

**ACCION DE NULIDAD – De acto administrativo que reglamentó la ocupación y aprovechamiento de terrenos que conforman las Islas de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo / ACTO ADMINISTRATIVO ACUSADO - Resolución 44 de 2009 / COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO - Conoce en única instancia de demandas de nulidad de actos administrativos sin cuantía expedidos por autoridad del orden nacional en asuntos agrarios**

La Sala es competente para conocer del presente asunto en los términos del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo en la medida en que la Resolución No 44 de 2009, “por la cual se reglamenta la ocupación y aprovechamiento de los terrenos que conforman las islas del archipiélago del Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo”, es un acto administrativo que proviene de una autoridad de orden nacional, como la Unidad Nacional de Tierras Rurales, UNAT, creada por la Ley 1152 de 2007, cuyo objeto versa sobre un asunto agrario sin cuantía, respecto del cual corresponde el Consejo de Estado conocer en única instancia, de conformidad con el numeral 1º del referido artículo 128 del Código Contencioso Administrativo. Igualmente, se confirma la competencia, de acuerdo con el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999, modificado por el artículo 1º del Acuerdo 55 de 2003 -ambos contentivos del Reglamento del Consejo de Estado-, en el cual, entre otras cuestiones se asignó competencia a la Sección Tercera para pronunciarse sobre las demandas de nulidad contra un acto administrativo sin cuantía, expedido por una autoridad del orden nacional, cuyo objeto lo constituye un asunto agrario.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 128 / LEY 1152 DE 2007 / RESOLUCION 44 DE 2009 UNIDAD NACIONAL DE TIERRAS RURALES / ACUERDO 58 DE 1999 – ARTICULO 1 / ACUERDO 55 DE 2003 – ARTICULO 1

**ACCION DE NULIDAD – Puede ejercerse en cualquier tiempo / ACCION DE NULIDAD – Procede para controvertir actos administrativos que infrinjan normas en que deberían fundarse / ACCION DE NULIDAD - Procede contra actos administrativos expedidos por órganos sin competencia**

La Sala observa que en el presente caso la demandante indicó actuar en ejercicio de la acción de nulidad simple, prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, respecto de la cual el artículo 136 del citado código dispuso: “1. La acción de nulidad podrá ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto.” En efecto, la acción del demandante tiene por objeto la nulidad de la Resolución No. 44 de 2008, la cual constituyó un acto administrativo, susceptible de la referida acción y la pretensión de anulación se fundó en la violación de la ley, por razón de una de las causales previstas en el párrafo segundo del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, de acuerdo con el cual acción de nulidad simple procede: “no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 84 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 136 / RESOLUCION 44 DE 2008 UNIDAD NACIONAL DE TIERRAS RURALES

**SISTEMA NACIONAL DE LA REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO RURAL CAMPESINO - Creación / INSTITUTO COLOMBIANO DE REFORMA AGRARIA - Funciones / INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - Creación / UNIDAD NACIONAL DE TIERRAS RURALES – Funciones**

La Ley 160 de 1994, por la cual se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, dispuso las funciones del Instituto Colombiano de Reforma Agraria – INCORA, dentro de las cuales contempló, entre otras, la administración de los baldíos y la celebración de los contratos correspondientes. (...) El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, fue creado por el Decreto No. 1300 de mayo 21 de 2003, expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias del artículo 16, letra f), de la Ley 790 de 2002, como un establecimiento público de orden nacional, según se dispuso en el artículo 1º. (...) El referido decreto estableció que todas las citas normativas relacionadas con el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA deben entenderse referidas al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER. (...) Posteriormente, la Ley 1152 de 2007, expidió el estatuto de desarrollo rural, reformó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER, definió la institucionalidad del sector rural y su nueva organización. En ese estatuto se contempló la creación de la Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT, se definieron sus funciones, algunas de las cuales correspondieron a la atención de procedimientos agrarios que venían siendo adelantados por el INCODER. La Ley 1152 dispuso la derogatoria de la Ley 160 de 1994.

**FUENTE FORMAL:** LEY 160 DE 1994 / LEY 790 DE 2002 – ARTICULO 16 / DECRETO 1300 DE 2003 – ARTICULO 1 / LEY 1152 DE 2007

**INEXEQUIBILIDAD DE LEY 1152 DE 2007 – Conlleva dejar sin fundamento jurídico la creación de la Unidad Nacional de Tierras Rurales / INEXEQUIBILIDAD DE LEY 1152 DE 2007 - Afectó el Decreto 4907 de 2007 que determinó la estructura y funciones de la Unidad Nacional de Tierras Rurales / PERDIDA DE OBLIGATORIEDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO ACUSADO - Ocurrió a partir de la sentencia C-175 de 2009, expedido para reglamentar la ocupación y aprovechamiento de terrenos baldíos**

Por razón de la declaración de inexecutable de la Ley 1152 de 2007, quedó sin fundamento jurídico la creación de la Unidad Nacional de Tierras Rurales, de acuerdo con el del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, y en consecuencia, se encontró afectado por la inexecutable el Decreto No 4907 de 21 de diciembre de 2007, mediante el cual se determinó la estructura y se asignaron funciones de la Unidad Nacional de Tierras Rurales - UNAT. De la misma manera, a partir de la sentencia C -175 de 2009, ocurrió la pérdida de obligatoriedad el acto administrativo –ahora acusado- el cual fue expedido para efectos de reglamentar la ocupación y aprovechamiento de los terrenos referidos en el sub lite. De acuerdo con la consideración de la Corte Constitucional, a partir de la sentencia C-175 de 2009, la Ley 160 de 1994, cobró vigencia plena.

**DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS - Adjudicación de baldíos / ADJUDICACION DE BALDIOS - Ley 1152 de 2007 / PROCEDIMIENTOS AGRARIOS - Autoridad competente**

Se destaca que fueron asignados a la Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT, los siguientes procedimientos agrarios: i) clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, con el objeto de identificar las que pertenecen al Estado. ii) delimitación de las tierras de propiedad de la Nación. iii) procedimientos agrarios encaminados a la expropiación de predios y mejoras en cumplimiento de los propósitos de la Ley, iv) constitución de servidumbres de propiedad rural privada o pública, v) extinción de dominio privado de predios ociosos, vi) titulación de propiedad colectiva de comunidades negras. En cuanto a

los acciones y actuaciones que la Ley 1152 de 2007, asignó a Unidad Nacional de Tierras Rurales - UNAT se identifican: i) ejercicio de las acciones y medidas que correspondan en los casos de indebida ocupación de tierras baldías, o incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas, ii) trámites judiciales o administrativos de reversión de las tierras adjudicadas, por el incumplimiento de las condiciones, y en iii) en materia contractual, le correspondió atender la transición originada en el cambio de legislación, en relación con los contratos en ejecución, mediante la supervisión sobre contratos que no fueran trasladados a otra entidad pública, las interventorías y otras “actividades en orden a adelantar instancias administrativa irresueltas”.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1152 DE 2007

**COMPETENCIA EN MATERIA CONTRACTUAL - La Unidad Nacional de Tierras Rurales carece de ella para reglamentar la contratación sobre bienes baldíos / COMPETENCIA DE LA UNIDAD NACIONAL DE TIERRAS RURALES - Tiene asignadas funciones sobre contratos en ejecución**

En materia contractual, se identifican dos grupos de funciones a cargo de la Unidad Nacional de Tierras Rurales.- UNAT: las relacionadas con los distritos de riego y las relativas a las gestiones de contratos en ejecución, estas últimas acotadas a las labores de supervisión, interventoría y otras actividades en orden a adelantar las instancias administrativas no resueltas. (Parágrafo 1, numeral 7, artículo 28 Ley 1152 de 2007). (...) Se establece que el legislador no facultó a la Unidad Nacional de Tierras Rurales - UNAT, para expedir reglamentos acerca de la nueva contratación sobre bienes baldíos. Solamente le asignó funciones sobre contratos en ejecución, en orden a la transición establecida en la norma.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1152 DE 2007 – ARTICULO 28

**ADMINISTRACION DE BIENES BALDIOS - Competencia de la Unidad Nacional de Tierras Rurales definir la vocación y fines de tierras rurales / COMPETENCIA DE LA UNIDAD NACIONAL DE TIERRAS RURALES - También la de transferir la administración y tenencia de tierras a distintas entidades**

Es de la mayor importancia observar que el mismo artículo 28 de la Ley 1152 de 2007 en el numeral 10 fijó como función de la Unidad Nacional de Tierras Rurales - UNAT la de definir la vocación y los fines de las tierras rurales y, de acuerdo con ellos, en el numeral 11, estableció que debía “transferir la administración y tenencia” de las tierras a distintas entidades, según la distribución determinada por la ley así: “los activos rurales que se encuentren en zonas de reserva forestal, ambiental o en zonas de amortiguamiento de Parques Nacionales o al interior de estos” al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a la Unidad Especial de Parques Nacionales; en tratándose de bienes con vocación productiva, se le impuso transferir dicha administración y tenencia al Instituto de Desarrollo Rural - INCODER, y respecto de los otros bienes, se le indicó la transferencia de la administración a las distintas entidades públicas, de acuerdo con los fines enlistados en dicha norma. (...) la competencia que había establecido la Ley 99 de 1993 en cabeza del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, para administrar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales se extendió con la Ley 1152 de 2007, en tratándose de la administración de bienes baldíos ubicados en “zonas de reserva forestal, ambiental o en zonas de amortiguamiento de Parques Nacionales o al interior de estos”.

**FUENTE FORMAL:** LEY 160 DE 1994 / LEY 1152 DE 2007 – ARTICULO 28

### **ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LA UNIDAD NACIONAL DE TIERRAS RURALES - Reglamentación de la competencia**

Mediante el Decreto No. 4907 de 21 de diciembre de 2007 se determinó la estructura y se asignaron las funciones de la Unidad Nacional de Tierras Rurales, UNAT. El decreto citado se expidió en ejercicio de las facultades del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, del artículo 54 de la Ley 489 de 1998, y en cumplimiento del artículo 30 de la Ley 1152 de 2007. En este decreto se reiteraron las funciones generales de la Unidad Nacional de Tierras Rurales - UNAT, tal como fueron definidas en el artículo 28 de la Ley 1152 de 2007. Se destaca aquí que los numerales 5º y 10º del artículo 3º, invocados como base de las facultades del Director de la UNAT al expedir la Resolución No. 44 de 2008, corresponden, con idéntico texto, a los numerales 5º y 10º del artículo 28 de la Ley 1152 de 2007.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 4907 DE 2007 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 189 NUMERAL 16 / LEY 1152 DE 2007 - ARTICULO 28 / LEY 1152 DE 2007 - ARTICULO 3 NUMERAL 3 / LEY 1152 DE 2007 - ARTICULO 3 NUMERAL 10 / LEY 1152 DE 2007 - ARTICULO 28 NUMERAL 5 / LEY 1152 DE 2007 - ARTICULO 28 NUMERAL 10

### **ADMINISTRACION DE BIENES BALDIOS - Le compete al Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial de los ubicados en parques nacionales, zonas de reserva y de amortiguamiento**

De conformidad con el artículo 5º, numeral 27, de la Ley 99 de 1993 y el artículo 19 del Decreto-ley 216 de 2003, le correspondió al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a través de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, la administración de los terrenos baldíos ubicados dentro del área del Sistema de Parques Nacionales Naturales, entre estas, el Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo. ii) Adicionalmente, las zonas de terreno calificadas como baldíos que no hacían parte del área del Sistema del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo, pero que si pertenecían a las zonas de reserva ambiental o a las zonas de amortiguamiento, quedaron igualmente bajo la administración del Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por virtud del artículo 38 de la Ley 1152 de 2007.

**FUENTE FORMAL:** LEY 99 DE 1993 - ARTICULO 5 / LEY 1152 DE 2007 / DECRETO 216 DE 2003 - ARTICULO 19

### **ADMINISTRACION DE TERRENOS BALDIOS - Distribución de competencias**

Se destaca que la falta de univocidad en los términos legales utilizados para establecer la competencia de las distintas entidades públicas, arrojó dificultad acerca de la determinación de aquella entidad a la cual correspondió la administración de los bienes baldíos ubicados en zonas protegidas y reguladas por la legislación ambiental, cuando tales zonas y las figuras jurídicas de protección ambiental no fueron mencionadas por sus denominaciones de ley. Se refiere la Sala, por ejemplo, al “Área Marina Protegida [AMP]” que estaba declarada en las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo, con apoyo en las convenciones adoptadas por la ley colombiana, pero

que no se mencionó en el artículo 38 de la Ley 1152. En criterio de la Sala, el problema de interpretación que suscita lo anterior, se resuelve con fundamento en el artículo 121 de la Constitución Política, de acuerdo con el cual la competencia para administrar bienes baldíos por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se circunscribió a aquellos terrenos ubicados en las zonas taxativamente definidas en la Ley 1152 de 2007, esto es “zonas de reservas forestales o ambientales, o en zonas de amortiguamiento de Parques Nacionales Naturales o en los terrenos de estos”, sin perjuicio de la competencia del referido Ministerio, para regular “las condiciones generales del uso sostenible, aprovechamiento, manejo, conservación y restauración de la diversidad biológica tendientes a prevenir, mitigar y controlar su pérdida y/o deterioro”, de acuerdo con el Decreto-ley 216 de 2003.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1152 DE 2007 - ARTICULO 38 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 21 / DECRETO LEY 126 DE 2003

### **TERRENOS BALDIOS DEL AREA DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES - Competencia para administrarlos**

De conformidad con el artículo 5°, numeral 27, de la Ley 99 de 1993 y el artículo 19 del Decreto-ley 216 de 2003, le correspondió al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a través de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, la administración de las terrenos baldíos ubicados dentro del área del Sistema de Parques Nacionales Naturales, entre estas, el Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo.

**FUENTE FORMAL:** LEY 99 DE 1993 - ARTICULO 5 NUMERAL 27 / DECRETO LEY 216 DE 2003 - ARTICULO 19

### **TERRENOS BALDIOS DE ZONAS DE RESERVA FORESTAL - Competencia para administrarlos**

Las zonas de terreno calificadas como baldíos que no hacían parte del área del Sistema del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo, pero que si pertenecían a las zonas de reserva ambiental o a las zonas de amortiguamiento, quedaron igualmente bajo la administración del Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por virtud del artículo 38 de la Ley 1152 de 2007. (...) Si existió un globo de terreno, isla o parte de ella, que se encontraba ubicado dentro del área calificada como baldío, pero no así dentro de los terrenos que hicieron parte del Sistema de Parques Nacionales, por fuera de la zona de reserva, o de la zona de amortiguamiento de acuerdo con la delimitación que hubiese sido fijada por los actos del Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, supuesto que en este proceso no aparece determinado, la administración de tales bienes, que se encontraba a cargo del INCODER hasta la expedición de la Ley 1152 de 2007, debió ser transferida a partir de esa ley, a una de las entidades fijadas en el numeral 11 del artículo 28 la Ley 1152 de 2007, de acuerdo con la vocación y fines del terreno y de la respectiva entidad pública.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1157 DE 2007 - ARTICULO 38 / LEY 1157 DE 2007 - ARTICULO 28

**INEXEQUIBILIDAD DE LEY 1152 DE 2007 - Su declaratoria conllevó a que la competencia que tenían las entidades del Estado volvieran a la legislación**

**anterior / ACTO ADMINISTRATIVO - Cuando se expide con fundamento en Ley declarada inconstitucional, este continúa gozando de presunción de legalidad**

Una vez fue declarada inexecutable la Ley 1152 de 2007, el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, quedaron con la competencia que tenían en la legislación anterior, sin perjuicio del deber de coordinación que existe en zonas de confluencia de funciones, como indicó la Sección Primera del Consejo de Estado en sentencia de 24 de noviembre de 2011. (...) No obstante, el 18 de marzo de 2009, mediante sentencia C- 175, la Corte Constitucional declaró inexecutable la Ley 1152 de 2007, oportunidad en la cual consideró la inexecutable con efectos hacia el futuro. Por razón de la declaración de inexecutable de la Ley 1152 de 2007, quedó sin fundamento jurídico la creación de la Unidad Nacional de Tierras Rurales, de acuerdo con el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, y en consecuencia, se encontró afectado por la inexecutable el Decreto No 4907 de 21 de diciembre de 2007, mediante el cual se determinó la estructura y se asignaron funciones de la Unidad Nacional de Tierras Rurales - UNAT. De la misma manera, a partir de la sentencia C -175 de 2009, ocurrió la pérdida de obligatoriedad del acto administrativo –ahora acusado- el cual fue expedido para efectos de reglamentar la ocupación y aprovechamiento de los terrenos referidos en el sub lite. De acuerdo con la consideración de la Corte Constitucional, a partir de la sentencia C-175 de 2009, la Ley 160 de 1994, cobró vigencia plena. No obstante, la Sala debe desatar la acción de nulidad contra la Resolución No. 44 de 7 de febrero de 2008, teniendo en cuenta que la pérdida de obligatoriedad que se deriva de la sentencia de inexecutable de la ley de creación de la entidad demandada conlleva la imposibilidad de aplicación futura del acto expedido por la fallida unidad de tierras, pero ese supuesto de derecho no se equipara con la nulidad del acto administrativo, el cual continúa amparado por la presunción de legalidad.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1152 DE 2007 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 66 / LEY 60 DE 1994

**CONTRATACION DE BIENES BALDIOS EN AREAS DE PROTECCION AMBIENTAL - En virtud de la Ley 160 de 1994 es de competencia del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural**

A su turno la competencia para definir las reglas de contratación sobre los bienes baldíos ubicados en otras áreas con protección ambiental, distintas de aquellas administradas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se delimitó por la Ley 160 de 1994, a cargo del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, de acuerdo con las reglas especiales sobre los baldíos, sin perjuicio de que la contratación debe respetar la reglamentación de los usos permitidos y lo que se definió en el Plan de Manejo del Área Marina Protegida.

**FUENTE FORMAL:** LEY 160 DE 1994

**CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO TEMPORAL DE BIENES BALDIOS - No hay lugar a pronunciamiento por no plantearse violación de normas legales**

Se anticipa desde ahora que la Sala no se pronunciará sobre la legalidad de los contratos de arrendamiento temporal sobre bienes baldíos, eventualmente ubicados en la porción continental del “Área Marítima Protegida”, ni considerará las reglas de adjudicación de dichos contratos, toda vez que los cargos

presentados por el demandante, no plantearon un ataque a las normas legales de la AMP ni a las de contratación estatal. Además, en este caso prosperará el cargo de la falta de competencia en la expedición de la Resolución No. 44 de 2008, lo cual afecta la integridad del acto administrativo, y releva a la Sala de pronunciarse sobre algunas disposiciones que fueron objeto de cargos específicos, en relación con la definición de precio y plazo de los contratos y la exigencia de la renuncia a reclamaciones para la celebración de los mismos.

**NULIDAD DE ACTO ACUSADO – Falta de competencia / FALTA DE COMPETENCIA - Prospera cargo dado que la autoridad para expedir el acto administrativo impugnado se asignó al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial**

A la luz de las disposiciones de los numerales 10 y 11 del artículo 28 de la Ley 1152 de 2007, le asistió la razón al actor cuando advirtió que la Unidad Nacional de Tierras Rurales - UNAT no tenía competencia para expedir la Resolución No. 44 de 2008, puesto que la potestad requerida para ese acto fue asignada al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, de acuerdo con el artículo 38 de la Ley 1152. En efecto, identificada la categorización de los bienes baldíos, procedía disponer la transferencia de la administración a la entidad competente, de acuerdo con la distribución asignada en el numeral 11 del artículo 28 de la Ley 1152, de manera que la Unidad Nacional de Rural de Tierras Rurales - UNAT era incompetente para desplegar un acto referido a la administración de los bienes cobijados bajo la Resolución No. 044 de 2008 y decidir en ese acto, por sí y ante sí, los contratos que esa misma entidad dispuso celebrar sobre tales bienes.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1152 DE 2007 – ARTICULO 28 / LEY 1152 DE 2007 – ARTICULO 38

**NULIDAD ABSOLUTA DE ACTO ADMINISTRATIVO – Por falta de competencia / FALTA DE COMPETENCIA DE UNIDAD NACIONAL DE TIERRAS RURALES – Al reglamentar contratación sobre bienes baldíos cuya potestad es asignada a otra entidad pública**

De la lectura de la Resolución No. 44, de acuerdo con el alcance del acto y las decisiones adoptadas, se concluye que el reglamento de ocupación y aprovechamiento sobre los bienes definió asuntos que constituyen sin duda actos de administración, por cuanto así lo refirió en el artículo 1º y lo desarrolló en los artículos subsiguientes mediante los cuales reguló el tipo de contrato que se celebraría y las reglas para acceder, por la vía del contrato, a la tenencia de los terrenos. En consecuencia, al expedir la Resolución No. 44 de 2008 la Unidad Nacional de Tierras Rurales- UNAT desconoció que la función de definir la vocación del bien no la dotó de competencia para entrar a expedir actos acerca de la administración y tenencia de los bienes baldíos referidos en esa resolución. Por lo anterior, a juicio de la Sala, se debe aceptar la procedencia del cargo impetrado por el demandante.

**TIPOLOGIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO - Acto de trámite o acto definitorio / ACTO ADMINISTRATIVO DE TRAMITE - Noción / ACTO ADMINISTRATIVO DEFINITORIO - Constituye manifestación de la voluntad de las autoridades públicas / NATURALEZA DEL ACTO ACUSADO - Acto definitorio**

Acerca de la naturaleza del acto impugnado, la Sala trae a colación la diferencia que existe entre el acto preparatorio o de trámite y el acto definitorio, siendo el primero el que contiene una decisión que se produce con el fin de impulsar la

actuación hacia su conclusión, por lo cual no tiene contenido definitivo sobre el fondo del asunto, y el segundo - el acto administrativo definitivo- el que se constituye por una manifestación de voluntad, en ejercicio de la función administrativa, en orden a crear, modificar o extinguir una situación jurídica. En ese orden de ideas, la Resolución 44 no constituyó un acto de trámite – ni tuvo por objeto resolver un trámite abierto por acto anterior y no resuelto-; en este caso se configuró un verdadero acto definitivo, en la medida en que dispuso las condiciones de contratación, bajo las cuales determinó derechos y obligaciones frente a eventuales ocupantes, bajo el supuesto de la entrega mediante contrato de arrendamiento o usufructo, en los términos y condiciones definidos hacia el futuro, en el respectivo reglamento.

### **PROCEDIMIENTO DE CLARIFICACION DE PROPIEDAD – Competencia de la Unidad Nacional de Tierras Rurales. Finalidad**

La entidad demandada sostiene que el acto sub judice, fue expedido dentro de la competencia para adelantar el procedimiento de clarificación de la propiedad, sin embargo, la asignación a la Unidad Nacional de Tierras Rurales - UNAT, de los citados procedimientos no se extendió a la facultad de disponer las reglas de explotación que tendría el bien. De acuerdo con la Ley 1152 de 2007, el procedimiento de clarificación de la propiedad se debía adelantar con el objeto de determinar que los bienes no habían salido de la propiedad del Estado, de manera que, establecido el objeto del referido procedimiento, se advierte que en parte alguna comprendió la actuación tendiente a definir condiciones acerca de las contrataciones posteriores a la declaratoria de un bien como baldío.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1152 DE 2007

### **SUSCRIPCION DE CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO – Debió trasladarse la potestad a la entidad competente para su celebración**

A juicio de la Sala, la actuación legal correspondiente al funcionario que recibió las peticiones o propuestas para celebrar contratos de arrendamiento, debió adecuarse al artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, a través del traslado a la entidad competente, sin perjuicio de obrar en lo de su competencia, mediante la iniciación o continuación de los procedimientos de recuperación de baldíos que estaban a su cargo, en los términos de ley.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 33

### **INTERPRETACION NORMATIVA DEL DECRETO 4907 DE 2007 - Impide ampliación de competencias delimitadas legalmente / INTERPRETACION NORMATIVA DEL DECRETO 4907 DE 2007 - Impide atribuir potestades asignadas a otras entidades públicas / NULIDAD ABSOLUTA DEL ACTO ADMINISTRATIVO - Por violación a la en Ley 1152 de 2007 durante su vigencia**

Se tiene presente que, siguiendo las disposiciones del artículo 121 y los límites de la potestad reglamentaria prevista en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, las funciones contenidas en el Decreto 4907, deben interpretarse con arreglo a la ley, sin ampliar la competencia delimitada en la norma legal ni invadir las potestades que las disposiciones con fuerza de ley asignan a otra entidad pública. Sobre esto último, la Sala advierte que la argumentación de la entidad demandada pasó por alto que las funciones del

Decreto 4907, invocadas como apoyo para la expedición de la Resolución No. 44 se encontraban en el mismo artículo de la ley que a continuación disponía sobre la transferencia de la administración de los bienes a otras entidades, amén de que las disposiciones llamadas a servir de apoyo de la resolución, no pueden aislarse de los contenidos de la distribución de competencias que establecieron la propia Ley 1152 y el Decreto 4907, con idéntico texto. Así las cosas, teniendo en cuenta que el artículo 121 de la Constitución Política establece que “ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley” y que en este caso los funcionarios expedieron un acto para el que no le asistía competencia legal, en violación de lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 1152 de 2007 entonces vigente, se debe acceder a la pretensión del demandante y decretar la nulidad del acto administrativo, en su integridad, de conformidad con el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA – 121 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 189 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 84 / LEY 1152 DE 2007 – ARTICULO 38 / DECRETO 4907 DE 2007

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION TERCERA**

#### **SUBSECCION A**

**Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON (E)**

Bogotá, D.C., doce (12) de marzo de dos mil quince (2015)

**Radicación número: 11001-03-26-000-2009-00005-00(36317)**

**Actor: JUAN GABRIEL VARELA ALONSO**

**Demandado: UNIDAD NACIONAL DE TIERRAS RURALES**

**Referencia: ACCION DE SIMPLE NULIDAD**

Conoce la Sala de la demanda de nulidad presentada por el señor Juan Gabriel Varela Alonso, en ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, contra la Resolución No. 44 de 7 de febrero de 2008, expedida por la dirección ejecutiva de la Unidad Nacional de Tierras Rurales, UNAT.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. Lo que se demanda.**

Mediante escrito presentado el 19 de enero de 2009 ante la Sección Tercera del Consejo de Estado, el señor Juan Gabriel Varela Alonso, instauró demanda en contra la Unidad Nacional de Tierras Rurales - UNAT, para que se declare la nulidad, en su integridad, de la Resolución No. 44 de 7 de febrero de 2008, por la cual *“se reglamenta la ocupación y aprovechamiento de los terrenos que conforman las Islas de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo”*, publicada en el diario oficial el 9 de abril de 2008.

## **2. Los hechos.**

El demandante expuso los siguientes hechos:

**2.1.** En cumplimiento de la Ley 160 de 1994, el INCORA y posteriormente el INCODER, adelantaron los procedimientos de recuperación de baldíos indebidamente ocupados en las Islas del Rosario y San Bernardo.

**2.2.** En razón de la importancia de la zona para el distrito turístico y cultural de Cartagena de Indias, se acordaron alternativas para que los ocupantes pudieran conservar la tenencia de bienes bajo las condiciones legales pertinentes, en virtud de lo cual el consejo directivo del INCODER expidió los siguientes acuerdos que reglamentaron los contratos de arrendamiento y usufructo en esos predios: No. 22 de noviembre 12 de 2005, No. 41 de enero 24 de 2006, No. 84 de diciembre 20 de 2006, No. 116 de julio 12 de 2007 y No. 123 de noviembre 22 de 2007.

**2.3.** Con la expedición de la Ley 1152 de 2007 el INCODER perdió competencia para adelantar los procedimientos y regular el uso del suelo en los referidos predios.

**2.4.** La Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT, sin contar con competencia asignada por la ley, expidió la Resolución No. 44 de 7 de febrero de 2008, mediante la cual pretendió reglamentar el uso del suelo y la debida ocupación de los predios ubicados en el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo.

## **3. Normas violadas y concepto de la violación.**

El demandante concretó el concepto de violación en la transgresión de las siguientes disposiciones: artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, 38 de la Ley 1152 de 2007, 41 de la Ley 153 de 1887; los artículos de la Constitución Política: 13; 209 y 229, toda vez que el acto demandado “*se encuentra expedido por funcionario y entidad sin competencia y viola flagrantemente el ordenamiento jurídico.*”

En la exposición sobre los fundamentos de la acción, el demandante detalló los siguientes cargos:

**Primer cargo, de la falta de competencia.**

La Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT, fue facultada por la Ley 1152 de 2007, para la recuperación de tierras baldías, sus funciones fueron reglamentadas en los decretos 4907 de 2007 y 203 de 2008, pero la competencia para adelantar actos de administración sobre los predios referidos en el *sub-lite*, en su condición de “*bienes baldíos inadjudicables de las zonas amortiguadoras de Parques Nacionales Naturales o en los terrenos de estos que allí se encuentran*” fue asignada por el artículo 38 de la Ley 1157 de 2007, al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

**Segundo cargo, de la aplicación retroactiva de las normas.**

La Resolución No. 44 de 2008 dispuso la aplicación de las distintas tarifas del canon de arrendamiento, basada en solicitudes presentadas con fechas anteriores a su expedición. Tales tarifas eran desfavorables para los destinatarios y además se refirieron a plazos que ya habían expirado, con lo cual se violó el principio de respeto a las situaciones jurídicas consolidadas.

**Tercer cargo, de la fijación de plazos en violación del principio de la igualdad.**

El acto acusado, en sus artículos 4 y 5, rompió el principio de la igualdad de trato, al reconocer la presentación de solicitudes de contratación realizadas en fechas anteriores a su expedición, sin criterios reales y sustentables, ni justificación legal y social de fondo para determinar la fijación de las tarifas de arrendamiento y sin

tener en cuenta la situación jurídica de cada uno de los predios allí ubicados, para poder señalar de qué manera se dispondría de los mismos.

**Cuarto cargo, de la regulación del uso del suelo sin haber concluido la discusión sobre el tema de la propiedad y sin haber iniciado los procedimientos de recuperación de baldíos contra muchos predios, sobre los cuales se dispuso el arrendamiento.**

El actor afirmó en este punto que la entidad accionada expidió la Resolución No. 44 de 2008 sin haber concluido muchos procesos en curso, acerca del carácter de baldío del respectivo predio, sin requerir a los ocupantes y conocer la situación jurídica a plenitud.

**Quinto cargo, del desistimiento de las acciones judiciales como elemento restrictivo del ejercicio de las acciones contencioso administrativas.**

El cargo se enfiló contra los artículos 7 y 13 de la Resolución No. 44 de 2008, por razón de la exigencia allí impuesta a los solicitantes de los contratos de arrendamiento, que consistió en imponer el desistimiento de las reclamaciones en curso y renunciar a reclamaciones futuras, como requisito para acceder a la celebración del contrato, lo cual a juicio del demandante constituye una violación al debido proceso, por obstruir la procedencia de las acciones ante el contencioso administrativo en relación con las decisiones proferidas por el INCORA y el INCODER, dentro de los procedimientos de recuperación de baldíos.

#### **4. Actuación Procesal.**

**4.1.** Mediante providencia calendada el 26 de marzo de 2009 se admitió la demanda y se negó la suspensión provisional del acto, solicitada por el demandante<sup>1</sup>.

**4.2.** El 19 de mayo de 2009 la entidad pública accionada procedió a contestar la demanda<sup>2</sup>.

**4.3.** El 3 de junio de 2009 se abrió el proceso a pruebas, se dispuso tener como tales las allegadas, para efectos de la valoración correspondiente<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Folios 35 a 38, cuaderno 1..

<sup>2</sup> Folios 82 a 95, cuaderno 1.

<sup>3</sup> Folio 117, cuaderno 1.

#### **4.4. Contestación de la demanda.**

La Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT, contestó la demanda y presentó el análisis de los cargos, el cual se resume, a continuación:

##### **Contestación al primer cargo.**

Existió competencia para expedir el acto acusado, en tratándose de actuaciones sobre tierras baldías que estaban ocupadas, toda vez que de conformidad con el Código Fiscal (Ley 110 de 1912), las islas nacionales constituyen reserva territorial del estado colombiano, mediante las resoluciones No. 04698 de 27 de septiembre de 1984 y 04393 de 15 de septiembre de 1986, el INCORA culminó un procedimiento de clarificación de la propiedad, declarando que las islas conocidas con el nombre de Islas del Rosario, con área y coordenadas identificadas en las respectivas resoluciones, eran bienes baldíos reservados y, por otra parte, de acuerdo con el artículo 30 numeral 5 del Decreto No. 4907 de 2007, correspondió a la Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT, adelantar los trámites administrativos o judiciales relacionados con el ejercicio de las acciones y toma de medidas en los casos de indebida ocupación de tierras baldías.

Aclaró que el artículo 38 de la Ley 1152 de 2007 se respetó en la medida en que se acordó que los cánones de los contratos de arrendamiento fueran destinados a la Fundación Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas, entidad constituida a través de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parque Naturales y puntualizó que mediante Resolución No. 2173 de 5 de diciembre de 2008, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial delegó en la mencionada unidad especial, la administración de los bienes baldíos inadjudicables que se encuentren en zonas de amortiguamiento dentro del sistema de Parque Nacionales Naturales. Indicó que a partir de la citada Resolución No. 2173, comenzaron a realizar cesiones de los contratos de arrendamiento a favor del Unidad Administrativa delegataria, actividad que, según informó, se vio truncada con la declaratoria de inexequibilidad de la Ley 1152 de 2007.

##### **Contestación al segundo y tercer cargo.**

En relación con el segundo y tercer cargo, la entidad accionada observó que para la fecha de creación de la Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT, se

encontraban en curso las solicitudes de arrendamiento ante el INCODER, presentadas al amparo de los acuerdos 116 y 123 de 2007, por lo cual no resulta extraño que se hubieran tenido en cuenta en la fijación del precio de los contratos, preservando con ello los beneficios otorgados por los referidos acuerdos a favor de los ocupantes que habían aceptado el dominio de la Nación.

#### **Contestación al cuarto cargo.**

El cargo acerca de la violación al debido proceso se aleja de la realidad, toda vez que desde 1984 culminó el procedimiento de clarificación de la propiedad, amén que por la naturaleza de los bienes, las Islas del Rosario no han salido del patrimonio de la Nación y por lo tanto son baldíos reservados de conformidad con las disposiciones de los códigos fiscales de 1873 y 1912.

#### **Contestación al quinto cargo.**

La renuncia a reclamaciones, dispuesta por el acto acusado, no es ilegal, solo pretende que se reconozca el dominio del Estado, el cual se deriva de la ley. Agregó que la facultad de celebrar contratos de administración con las personas que ocupan los baldíos de las Islas del Rosario, fue reconocida al INCODER en diversas providencias del Consejo de Estado, de conformidad con el artículo 12 de la ley 160 de 1994<sup>4</sup>. Por último indicó que la figura del desistimiento no es ajena a las actuaciones administrativas y judiciales, de conformidad con los artículos 8, 13 y 84 del Código Contencioso Administrativo y el artículo 342 del Código de Procedimiento Civil.

#### **4.5. Alegatos de conclusión.**

El **actor** reiteró los fundamentos y cargos presentados en la demanda. Observó que en este proceso no se discute que mediante resoluciones del INCORA se declararon los baldíos reservados en las Islas del Rosario, ni que esas islas se encuentran en el área demarcada para el "*Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario*". Tampoco se desconoce la facultad que tuvo el INCODER para celebrar contratos de arrendamiento de acuerdo con la Ley 160 de 1994.

---

<sup>4</sup> Citó el fallo de 21 de marzo de 2007.

Puntualizó que el cargo de la falta de competencia estriba en que tal facultad *“nunca recayó a favor de la UNAT en los términos de la Ley 1152 de 2007 ni sus decretos reglamentarios mientras tuvieron vigencia.”* Destacó que la facultad de administración de esos terrenos se asignó al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por disposición expresa del artículo 38 de la citada ley y finalmente, desestimó que la ley se pueda entender como respetada por el hecho de haber destinado los recursos de los arrendamientos a una fundación en cuya creación participó la Unidad Especial de Parques Naturales Nacionales.

Afirmó que la entidad demandada careció de competencia para expedir el acto, adoptó unos plazos fijados por el INCODER antes de la creación de la Unidad Nacional de Tierras Rurales - UNAT, lo cual nunca produjo una ratificación de las decisiones que sobre el particular hubiera tomado el INCODER y por el contrario, con la respectiva disposición de la Resolución No. 44 se violó el derecho a que en el acto administrativo atacado se hubiese estimado un sistema de tarifas respecto de plazos futuros.

Indicó que en el acto acusado no se tuvo en cuenta la situación jurídica de todos los predios puesto que *“no todos los expedientes correspondientes a procesos agrarios referentes a predios ubicados en estos archipiélagos se encuentran resueltos y no todos se refieren a procesos de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, sino que algunos corresponden a procesos de clarificación de la propiedad, es decir a aquellos sobre los que aún no se tiene certeza si son de propiedad del Estado.”*

Agregó que *“La demandada no está en capacidad de certificar que ha resuelto de fondo la situación jurídica de todos los predios allí ubicados, Tampoco puede afirmar que haya concluido todos los procedimientos agrarios sobre estos bienes.”// Al existir una situación individual de los ocupantes, su regulación no puede ser similar y por lo tanto debe ser particular, sin desconocer el principio de la igualdad entre desiguales.”*

Indicó que la demanda no se refirió a las contrataciones adelantadas por el INCODER, ni a los principios de contratación de la Ley 80 de 1993, aspectos éstos que la entidad demandada no puede traer al presente debate, el cual se circunscribe a los cargos materia de la acción de nulidad.

Finalmente, respecto del desistimiento exigido en la reglamentación, alegó que la administración no puede justificarse en los mecanismos puntuales de solución de controversias para imponer la obligación de desistir en forma previa al acto administrativo que agote la vía gubernativa, como tampoco se puede obligar al desistimiento de acciones judiciales, puesto que ello configura un vicio de la voluntad de los interesados en acceder a los contratos de arrendamiento.

La Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT, en liquidación, obrando como **entidad accionada**, presentó los alegatos de conclusión en los siguientes términos:

Alegó que le asistió competencia para expedir la Resolución No. 44, por razón del artículo 3 del numeral 5º del Decreto 4907 de 2007, en la medida en que allí se le asignó la función de adelantar medidas pertinentes en el supuesto de indebida ocupación de las tierras baldías, como era el caso de los predios insulares que conforman el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo y que la situación legal de esos bienes se encontró corroborada por las resoluciones 4698 de 1984 y 4393 de 1986, expedidas por el INCORA.

Acerca del desistimiento exigido en la Resolución No. 44, por parte del futuro arrendatario, alegó que se pretendió que el ocupante reconociera el legítimo derecho del Estado que ya se encontraba clarificado, con el propósito de no entrar en sede judicial a discutir supuestos derechos de propiedad, con lo cual no se violó norma superior alguna. Reiteró que la figura del desistimiento no es ajena al derecho colombiano e incluso ha sido aceptada por los tribunales administrativos en procesos en curso, contra la propia rama judicial, como fórmula para el reconocimiento de indemnizaciones sustitutivas a la nivelación salarial.

#### **4.6. Concepto del Ministerio Público.**

El **Ministerio Público** emitió concepto, mediante escrito presentado el 2 de septiembre de 2009, en el cual concluyó que la Resolución No. 44 de 2008 *“fue proferida por organismo y funcionario incompetentes, razón por la que se solicita se declare su nulidad.”*<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Folios 138 a 144, cuaderno 1.

Precisó que la inexecutable de la Ley 1152 de 2007 conlleva el decaimiento y la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo atacado, no obstante lo cual procede pronunciarse para desatar la acción de nulidad contra la Resolución No. 44, *“en la medida en que durante su vigencia fue aplicada a terceros y pueden aun estar asumiendo sus consecuencias.”*

Transcribió el objeto de la resolución impugnada y detalló que se refirió a los baldíos de reserva previamente recuperados, para cuya administración era competente, a partir de la Ley 1152 de 2007, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por lo cual lo cual, a juicio del Ministerio Público, procede declarar la nulidad de la Resolución No. 44 de 7 de febrero de 2008, en la medida que ese acto se refirió a los predios de San Bernardo y de Nuestra Señora del Rosario que surtieron la etapa de clarificación de la propiedad y hacen parte del parque natural Los Corales del Rosario, ubicado en las Islas del Rosario, en los demás cayos, islas, islotes ubicados al interior del parque, en las islas y bajos coralinos que conforman el Archipiélago de San Bernardo.

Agregó que las peticiones de arrendamiento que se presentaron al INCODER, no podían ser resueltas por la Unidad Nacional de Tierras Rurales, UNAT y debían ser trasladadas a la entidad competente.

Observó que las resoluciones del INCORA, proferidas en el proceso de clarificación de la propiedad se encuentran vigentes, cobijan los terrenos ubicados dentro de los linderos señalados en esas resoluciones y fueron objeto de una acción de cumplimiento entablada por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, que culminó con las sentencias de julio 6 y septiembre 7 de 2001, emanadas del Consejo de Estado.

Acerca del desistimiento de las acciones judiciales conceptúo que la figura no presenta reparo, por cuanto se estableció sobre terrenos respecto de los cuales la discusión sobre la titularidad se encuentra finiquitada a favor del Estado Colombiano, para permitir a las partes terminar conflictos existentes respecto al derecho de propiedad y se encontró igualmente regulada en los acuerdos anteriores que no fueron atacados en este proceso.

En este estado del proceso y sin que se observe la configuración de causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a proferir sentencia, previo lo cual efectuará las siguientes

## II. CONSIDERACIONES

La Sala desplegará el siguiente orden en el análisis del caso *sub lite*: **1)** competencia; **2)** procedencia y oportunidad en el ejercicio de la acción; **3)** cuestión preliminar acerca de la inexequibilidad de la Ley 1152 de 2007; **4)** pruebas aportadas; **5)** análisis del acto acusado; **6)** antecedentes normativos del régimen de administración de baldíos en las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo; **7)** distribución de competencias en la Ley 1152 de 2007: **7.1)** competencia en materia contractual, **7.2)** competencia para definir la vocación de las tierras rurales y transferir la administración y tenencia. **7.3)** reglamentación de la competencia en el decreto de estructura y funciones, **7.4)** delegación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, **7.5)** pronunciamiento del Consejo de Estado en sentencia de 24 de noviembre de 2011, **7.6)** conclusión acerca de la distribución de competencias para la administración de los terrenos baldíos a que se refirió la Resolución 44 de 2008; **8)** análisis de los cargos: **8.1)** cargo primero, de la falta de competencia, **8.1.1)** violación de las reglas de competencia contenidas en la Ley 1152, **8.1.2)** desestimación de la competencia referida en el artículo 3 del Decreto 4709 de 2007 (numeral 3º del artículo 28 de la Ley 1152 de 2007), **8.1.3)** desestimación de la competencia referida a otros procedimientos y actuaciones, **8.1.2)** se releva del análisis de los otros cargos.

### 1. Competencia

La Sala es competente para conocer del presente asunto en los términos del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo<sup>6</sup> en la medida en que la Resolución No 44 de 2009, *“por la cual se reglamenta la ocupación y aprovechamiento de los terrenos que conforman las islas del archipiélago del*

---

<sup>6</sup> Para la época de la presentación de la demanda, se aplicaban las siguientes disposiciones:

*“ARTÍCULO 128 Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:*

*1. De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden.*

*Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo*”, es un acto administrativo que proviene de una autoridad de orden nacional, como la Unidad Nacional de Tierras Rurales, UNAT, creada por la Ley 1152 de 2007<sup>7</sup>, cuyo objeto versa sobre un asunto agrario sin cuantía, respecto del cual corresponde el Consejo de Estado conocer en única instancia, de conformidad con el numeral 1º del referido artículo 128 del Código Contencioso Administrativo.

Igualmente, se confirma la competencia, de acuerdo con el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999, modificado por el artículo 1º del Acuerdo 55 de 2003<sup>8</sup> -ambos contentivos del Reglamento del Consejo de Estado-, en el cual, entre otras cuestiones se asignó competencia a la Sección Tercera para pronunciarse sobre las demandas de nulidad contra un acto administrativo sin cuantía, expedido por una autoridad del orden nacional, cuyo objeto lo constituye un asunto agrario.

## **2. Procedencia y oportunidad en el ejercicio de la acción**

La Sala observa que en el presente caso la demandante indicó actuar en ejercicio de la acción de nulidad simple, prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, respecto de la cual el artículo 136 del citado código dispuso:

---

<sup>7</sup> Ley 1152 de 2007 (declarada inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-175 de 18 de marzo de 2009, Magistrado Ponente; Luis Ernesto Vargas Silva).

### **ARTÍCULO 19.**

*“Créase por virtud de esta ley la Unidad Nacional de Tierras Rurales, como una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, con personería jurídica, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, su domicilio está en la ciudad de Bogotá y contará con dependencias regionales para el ejercicio de sus funciones que el Gobierno Nacional disponga según lo requieran las necesidades del servicio.”*

<sup>8</sup>*“ARTÍCULO 13.- Distribución de los negocios entre las Secciones.*

*Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así:*

*(...)*

#### **Sección Tercera:**

*1-. Los procesos de simple nulidad de actos administrativos que versen sobre asuntos agrarios, contractuales, mineros y petroleros.”*

*“1. La acción de nulidad podrá ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto.”*

En efecto, la acción del demandante tiene por objeto la nulidad de la Resolución No. 44 de 2008, la cual constituyó un acto administrativo, susceptible de la referida acción y la pretensión de anulación se fundó en la violación de la ley, por razón de una de las causales previstas en el párrafo segundo del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, de acuerdo con el cual acción de nulidad simple procede: *“no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, (...)”*

### **3. Cuestión preliminar acerca de la inexecutable de la Ley 1152 de 2007.**

La Ley 160 de 1994, por la cual se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, dispuso las funciones del Instituto Colombiano de Reforma Agraria – INCORA, dentro de las cuales contempló, entre otras, la administración de los baldíos y la celebración de los contratos correspondientes así:

*“Artículo 12. Son funciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria:  
13. 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.”*

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, fue creado por el Decreto No. 1300 de mayo 21 de 2003, expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias del artículo 16, letra f), de la Ley 790 de 2002, como un establecimiento público de orden nacional, según se dispuso en el artículo 1º, en la siguiente forma:

*“Artículo 1o. Creación, naturaleza jurídica y jurisdicción. Créase el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, como un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera. El Instituto tendrá como sede principal la ciudad de Bogotá, D. C., y podrá conformar dependencias para el ejercicio de sus funciones en el orden territorial.”*

El referido decreto estableció que todas las citas normativas relacionadas con el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA deben entenderse referidas al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER:

*“Artículo 24. Referencias normativas. Todas las referencias que hagan las disposiciones legales vigentes al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, al Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, Inat, al Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI y al Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, INPA, deben entenderse referidas al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder.”*

Posteriormente, la Ley 1152 de 2007, expidió el estatuto de desarrollo rural, reformó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER, definió la institucionalidad del sector rural y su nueva organización. En ese estatuto se contempló la creación de la Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT, se definieron sus funciones, algunas de las cuales correspondieron a la atención de procedimientos agrarios que venían siendo adelantados por el INCODER. La Ley 1152 dispuso la derogatoria de la Ley 160 de 1994.

No obstante, el 18 de marzo de 2009, mediante sentencia C- 175, la Corte Constitucional declaró inexecutable la Ley 1152 de 2007, oportunidad en la cual consideró la inexecutable con efectos hacia el futuro<sup>9</sup>.

Por razón de la declaración de inexecutable de la Ley 1152 de 2007, quedó sin fundamento jurídico la creación de la Unidad Nacional de Tierras Rurales, de acuerdo con el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo<sup>10</sup>, y en consecuencia, se encontró afectado por la inexecutable el Decreto No 4907 de 21 de diciembre de 2007, mediante el cual se determinó la estructura y se asignaron funciones de la Unidad Nacional de Tierras Rurales - UNAT. De la misma manera, a partir de la sentencia C -175 de 2009, ocurrió la pérdida de obligatoriedad el acto administrativo –ahora acusado- el cual fue expedido para

---

<sup>9</sup> *“Por último, la Sala considera pertinente señalar que esta decisión tiene los efectos ordinarios previstos en el artículo 45 de la Ley 270/96 – Estatutaria de Administración de Justicia –, es decir, hacia futuro.”*

<sup>10</sup> En el mismo sentido, dispone la Ley 1437 de 2011 (C.P.C.A.)

#### Artículo 91. *Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo*

. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

(...)

2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.”

efectos de reglamentar la ocupación y aprovechamiento de los terrenos referidos en el *sub lite*.

De acuerdo con la consideración de la Corte Constitucional, a partir de la sentencia C-175 de 2009, la Ley 160 de 1994, cobró vigencia plena<sup>11</sup>.

No obstante, la Sala debe desatar la acción de nulidad contra la Resolución No. 44 de 7 de febrero de 2008, teniendo en cuenta que la pérdida de obligatoriedad que se deriva de la sentencia de inexecutable de la ley de creación de la entidad demandada conlleva la imposibilidad de aplicación futura del acto expedido por la fallida unidad de tierras, pero ese supuesto de derecho no se equipara con la nulidad del acto administrativo, el cual continúa amparado por la presunción de legalidad.

Por lo anterior, se impone dar curso a la demanda, en orden a un pronunciamiento judicial acerca de anulación del acto que en su caso conllevará los efectos jurídicos correspondientes a la nulidad.

#### **4. Pruebas aportadas.**

Las siguientes son las pruebas allegadas a este proceso:

**4.1.** Resolución 44 de 7 de febrero de 2008, expedida por la Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT.

**4.2.** Diario Oficial, edición 46.955, de 9 de abril de 2008, en el cual consta la publicación de la Resolución No. 44 de febrero 7 de 2008.

**4.3.** Resolución No. 11710 de 17 de junio de 1968, expedida por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria, mediante la cual se ordenó la iniciación de las diligencias administrativas tendientes a la clarificación de la situación jurídica de

---

<sup>11</sup> Sentencia T 267-2011:

*“Estando en curso el proceso de extinción de dominio de los predios ya anotados en la Unidad Nacional de Tierras Rurales, la Corte Constitucional mediante sentencia C-175 de 2009 declaró la inexecutable de la Ley 1152 de 2007. Lo anterior tuvo las siguientes consecuencias: (i) dejó sin fundamento legal la existencia jurídica de la Unidad Nacional de Tierras Rurales, la cual cesó en sus funciones desde el momento mismo del pronunciamiento del fallo de inconstitucionalidad; (ii) devolvió vigencia plena a las normas legales que la ley inexecutable había derogado, en especial, la Ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios.”* (La negrilla no es del texto).

las “tierras que componen las ISLAS DEL ROSARIO dentro de la jurisdicción del Departamento de Bolívar.”

**4.4.** Resolución N° 4698 de 27 de septiembre de 1984, y su confirmatoria contenida en la Resolución N° 4393 del 15 de septiembre de 1986, mediante la cuales el Instituto Colombiano de Reforma Agraria, declaró que las islas, “conocidas con el nombre de Islas del Rosario (...) “entre las cuales se encuentran LA ISLETA, LA ISLETICA, ISLA GRANDE, MACAVI, ROBERTO, ISLA DEL ROSARIO, PAVITO, LOS PALACIOS, PIRATA, LOS CAGUAMOS. BONAIRE. NO TE VENDO o ISLOTE DE LA FIESTA, ISLA DEL TESORO, ARENAS Y OTRAS, las cuales comprenden un área aproximada de 383 hectáreas 3.580 m<sup>2</sup> ubicadas al Suroeste de Cartagena, (...) entre las coordenadas (...) que pertenecen en lo administrativo al corregimiento de Barú (...) “no han salido del patrimonio nacional y por lo tanto son baldíos reservados, en virtud del Código Fiscal de 1873 y 1912.”<sup>12</sup>

**4.5.** Acuerdo No. 041 de 24 de enero de 2006, expedido por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, mediante el cual se “reguló la ocupación y aprovechamiento temporal de los terrenos que conforman las Islas del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo”.<sup>13</sup>

## **5. Análisis del acto acusado.**

De acuerdo con el texto de la Resolución No. 44 de 1998, que se incorpora en forma completa más adelante, se establece lo siguiente:

En el acto administrativo acusado en el *sub lite*, la Unidad Nacional de Tierras – Rurales - UNAT, dijo reglamentar la “ocupación y aprovechamiento de los terrenos que conforman las Islas del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo”. En las consideraciones del mismo acto, expuso la situación legal de los bienes como baldíos e identificó que la resolución se refirió a aquellos bienes sobre los que “se culminó un procedimiento de Clarificación de la Propiedad, declarando que las islas conocidas con el nombre de Islas del Rosario, con área aproximada de 384-3580 hectáreas, ubicadas a 35 kilómetros al suroeste de Cartagena y a 5 kilómetros del corregimiento de Barú, entre las coordenadas

---

<sup>12</sup> Folios 47 a 76, cuaderno 1.

<sup>13</sup> Folios 77 a 81, cuaderno 1

*planas Y-811.590 y 820.000, X-1.614.260 y 1.624.260 latitud norte, no han salido del patrimonio nacional y por tanto son baldíos reservados”.*

En la parte resolutive del acto se identificó su objeto, así:

*“Artículo 1o. Restitución de los bienes baldíos de reserva de la Nación. La presente resolución **tiene por objeto regular la administración de los bienes baldíos de Reserva de la Nación** ubicados en las diferentes islas que conforman el archipiélago de Islas de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo, siempre que los mismos hayan sido previamente recuperados, antes por INCODER, hoy por la UNAT en los términos del numeral 5 del artículo 3o del Decreto 4907 de 2007<sup>14</sup>”. (La negrilla no es del texto).*

En los artículos 2º, 3º, 4º y 5º, se estableció que “La UNAT, de conformidad con el artículo 10 del Código Fiscal de 1912<sup>15</sup>, entregará en arrendamiento los bienes baldíos reservados de propiedad de la Nación, hasta por un término máximo de ocho (8) años”; el “área máxima de terreno insular que puede ser objeto del contrato de arrendamiento será de una (1) hectárea”; determinó los precios de los contratos, o cánones de arrendamiento, así: para los predios en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, el “equivalente al uno por ciento (1%) del valor del avalúo catastral del inmueble que, para el efecto y a petición de la UNAT, realice el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, siempre que la solicitud y elaboración del contrato se haya realizado hasta el 28 de febrero de 2007 ante INCODER”, y para los predios ubicados en el archipiélago de San Bernardo, estableció un canon del 1%, el 3% y el 5%, de acuerdo con la fecha de iniciación del trámite de solicitud del contrato. El artículo 8º indicó los casos en que no sería aplicable el anterior incremento del canon, por razón de la dilación del trámite no imputable al solicitante.

Con relación a los predios en el archipiélago de San Bernardo, en el artículo 6º se refirió a los bienes allí ubicados, sobre los que –indicó– se adelantaba procedimiento de clarificación de propiedad y dispuso que si “se declara que estos no han salido del dominio del Estado colombiano, sus ocupantes pueden optar entre restituirlos al Estado o legalizar su ocupación mediante la celebración

---

<sup>14</sup> Decreto 4907 de 2007, Artículo 3o. Funciones Generales. *Son funciones generales de la Unidad Nacional de Tierras Rurales, UNAT, las siguientes (...) 5. Adelantar los trámites administrativos o judiciales relacionados con el ejercicio de las acciones y toma de las medidas que correspondan en los casos de indebida ocupación de las tierras baldías.”*

<sup>15</sup> Ley 110 de 1912, Artículo 10. *“El término máximo de duración de un contrato de arrendamiento es el de tres años para los bienes muebles, el de cinco para los predios urbanos, y el de ocho para los rústicos.”*

*de contrato de arrendamiento en los términos aquí previstos. En estos eventos, los cánones de arrendamiento se fijarán de conformidad con las siguientes reglas: (...)*

El artículo 7° reguló los documentos que se debían presentar junto con la solicitud del contrato de arrendamiento; el artículo 9° dispuso que el contrato se celebraría mediante documento privado *“autenticado ante notario público”*; el artículo 10° exigió el trámite de autorización previa para realizar mejoras o adecuaciones; el artículo 11° estableció, para el evento de incumplimiento de las condiciones del artículo 10, la *“terminación automática del contrato sin necesidad de declaración judicial”* y, el artículo 12° indicó la obligación del arrendatario de pagar los impuestos y contribuciones *“que graven las construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejoras sobre el bien de dominio público arrendado, o la actividad económica que desarrolle.”*

El artículo 13° exigió a los actuales ocupantes, para efectos del trámite, la renuncia expresa y por escrito a futuras reclamaciones de cualquier índole *“contra el Estado colombiano o cualquier entidad de derecho público con personería jurídica”*.

En el artículo 14° se refirió a la celebración de contratos de usufructo *“por un término máximo de 8 años, sobre superficies insulares no mayores a cuatrocientos (400) metros cuadrados, con aquellos ocupantes de escasos recursos económicos, establecidos en el Archipiélago con anterioridad a la vigencia del presente acuerdo”*.

El texto completo del acto acusado es el siguiente:

**“MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL  
UNIDAD DE TIERRAS RURALES – UNAT  
Resolución 44 de 2008  
(Febrero 7 de 2008)**

*‘Por la cual se reglamenta la ocupación y aprovechamiento de los terrenos que conforman las Islas del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo.’*

*El Director Ejecutivo de la Unidad Nacional De Tierras Rurales, UNAT, en uso de sus facultades legales y en especial de las conferidas en los artículos 28, numeral 10 de la Ley 1152 de 2007 y el artículo 3o, numerales 5 y 10; y artículo 6o, numeral del Decreto 4907 de 2007,*

**CONSIDERANDO:**

*Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107 de la Ley 110 de 1912 o Código Fiscal vigente, los terrenos que conforman las islas nacionales de uno y otro mar, constituyen reserva territorial del Estado y no son enajenables. A su vez, el artículo 45 del mismo estatuto reiteró la presunción que antes estableció la Ley 70 de 1866 (artículo 4o) y luego el Código Fiscal de 1873 (artículo 878), de reputar como baldíos de propiedad nacional las mencionadas islas, siempre que no estuvieren ocupadas por poblaciones organizadas o apropiadas por particulares en virtud de títulos traslativos de dominio, desde antes de la vigencia de dichas normas;*

*Que mediante Resoluciones de Gerencia General del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, números 04698 de 27 de septiembre de 1984 y 04393 de 15 de septiembre de 1986, se culminó un procedimiento de Clarificación de la Propiedad, declarando que las islas conocidas con el nombre de Islas del Rosario, con área aproximada de 384-3580 hectáreas, ubicadas a 35 kilómetros al suroeste de Cartagena y a 5 kilómetros del corregimiento de Barú, entre las coordenadas planas Y-811.590 y 820.000, X-1.614.260 y 1.624.260 latitud norte, no han salido del patrimonio nacional y por tanto son baldíos reservados, de conformidad con lo previsto en los Códigos Fiscales de 1873 y 1912. Estos actos administrativos fueron debidamente inscritos en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena de Indias, en un Folio de Matrícula Inmobiliaria especial, así como también en los folios inmobiliarios existentes para la época sobre tales terrenos. En resumen, quedó legal y formalmente establecido mediante el mencionado proceso administrativo, que los terrenos que conforman el archipiélago de las denominadas Islas del Rosario constituyen una reserva territorial, patrimonial o fiscal del Estado, destinada a fines de utilidad común e interés general;*

*Que en acatamiento del fallo de la acción de cumplimiento instaurada contra el Incora por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca con fecha 2 de mayo de 2001 y confirmado por el Consejo de Estado, Sección Cuarta, en providencias de julio 6 y septiembre 7 de 2001, el Incora debió iniciar procedimientos administrativos de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, contra las personas que sin contar con autorización o permiso de autoridad competente, vienen ocupando de hecho y han construido instalaciones y mejoras sobre los terrenos reservados que conforman el archipiélago Islas Corales de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo. El fallo también ordenó adelantar los procedimientos administrativos pertinentes, contra los ocupantes de sectores de las islas que conforman el archipiélago de San Bernardo.*

*Ante la supresión y liquidación del Incora, iniciador de estos procedimientos, ordenada por Decreto 1292 de 2003, estos procedimientos los asumió el INCODER, de conformidad con lo previsto en el artículo 24 del Decreto 1300 de 2003. Durante el curso de estos procedimientos, algunos de los interesados en los mencionados procedimientos de Recuperación de Baldíos plantearon al INCODER la conveniencia de que se les autorice, en forma temporal, el uso, goce y aprovechamiento de los terrenos que ocupan.*

*Que teniendo en cuenta lo descrito por el artículo 12 numeral 13 de la Ley 160 de 1994, se ordenó al antiguo Incora, posteriormente 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.*

*Que el artículo 75, en sus incisos 5o y 7o de la Ley 160 de 1994 facultó al INCODER 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. Debido a ello, se expidieron los Acuerdos de Consejo Directivo números 31 de 2005, 41 y 84 de 2006, 116 y 123 de 2007, mediante los cuales se reguló la ocupación y aprovechamiento temporal de los terrenos que conforman las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo.*

*Que el 18 de octubre de 2006 la UNAT celebró un Convenio de cooperación (convenio 122 de 2006) con la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales y la Fundación Patrimonio Natural fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas, con el propósito de delegar la administración y recaudo de los cánones de arrendamiento a la Fundación para que sean reinvertidos de manera exclusiva en el Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario, particularmente en lo que atañe a la recuperación ambiental de las áreas del parque.*

*Que de conformidad con lo señalado en el numeral 3 del artículo 2o de la Ley 1152 de 2007 ‘La política de Desarrollo Rural abordará la ruralidad a partir de un enfoque integral que trasciende la dimensión productiva agropecuaria y agroindustrial, reconociendo la sinergia con otros factores como la infraestructura física, los servicios sociales y seguridad social, y otras actividades económicas.’*

*Que según el numeral 10 del artículo 3o del Decreto 4907 de 2007, es una función de la Unidad Nacional de Tierras Rurales ‘definir la vocación y los fines de las tierras rurales de propiedad de la Nación’.*

*Que con base en lo anterior, en la actualidad la UNAT adelanta los procedimientos administrativos de recuperación de baldíos iniciados en INCORA y adelantados en INCODER, contra ocupantes indebidos de los terrenos ubicados en las diferentes islas que conforman el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo.*

*Que es competencia del Director Ejecutivo de la UNAT, de acuerdo a lo ordenado por el artículo 6o numeral 2 del Decreto 4907 de 2007, ‘ordenar los gastos, dictar los actos administrativos, realizar las operaciones y celebrar los contratos y convenios necesarios para el cumplimiento de los objetivos y funciones de la entidad, dentro de los límites legales y estatutarios’.*

*Que la UNAT considera de la mayor importancia para la economía turística del Distrito de Cartagena de Indias y altamente conveniente para los intereses de la economía nacional procurar que los terrenos que constituyen reserva patrimonial del Estado tengan un uso acorde con la conservación y restablecimiento de los recursos naturales y del medio ambiente, sin permitir el aprovechamiento ilícito del patrimonio estatal.*

*Que las islas denominadas Tesoro, Rosario y sus islotes adyacentes, Maravilla y Mangle, al igual que la totalidad del área sumergida, integran el Parque Nacional Natural los Corales del Rosario y de San Bernardo. En consecuencia, el presente reglamento de ocupación temporal de las islas que constituyen reserva territorial del Estado, tendrá en cuenta todas las normas sobre conservación y aprovechamiento racional de recursos naturales renovables y del medio ambiente, así como las regulaciones especiales del citado Parque Nacional Natural.*

*De otra parte, de conformidad con los artículos 83 y 84 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto 2811 de 1974, las playas marítimas y la faja paralela a la línea de mareas máximas, son bienes de dominio público, inalienables e imprescriptibles. A su vez, el artículo 5o de la Ley 9ª de 1989 prevé que constituyen espacio público las áreas requeridas para la circulación de las personas, así como las franjas de retiro de las edificaciones sobre las fuentes de agua.*

*Además, la jurisprudencia ha considerado la mencionada franja, al igual que a las playas y demás bienes a que se refiere el artículo 674 del Código Civil, por su naturaleza, como bienes de uso público, destinados al uso común de los habitantes y sobre los cuales no es posible autorizar un uso excluyente a un particular, salvo situaciones especialmente previstas en la ley que no contraríen el deber estatal consagrado en el artículo 82 de nuestra Constitución Política;*

*Que el Parque Nacional Natural los Corales del Rosario y de San Bernardo fue declarado y alinderado originalmente por el Acuerdo número 26 de 1977 del Inderena, aprobado por Resolución Ejecutiva número 171 de 1986 del Ministerio de Agricultura y posteriormente realinderado por el Acuerdo 0093 de 1987 del Inderena, aprobado con Resolución Ejecutiva número 59 de 1988 del Ministerio de Agricultura y por la Resolución 1425 de 1996 del hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. De otra parte, de conformidad con el Decreto 2324 de 1984 compete a la Dirección General Marítima y Portuaria, Dimar, otorgar concesiones, permisos o licencias para el uso y goce pro tempore de los bienes de uso público y territorios bajo su jurisdicción, sin que esta facultad contraríe las competencias asignadas en la ley a otros entes públicos.*

*Por todas las circunstancias expresadas, el presente reglamento se aplicará sólo a aquellos terrenos que constituyen reserva territorial del Estado y que conforman los archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, el primero de los cuales está delimitado expresamente en las Resoluciones del Incora número 04698 del 27 de septiembre de 1984 y número 04393 del 15 de septiembre de 1986. En consecuencia, no se aplicará a aquellas porciones o franjas de terreno de las islas, que de conformidad con las normas legales constituyen bienes de uso público, así como las correspondientes a las áreas del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo;*

*Por lo expuesto,*

#### **RESUELVE:**

**Artículo 1o. Restitución de los bienes baldíos de reserva de la Nación.** *La presente resolución tiene por objeto regular la administración de los bienes baldíos de Reserva de la Nación ubicados en las diferentes islas que conforman el archipiélago de Islas de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo, siempre que los mismos hayan sido previamente recuperados, antes por INCODER, hoy por la UNAT en los términos del numeral 5 del artículo 3o del Decreto 4907 de 2007.*

**Artículo 2o. Contrato de arrendamiento.** *La UNAT, de conformidad con el artículo 10 del Código Fiscal de 1912, entregará en arrendamiento los bienes baldíos reservados de propiedad de la nación, hasta por un término máximo de ocho (8) años, que conforman las islas que integran los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, que por disposición del artículo 107 del Código Fiscal, Ley 110 de 1912, constituyen reserva patrimonial o territorial del Estado. 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 franjas 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.

**Artículo 3o. Área máxima de arrendamiento.** El área máxima de terreno insular que puede ser objeto del contrato de arrendamiento será de una (1) hectárea.

**Artículo 4o. Precio del contrato de arrendamiento para predios ubicados en el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario.** De conformidad con las disposiciones legales que rigen la materia, el precio o canon mensual de arrendamiento de las áreas insulares, será equivalente al uno por ciento (1%) del valor del avalúo catastral del inmueble que, para el efecto y a petición de la UNAT, realice el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, siempre que la solicitud y elaboración del contrato se haya realizado hasta el 28 de febrero de 2007 ante INCODER. El canon se pagará anticipadamente a la Fundación Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas por el arrendatario, por períodos mensuales, semestrales o anuales, dentro de los primeros cinco (5) días hábiles del período correspondiente. Respecto de los contratos de arrendamiento que hayan iniciado su trámite con posterioridad al veintiocho (28) de febrero de 2007 y hasta el treinta (30) de junio del mismo año, el canon de arrendamiento de las áreas insulares será equivalente al tres por ciento (3%) del valor del avalúo catastral del inmueble. De otro lado, los contratos de arrendamiento que hayan iniciado su trámite con posterioridad al treinta (30) de junio de 2007, el canon de arrendamiento de las áreas insulares será equivalente al cinco por ciento (5%) del valor del avalúo catastral del inmueble.

**Artículo 5o. Precio del contrato de arrendamiento para predios ubicados en el archipiélago de San Bernardo.** En lo referente a los contratos de arrendamiento sobre predios ubicados en el Archipiélago de San Bernardo, el canon será equivalente al uno por ciento (1%) del valor del avalúo catastral que realice el IGAC, siempre que la solicitud del contrato se haya presentado hasta el treinta y uno (31) de agosto de 2007 ante Incoder. Respecto de los contratos de arrendamiento de los que se hubiere iniciado trámite por solicitud del ocupante con posterioridad al treinta y uno (31) de agosto de 2007 y hasta el treinta y uno (31) de octubre del mismo año, el canon de arrendamiento de las áreas insulares será equivalente al tres por ciento (3%) del valor del avalúo catastral del inmueble. De otro lado, los contratos de arrendamiento de los que se hubiere iniciado trámite por solicitud del ocupante con posterioridad al treinta y uno (31) de octubre de 2007, el canon de arrendamiento de las áreas insulares será equivalente al cinco por ciento (5%) del valor del avalúo catastral del inmueble.

**Artículo 6o. contrato de arrendamiento para predios sobre los que se adelantan procedimientos de clarificación de la propiedad en el archipiélago de San Bernardo.** Si en los procesos de clarificación de la propiedad de predios ubicados en el Archipiélago de San Bernardo se declara que estos no han salido del dominio del Estado colombiano, sus ocupantes pueden optar entre restituirlos al Estado o legalizar su ocupación mediante la celebración de contrato de arrendamiento en los términos aquí previstos. En estos eventos, los cánones de arrendamiento se fijarán de conformidad con las siguientes reglas: Si el contrato de arrendamiento se celebra dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación al interesado del acto administrativo que declara que el área insular que ocupa no ha salido del dominio del Estado y a la vez, que agote por completo la vía gubernativa, el canon de arrendamiento será equivalente al uno por ciento (1%) del avalúo catastral vigente; Si el contrato de arrendamiento se celebra después de los treinta (30) días y antes de los noventa(90) días siguientes a la notificación al interesado del acto administrativo que declara que el área insular que ocupa no ha salido del dominio del Estado y a la vez, que agote por completo

la vía gubernativa, el canon de arrendamiento será equivalente al tres por ciento (3%) del avalúo catastral vigente; Si el contrato de arrendamiento se celebra después de los noventa (90) días siguientes a la notificación al interesado del acto administrativo que declara que el área insular que ocupa no ha salido del dominio del Estado y a la vez, que agote por completo la vía gubernativa, el canon de arrendamiento será equivalente al cinco por ciento (5%) del avalúo catastral vigente.

**Artículo 7o. Documentos que se deben presentar junto con la solicitud de contrato de arrendamiento.** El interesado en suscribir contrato de arrendamiento deberá presentar ante la UNAT una solicitud por escrito, allegando para ello todos los documentos requeridos para la protocolización del contrato correspondiente cuales son:

a) EN CASO DE PERSONAS JURÍDICAS<sup>16</sup>:

-- Certificado de Existencia y representación social de la persona jurídica donde conste la identidad de quien ostenta la calidad de representante legal con una expedición no anterior de treinta (30) días. -- Acuerdo de Junta Directiva que habilite al representante legal a celebrar el contrato de arrendamiento cuando así se requiera por estatutos. -- Certificado de antecedentes disciplinarios del representante legal, expedido por la Procuraduría General de la Nación. -- Certificado de antecedentes fiscales del representante legal, expedido por la Contraloría General de la Nación. -- Copia del pasado judicial vigente expedido por el DAS, del representante legal. -- Copia de la Cédula de Ciudadanía del Representante Legal. -- **Desistimiento de las Acciones Judiciales o reclamaciones extrajudiciales que haya instaurado la sociedad en contra del Estado Colombiano o de cualquier entidad de derecho público con personería jurídica de cualquier índole, en especial a las relacionadas con la propiedad, posesión u ocupación de los terrenos insulares y mejoras implantadas mediante escrito firmado con presentación personal ante notario por parte del representante legal.** -- Si aún no se hubiere instaurado una reclamación judicial o extrajudicial en contra del Estado Colombiano o de cualquier entidad de derecho público con personería jurídica, el solicitante deberá allegar una renuncia de manera expresa y por escrito a futuras reclamaciones de cualquier índole, en especial a las relacionadas con la propiedad, posesión u ocupación de los terrenos insulares y mejoras implantadas en los territorios baldíos objeto del contrato, mediante escrito firmado con presentación personal ante notario por parte del representante legal. (En negrilla los apartes suspendidos).

(B) EN CASO DE PERSONAS NATURALES<sup>17</sup>:

-- Certificado de antecedentes disciplinarios del solicitante, expedido por la Procuraduría General de la Nación. -- Certificado de antecedentes fiscales del solicitante, expedido por la Contraloría General de la Nación.-- Copia del pasado judicial vigente expedido por el DAS, del solicitante. -- Copia de la Cédula de Ciudadanía del solicitante. -- **Desistimiento de las Acciones Judiciales o reclamaciones extrajudiciales que haya instaurado la sociedad en contra del**

---

<sup>16</sup> Apartes suspendidos por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: Enrique Gil Botero, auto de 6 de agosto de 2009, radicación: 11001-03-26-000-2009-00046 00, expediente: 36.841, actor: Dary Lucila Ramírez Rodríguez, Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-, Unidad Nacional de Tierras Rurales –UNAT- y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, proceso: Acción de nulidad.

<sup>17</sup> <sup>17</sup> Apartes suspendidos por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: Enrique Gil Botero, auto de 6 de agosto de 2009, radicación: 11001-03-26-000-2009-00046 00, expediente: 36.841, actor: Dary Lucila Ramírez Rodríguez, Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-, Unidad Nacional de Tierras Rurales –UNAT- y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, proceso: acción de nulidad.

**Estado Colombiano o de cualquier entidad de derecho público con personería jurídica de cualquier índole, en especial a las relacionadas con la propiedad, posesión u ocupación de los terrenos insulares y mejoras implantadas mediante escrito firmado con presentación personal ante notario. Si aún no se hubiere instaurado una reclamación judicial o extrajudicial en contra del Estado Colombiano o de cualquier entidad de derecho público con personería jurídica, el solicitante deberá allegar una renuncia de manera expresa y por escrito a futuras reclamaciones de cualquier índole, en especial a las relacionadas con la propiedad, posesión u ocupación de los terrenos insulares y mejoras implantadas en los territorios baldíos objeto del contrato, mediante escrito firmado con presentación personal ante notario. (En negrilla apartes suspendidos).**

**Artículo 8o. Sobre el momento de la celebración del contrato de arrendamiento y su canon aplicable.** El incremento en el porcentaje correspondiente al tres por ciento (3%) o al cinco por ciento (5%) del avalúo catastral del inmueble como canon de arrendamiento, de acuerdo con la fecha de celebración del contrato, no será aplicable en aquellos contratos en los que se compruebe que la dilación del mismo no es imputable al solicitante del contrato. Para este fin, se entenderá que la dilación en la suscripción del contrato es ajena al solicitante cuando el interesado haya presentado solicitud de contrato de arrendamiento sobre el predio ocupado dentro de las fechas establecidas en los artículos 4o y 5o de la presente resolución. En la solicitud deberá manifestarse de manera expresa la intención de suscribir contrato de arrendamiento y reconocer el dominio del Estado Colombiano sobre los predios ocupados por el solicitante.

**Artículo 9o. Solemnidades del contrato.** El contrato de arrendamiento de los terrenos insulares se celebrará mediante documento privado autenticado ante notario público. Una vez suscrito por las partes el correspondiente contrato, este se reputa perfeccionado y se harán exigibles las obligaciones recíprocas.

**Artículo 10. Mejoras Y Adecuaciones.** El arrendatario deberá obtener de la UNAT autorización previa y por escrito para realizar cualquier tipo de mejoras o adecuaciones sobre el inmueble objeto del contrato de arrendamiento. Bajo ningún motivo, el ocupante podrá efectuar nuevas construcciones ni instalaciones, de conformidad con lo establecido en las Resoluciones número 1424 de 1996 del Ministerio del Medio Ambiente y número 01610 de 2005 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. De la misma forma, el arrendatario deberá dar cumplimiento a las normas y disposiciones ambientales, establecidas en el Plan de Manejo Ambiental. Si al momento de suscribir el contrato de arrendamiento, ya existieren construcciones, instalaciones y en general mejoras, sobre el área objeto del contrato, el UNAT otorgará 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. Para el efecto, el arrendatario presentará la respectiva solicitud ante la Unidad Nacional de Tierras Rurales, acompañada de los planos y del proyecto a realizar, así como de los planes de manejo ambiental, permisos, licencias, concesiones o autorizaciones, que según las normas legales se requieran para realizar las adecuaciones necesarias. El Director Ejecutivo podrá expedir la autorización una vez cumplidos los requisitos legales, dejando expresa constancia que las mejoras e instalaciones que se realicen sobre el terreno de dominio público arrendado, revierten al dominio de la Nación al término del contrato, sin lugar a indemnizaciones ni a ningún tipo de reconocimiento pecuniario por las mismas.

**Artículo 11. Terminación unilateral del contrato.** El incumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo anterior dará lugar a que la UNAT declare la terminación automática del contrato sin necesidad de declaración judicial.

**Artículo 12. Impuestos y contribuciones.** Los arrendatarios se obligarán a pagar oportunamente los impuestos y contribuciones que de conformidad con lo previsto en el artículo 6o, numeral 3, de la Ley 768 de 31 de julio de 2002, que graven las construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejoras sobre el bien de dominio público arrendado, o la actividad económica que desarrolle.

**Artículo 13. Renuncia a futuras reclamaciones por parte de los actuales ocupantes.** En todo caso, los actuales ocupantes deberán renunciar de manera expresa y por escrito a futuras reclamaciones de cualquier índole, en especial a las relacionadas con la propiedad, posesión u ocupación de los terrenos insulares y mejoras plantadas, en contra del Estado colombiano o de cualquier entidad de derecho público con personería jurídica.<sup>18</sup> En el evento de que se presentaren simultáneamente dos o más solicitudes de arrendamiento de una misma superficie insular, se atenderá preferentemente la presentada por los actuales ocupantes quienes, como arriba se expresó, deberán en todo caso aceptar el dominio pleno del Estado sobre tales terrenos, y comprometerse a realizar, dentro del año siguiente, las modificaciones o adecuaciones que sean necesarias de conformidad con las normas ambientales vigentes y obtengan los respectivos planes de manejo ambiental, permisos, licencias o autorizaciones de las autoridades competentes. En todo caso, las mejoras se reputarán de propiedad de la Nación, por estar implantadas en un terreno que constituye reserva territorial o patrimonial del Estado.

**Artículo 14. Contrato de usufructo.** Se celebrarán contratos de usufructo, por un término máximo de 8 años, sobre superficies insulares no mayores a cuatrocientos (400) metros cuadrados, con aquellos ocupantes de escasos recursos económicos, establecidos en el Archipiélago con anterioridad a la vigencia del presente acuerdo. El terreno solamente podrá ser destinado a fines habitacionales del usufructuario y su familia, siempre que se comprometan a no contravenir las normas ambientales. La solicitud del interesado deberá acompañarse de la autorización o permiso de la respectiva autoridad ambiental. Para estos efectos se considera un ocupante de escasos recursos económicos quien tenga un patrimonio inferior a 15 salarios mínimos legales mensuales y no haya recibido del Estado subsidio de vivienda de interés social.

**Artículo 15. Aspectos no regulados.** En los aspectos no regulados en esta resolución, se aplicarán los Códigos Contencioso Administrativo y Civil, en lo que sea compatible con la naturaleza de los procedimientos y actuaciones objeto de este reglamento.

**Artículo 16. Vigencia.** Este reglamento rige a partir de la fecha de su expedición. Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 7 de febrero de 2008.

**LUIS OROZCO CÓRDOBA (FIRMADO)**  
Director Ejecutivo  
**UNIDAD NACIONAL DE TIERRAS RURALES, UNAT"**

## **6. Antecedentes normativos del régimen de administración de baldíos en las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo.**

---

<sup>18</sup> Apartes en negrilla suspendidos por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: Enrique Gil Botero, auto de 6 de agosto de 2009, radicación: 11001-03-26-000-2009-00046 00, expediente: 36.841, actor: Dary Lucila Ramírez Rodríguez, Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER–, Unidad Nacional de Tierras Rurales –UNAT– y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, proceso: acción de nulidad.

A continuación la Sala presenta un breve recuento de las normas referidas a la competencia para desplegar los actos de administración sobre los bienes baldíos relacionados en el *sub lite*:

i) El Código Fiscal de 1873 (La Ley 106 de 1873), citado como uno de los soportes normativos en el acto acusado en el *sub- lite*, dispuso:

**“Artículo 878.** *Se reputan baldíos, y por consecuencia, de propiedad nacional:*

*1º Las tierras incultas situadas en los Territorios que administra la Nación;*

*2º Las márgenes de los ríos navegables no apropiadas a particulares con título legítimo;*

*3º Las costas desiertas de la República;*

*4º Las islas de uno u otro mar, dentro de la jurisdicción de este, que no estén ocupadas por poblaciones organizadas o por poblaciones particulares con justo título;*

*5º Las tierras incultas de las cordilleras y valles”.*<sup>19</sup>

ii) El Código Fiscal de 1912, (La Ley 110 de 1912), igualmente invocado en la Resolución 44 de 2008, derogó el Código Fiscal anterior, repitió el texto del artículo 878 antes citado, en relación con los bienes que se reputan como baldíos, dispuso un capítulo sobre el procedimiento de contratación para el arrendamiento de bienes nacionales y sometió a sus reglas el arrendamiento de baldíos, en lo general, de la siguiente manera:

**“Artículo 9o.** *Para el arrendamiento de los bienes nacionales se deben observar las siguientes reglas:*

*a). No puede celebrarse el contrato sino en licitación pública.*

*b). Se debe proceder a la estimación de la base del canon mensual o anual, por medio de tres peritos nombrados por el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, o por la autoridad a quien éste comisione.*

*c) A la licitación debe procederse previa la publicación de un aviso en el Diario Oficial, por tres veces, (...).*

*d). El remate debe verificarse con sujeción a las mismas reglas dadas para la venta de bienes nacionales en los apartes del Artículo 13.*

*e). El 10 por 100 consignado por el rematador para tener derecho a hacer postura debe imputarse al pago del primer canon de arrendamiento (...).”*

**Artículo 10.** *El término máximo de duración de un contrato de arrendamiento es el de tres años para los bienes muebles, el de cinco para los predios urbanos, y el de ocho para los rústicos.*

**Artículo 11.** *Los bienes nacionales consistentes en minas, baldíos, bosques y salinas, se sujetan para su administración a las reglas especiales contenidas en los títulos respectivos de este Código, con subordinación a las generales de este capítulo.”* (Se resalta)

(...)

**Artículo 44.** *Son baldíos, y en tal concepto pertenecen al Estado, los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de otro dueño, y*

---

<sup>19</sup> [http://www.bdigital.unal.edu.co/5719/56/libro\\_1\\_de\\_la\\_hacienda\\_y\\_del\\_tesoro\\_p.\\_141-210.pdf](http://www.bdigital.unal.edu.co/5719/56/libro_1_de_la_hacienda_y_del_tesoro_p._141-210.pdf)

los que habiendo sido adjudicados con ese carácter, deban volver al dominio del Estado, de acuerdo con lo que dispone el Artículo 56.

**Artículo 45.** Se reputan baldíos, y, por consiguiente, de propiedad nacional:

a). Las costas desiertas del territorio de la República no pertenecientes a particulares por título originario o traslativo de dominio.

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 título traslativo de dominio.

c). Las Islas de los ríos o lagos navegables por buques de más de cincuenta toneladas; y

d). Las márgenes de los ríos navegables, salvo el derecho que tengan los particulares por título traslativo de dominio.

(...)

**Artículo 62.** El Gobierno tiene sobre los baldíos las mismas facultades administrativas que sobre los demás bienes nacionales.”

iii) La Ley 136 de 1961, contentiva de la “Reforma Social Agraria” creó el Instituto Colombiano la Reforma Agraria, establecimiento público al cual asignó la función de administrar los bienes baldíos, así :

*Artículo 3º.* Son funciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria: a) Administrar a nombre del Estado las tierras baldías de propiedad nacional, adjudicar las o constituir reservas y adelantar colonizaciones sobre ellas, de acuerdo con las normas vigentes y con las disposiciones de esta Ley.

iv) Por otra parte, el Decreto 2811 de 1974, por el cual se dictó el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, reguló el Sistema de Parques Nacionales y distinguió los diversos tipos de áreas, dentro del sistema y en la periferia. En esa codificación se dispuso:

**“Artículo 327.-** Se denomina Sistema de Parques Nacionales el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio Nacional que, en beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reserva y declara comprendida en cualquiera de las categorías que adelante se enumeran.

(...)

**Artículo 329.-** El Sistema de Parques Nacionales tendrá los siguientes tipos de áreas:

**a.- Parque Nacional:** Área de extensión que permita su autoregulación ecológica y cuyos ecosistemas en general no han sido alterados sustancialmente por la explotación u ocupación humana, y donde las especies vegetales de animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tiene valor científico, educativo, estético y recreativo Nacional y para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo;

**b.- Reserva Natural:** Área en la cual existen condiciones primitivas de flora, fauna y gea, y está destinada a la conservación, investigación y estudio de sus riquezas naturales;

**c.- Área Natural única:** Área que, por poseer condiciones especiales de flora o gea es escenario natural raro;

**d.- Santuario de flora:** Área dedicada a preservar especies o comunidades vegetales para conservar recursos genéticos de la flora Nacional;

**e.- Santuario de Fauna:** Área dedicada a preservar especies o comunidades de animales silvestres, para conservar recursos genéticos de la fauna Nacional;

**f.- Vía Parque:** Faja de terreno con carretera, que posee bellezas panorámicas singulares o valores naturales o culturales, conservada para fines de educación y esparcimiento.

**Artículo 330.-** De acuerdo con las condiciones de cada área del Sistema de parques Nacionales de los ordinales a) a e) del artículo precedente, **se determinarán zonas amortiguadoras en la periferia para que atenúen las perturbaciones que pueda causar la acción humana.**

**En esas zonas se podrán imponer restricciones y limitaciones al dominio.**  
(La negrilla no es del texto).

v) El Decreto 622 de 1977, estableció que el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente –INDERENA–, era la autoridad competente para el manejo y administración del *Sistema de Parques Nacionales Naturales*.

vi) Mediante el Acuerdo número 26 de 1977 del INDERENA, aprobado por la Resolución Ejecutiva número 165 de 1977, se declaró y reservó el Parque Nacional Natural Corales del Rosario, integrado por un área aproximada de 17.800 hectáreas de superficie submarina, excluyéndose del área alindada como parque los globos de terreno comprendidos por todas las islas del área<sup>20</sup>.

vii) Mediante Resolución N° 4698 de 27 de septiembre de 1984, confirmada por la Resolución N° 4393 del 15 de septiembre de 1986, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA, declaró que las islas, “*conocidas con el nombre de Islas del Rosario (...) entre las cuales se encuentran LA ISLETA, LA ISLETICA, ISLA GRANDE, MACAVI, ROBERTO, ISLA DEL ROSARIO, PAVITO, LOS PALACIOS, PIRATA, LOS CAGUAMOS. BONAIRE. NO TE VENDO o ISLOTE DE LA FIESTA, ISLA DEL TESORO ARENAS Y OTRAS, las cuales comprenden un área aproximada de 383 hectáreas 3.580 m<sup>2</sup> ubicadas al Suroeste de Cartagena, (...) entre las coordenadas (...) que pertenecen en lo administrativo al corregimiento de Barú (...) “no han salido del patrimonio nacional y por lo tanto son baldíos reservados, en virtud del Código Fiscal de 1873 y 1912.”*

viii) Mediante Acuerdo No. 093 de 1987 el INDERENA realinderó el Parque Nacional Natural Corales del Rosario, incluyendo el área territorial de Isla del Rosario y un sector inundable en Isla Barú contiguo a la Ciénaga del Mohan, para un extensión total de 19.500 hectáreas.

ix) La Ley 99 de 1993 creó el Ministerio del Medio Ambiente, reordenó el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos

---

<sup>20</sup> Cita tomada de los considerandos de la Resolución 679 de 2005, expedida por el Ministerio de Ambiente, vivienda y desarrollo territorial.

naturales renovables, organizó el Sistema Nacional Ambiental –SINA y, dentro de la estructura administrativa del Ministerio contempló la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, a la cual le asignó la función de administración de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales.

El artículo 5 de la Ley 99 de 1993, dispuso como función del Ministerio del Medio Ambiente:

*“19. Administrar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, velar por la protección del patrimonio natural y la diversidad biótica de la Nación, así como por la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;”*

x) Mediante la Ley 160 de 1994 se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y se derogó la Ley 135 de 1961. El numeral 13 del artículo 12 de la Ley.160 asignó al Instituto Colombiano de Reforma Agraria - INCORA, hoy Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, la función de administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación, en la siguiente forma:

*“13. 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.”*

xi) Mediante Resolución No. 1424 del 20 de diciembre de 1996, el Ministerio del Medio Ambiente ordenó *“la suspensión de construcciones en el área del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario, en las Islas del Rosario, en los demás cayos, islas o islotes ubicados al interior de los límites del Parque y en las islas y bajos coralinos que conforman, el Archipiélago de San Bernardo”*.

xii) Mediante Resolución No. 1425 del 20 de diciembre de 1996 el Ministerio del Medio Ambiente, realinderó el Parque Nacional Natural Corales del Rosario, con un área aproximada de 120.000 hectáreas, el cual pasó a denominarse *“Parque Nacional Natural Corales del Rosario y de San Bernardo”*, incluyendo dentro de su jurisdicción el área territorial de la isla del Rosario, sus islotes adyacentes y el área territorial de Isla Tesoro, ubicadas en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y el área territorial de la Isla Maravilla e Isla Mangle, en el Archipiélago de San Bernardo. A su vez, el parágrafo segundo del artículo primero indicó que los

demás globos de terreno incluidos dentro del área alinderada quedarán sometidos a la reglamentación que *“sobre zonas amortiguadoras expida el Ministerio del Medio Ambiente.”*

Nótese que el área objeto de la calificación de terrenos baldíos realizada en las resoluciones del INCORA era tan solo de *383 hectáreas 3.580 m<sup>2</sup>*, muy inferior a la de 120.000 hectáreas declarada como área (aproximada) del Sistema de Parque Natural, de acuerdo con las resoluciones del Ministerio del Medio Ambiente.

Desde la perspectiva que otorga este plenario, se anticipa que no es posible determinar si existieron globos de terreno ubicados en zona declarada como baldía, pero fuera de las alinderadas en el área del Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo y de sus zonas de amortiguación, máxime cuando estas últimas no estaban reglamentadas.

**xiii)** En este estado de la legislación, se pronunció el Consejo de Estado, en la sentencia de 6 de julio de 2001, mediante la cual accedió a la acción de cumplimiento, en torno a la obligación del Instituto Colombiano de Reforma Agraria – INCORA, de desplegar las funciones previstas en los numerales 14, 15, 16 y 17 del artículo 12, los numerales 1, 2 y 3 del artículo 48 de la Ley 160 de 1994 e, igualmente, los artículos 45, 46, 47, 48, 49, 50 y 51 del Decreto 2664 de 1994, de acuerdo con los cuales esta Corporación determinó que le correspondía al INCORA adelantar *“la clarificación de la propiedad de la Nación, el deslinde y la recuperación de baldíos indebidamente ocupados, presuntamente, del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo.”*<sup>21</sup>

En esa oportunidad, el Consejo de Estado confirmó las apreciaciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el sentido de que los procedimientos de clarificación de propiedad y las actuaciones de recuperación de baldíos indebidamente ocupados eran de competencia del Instituto Colombiano de Reforma Agraria - INCORA, a la vez que consideró que bajo la legislación entonces vigente, las gestiones del Ministerio de Medio Ambiente se concretaban

---

<sup>21</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: Germán Ayala Mantilla, sentencia de 6 de Julio de 2001, radicación: 25000-23-26-000-2001-0619-01 (Acu-935), actor: Procurador delegado para asuntos ambientales, referencia: apelación sentencia.

en lo atinente a la recuperación, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en las respectivas zonas<sup>22</sup>.

**xiv)** La Ley 790 de 2002, expidió las disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública, reorganizó los ministerios, definió entre ellos el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para renovar la estructura de la administración pública nacional.

**xv)** Mediante el Decreto-ley 216 de 2003, por el cual se estableció, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se asignó la administración del sistema de parques nacionales a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales - UAESPNN, así:

*“Artículo 19. Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales - UAESPNN, es una dependencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con autonomía administrativa y financiera, en los términos del literal j) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998, encargada del manejo y administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de los asuntos que le sean asignados o delegados.”*

**xvi)** Mediante Resolución No. 679 de 31 de mayo de 2005 el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en uso de las facultades del Decreto Ley 216 de 2003, declaró el “Área Marina Protegida [AMP] de los archipiélagos del Rosario y de San Bernardo”, lo cual se realizó considerando las disposiciones del Convenio de Biodiversidad Biológica aprobado por la Ley 165 de 1994, del

---

<sup>22</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: Germán Ayala Mantilla, sentencia de 6 de Julio de 2001, radicación: 25000-23-26-000-2001-0619-01 (Acu-935), actor: Procurador delegado para asuntos ambientales, referencia: apelación sentencia. En las consideraciones de la sentencia se lee:

*“Por su parte el Decreto 2664 de 1994, reglamentario de la Ley 160 de 1994, establece el procedimiento en forma más detallada para la recuperación de baldíos indebidamente ocupados. Aclaró el Tribunal que sobre las funciones asignadas al Ministerio del Medio Ambiente, éstas se refieren estrictamente al ámbito de su competencia, como es la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, **uso y aprovechamiento** de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible. En efecto, la administración del Parque Nacional de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo le fue asignada al Ministerio del Medio Ambiente, pero ninguna de las autoridades ambientales aparecen investidas de las competencias legales de policía administrativa para la clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos indebidamente ocupados, la cual sí aparece conferida al INCORA por la Ley 160 de 1994. Por lo anterior, consideró el Tribunal que el ente demandado conserva a plenitud las competencias legales en relación con el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, previstas en las disposiciones demandadas. Además, se encuentra plenamente acreditado en el proceso que la entidad demandada ha omitido ejercer dichas competencias legales, por cuanto ha estimado que fueron asignadas al Ministerio del Medio Ambiente, lo cual es jurídicamente inexacto.”* (La negrilla no es del texto).

Convenio para la Protección y Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe, aprobado por la Ley 56 de 1987 y del Protocolo relativo a las Áreas de Flora y Fauna Silvestres especialmente protegidas, adoptado por la Ley 356 de 1997. En esa resolución se realizó una delimitación de la AMP de los archipiélagos del Rosario y de San Bernardo y se consideró una zonificación transitoria, con identificación de los usos permitidos para cada tipo de zona. Para el propósito de este recuento normativo se destacan los criterios de alinderación:

**“a) Definición de criterios y delimitación del AMP**

*A partir de un ejercicio de categorización se seleccionaron 17 criterios: Siete bióticos, cuatro sociales, tres económicos y tres político-administrativos para orientar la delimitación del AMP.*

*De acuerdo con estos criterios el AMP incluye, entre otros, los archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, el parque submarino adyacente Corales del Rosario y de San Bernardo y el Santuario de Flora y Fauna El Corchal "El Mono Hernández", **la zona continental desde el Canal del Dique (al norte) hasta Punta San Bernardo** y el área marina desde el parque hasta el complejo de Isla Fuerte, bajo Bushnell y bajo Burbujas (al sur) y se extiende hasta la isóbata de los 200 m en la plataforma continental (Figura I). Sus límites son (...)*

*- **En el área continental:** Comprende el territorio localizado entre los puntos 2 y 3 de la Figura número 1, en donde se incluye el 100% de la cobertura espacial de los ecosistemas de manglar, y **una franja adicional de 2 km** fijada desde el borde externo del manglar hacia el continente, desde la desembocadura del Canal del Dique al Norte hasta Punta San Bernardo en el sur.*

*- **En el área marina:** Comprendido entre los puntos 3, 4 y 5 de la Figura número 1: Parte desde arroyo el Medio hacia el Archipiélago de San Bernardo, tomando como punto de referencia el bajo Sotavento (punto 4), a partir de este, se proyecta una línea paralela a la isóbata de los 200 m hasta el complejo arrecifal de Isla Fuerte (punto 5).” (Se destaca en negrilla la zona continental).*

En la declaración del área marina protegida, se estableció la respectiva delimitación:

**“ARTÍCULO 1o.** Declarar como Área Marina Protegida el área delimitada por las siguientes coordenadas y que se denominará Área Marina Protegida de los Archipiélagos del Rosario y de San Bernardo.

**Por el Norte:** (...)

**PARÁGRAFO 1o.** El límite exterior del Área Marina Protegida Corales del Rosario y de San Bernardo, se encuentra representado cartográficamente en el Plano número 1 anexo a la presente resolución.

**PARÁGRAFO 2o.** Hace parte integral del AMP el Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo y el Santuario de Fauna y Flora El Corchal "El Mono Hernández".

Frente a la competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, para expedir la declaración de AMP, se invocó la siguiente:

**“Frente a la competencia del Ministerio para declarar el AMP**

*Según lo consagrado en el artículo 5° numerales 18 y 19 de la Ley 99 de 1993, le corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, reservar, alinderar y sustraer las reservas forestales nacionales y reglamentar su uso y funcionamiento y velar por la protección del patrimonio natural y la diversidad*

biótica de la Nación, así como por la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;

Que el Decreto-ley 216 de 2003 consagró en el numeral 10 del artículo 2°, como función del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial la de declarar, delimitar, alindar y sustraer áreas de manejo especial, áreas de reserva nacional forestal y demás áreas protegidas; numeral 2, determinar los mecanismos e instrumentos para orientar los procesos de ordenamiento territorial del orden nacional, regional y local, numeral 3, velar porque en los procesos de ordenamiento territorial se apliquen los criterios de sostenibilidad e incorporen las áreas de manejo especial, reservas forestales y demás áreas protegidas;”

En relación con los usos permitidos en la AMP se destaca dentro de la zonificación transitoria:

**“c) Zonas de uso especial.**

Unidad de manejo aplicable a aquellas áreas con alta calidad biológica o elementos frágiles o representativos, en los que su conservación admita un reducido uso público, utilizando tecnología limpia y servicios ecoeficientes con el fin de asegurar la protección a largo plazo de la integridad natural del área, garantizando que las actividades que en ellas se desarrollan sean de baja intensidad y sujetas a regulaciones de uso de los recursos naturales, compatibles con la protección de los ecosistemas.

**En estas zonas se incluyen hábitat con diversos grados de uso e intervención humana** que deben corresponder a los usos actuales compatibles o usos potenciales que minimicen el nivel de impacto.

En esta zona se restringirá el grado de intervención humana a actividades como: Investigación, monitoreo, educación ambiental, ecoturismo, recreación de bajo impacto y pesca de subsistencia;

**d) Zonas de uso sostenible**

Unidad de manejo aplicable a aquellas áreas que contienen ecosistemas con una alta oferta de bienes y servicios ambientales, que permiten que sean aprovechados sosteniblemente sin implicar una modificación significativa del entorno natural del área para generar un modelo de desarrollo y utilización de los recursos naturales en beneficio de la región, que sean compatibles con los objetivos de conservación del AMP.

En esta zona se permitirán actividades como: Recreativas de bajo impacto, acuicultura sostenible, pesca artesanal, ecoturismo, transporte, ganadería, agroforestería sostenible, **obras civiles y de infraestructura, vivienda, entre otras.**” (La negrilla no es del texto).

**xvii)** Por otra parte, mediante el Acuerdo No. 041 de 2006 el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER reguló la ocupación y aprovechamiento temporal de los terrenos baldíos ubicados en el área delimitada en las Resoluciones 4698 de 1984 y 4393 de 1986. Según las consideraciones insertas en el referido acto, ese acuerdo no aplicó a bienes de uso público y a los ubicados en las áreas del Parque Natural de Los Corales del Rosario y de San Bernardo.

## **7. Distribución de competencias en la Ley 1152 de 2007.**

De acuerdo con la Ley 1152 de 2007, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER, fue concebido, en esa normativa, con el objeto fundamental de apoyar la ejecución de políticas públicas para fomentar el desarrollo productivo agropecuario, forestal y pesquero en el medio rural, según se lee en el siguiente artículo:

**“Artículo 20** *El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, tendrá por objeto fundamental promover y apoyar la ejecución de la política establecida por el Ministerio de Agricultura para fomentar el desarrollo productivo agropecuario, forestal y pesquero en el medio rural, facilitar a la población campesina el acceso a los factores productivos, fortalecer a las entidades territoriales y sus comunidades, y propiciar la articulación de las acciones institucionales que forman parte del sistema nacional de desarrollo rural, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multifuncionalidad y descentralización, para contribuir a mejorar los índices de calidad de vida de los pobladores rurales y al desarrollo socioeconómico del país.”*

En la Ley 1152 de 2007, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, fue dotado de funciones nuevas -que no tienen relación con los cargos en este proceso- y acerca de la adjudicación de los baldíos sobre terrenos productivos, se precisó:

**“Artículo 21.-** *Son funciones del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, las siguientes:*

*(...)*

*7. Adjudicar mediante convocatoria pública las tierras productivas de la Nación que le hayan sido transferidas por cualquier entidad pública o privada.*

*8. Adjudicar baldíos con vocación productiva a los particulares en el término de la presente ley.”*

Por otra parte, la Ley 1152 de 2007 creó la Unidad Nacional de Tierras Rurales<sup>23</sup>, como instrumento de planeación, administración y disposición de los bienes rurales de propiedad de la Nación:

**“Artículo 27.** *La Unidad Nacional de Tierras Rurales, es el instrumento de planificación, administración y disposición de los predios rurales de propiedad de la Nación, con el propósito de lograr su apropiada utilización de acuerdo con la vocación y los fines que correspondan.”*

La Ley 1152 enumeró las funciones de la referida unidad de tierras, así:

**“Artículo 28.** *Serán funciones de la Unidad Nacional de Tierras Rurales, las siguientes:*

*1. Adelantar estudios y análisis para la definición de una política de tierras, con destino al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.*

---

<sup>23</sup> El Decreto No. 4907 de 2007, vendría a incorporar en la denominación de la entidad, la sigla “UNAT”.

2. Definir criterios y diseñar instrumentos para el ordenamiento productivo de las áreas aptas para el desarrollo agropecuario y asesorar a las entidades territoriales en la incorporación de dichos instrumentos a los Planes de Ordenamiento Territorial.

3. Adelantar los procedimientos de clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, con el objeto de identificar las que pertenecen al Estado.

4. Adelantar los procedimientos encaminados a delimitar las tierras de propiedad de la Nación.

**5. Adelantar los trámites administrativos o judiciales relacionados con el ejercicio de las acciones y toma de las medidas que correspondan en los casos de indebida ocupación de las tierras baldías.**

6. Adelantar los trámites administrativos o judiciales de reversión de las tierras adjudicadas por el incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas.

7. Llevar a cabo los trámites relacionados con la compra directa y expropiación de tierras y mejoras para el cumplimiento de los propósitos relacionados con la construcción de distritos de riego de carácter estratégico, o los fines productivos de interés público que así sean definidos por el Gobierno Nacional.

8. Constituir servidumbres de propiedad rural privada o pública.

9. Adelantar los procesos de extinción de dominio privado de predios ociosos de que trata esta ley.

**10. Definir la vocación y los fines de las tierras rurales de propiedad de la Nación.**

**11. Transferir la administración y tenencia de los bienes inmuebles rurales de acuerdo con la definición del numeral anterior, de la siguiente forma:**

**a) Al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales o a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Regional, los activos rurales que se encuentren en zonas de reserva forestal, ambiental o en zonas de amortiguamiento de Parques Nacionales o al interior de estos;**

b) Al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, cuando su vocación sea productiva;

c) A otras Entidades públicas a quienes corresponda de acuerdo con los fines sociales;

d) A otras Entidades públicas a quienes corresponda de acuerdo con los fines etnoculturales;

e) El Instituto trasladará la propiedad de los bienes rurales que no sean destinados a los fines anteriormente citados a las entidades territoriales o a las demás entidades públicas que los requieran para el ejercicio de sus funciones.

12. Adelantar los procedimientos de Clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, con el objeto de identificar las que pertenecen al Estado.

13. Continuar con la titularidad, supervisión e interventoría de los contratos relacionados con diseño y construcción de los distritos de riego que el Gobierno Nacional haya decidido trasladarle a la Unidad.

14. Las demás funciones que le señale la ley.

**Parágrafo 1o.** Ordénese a la Unidad Nacional de Tierras Rurales la ejecución y finiquito, en el término de dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, de los siguientes trámites administrativos y/o judiciales que en la actualidad se surten en el Incoder y que se hallaren pendientes de conclusión, esto es:

1. Los procedimientos agrarios en curso de Clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, con el objeto de identificar las que pertenecen al Estado.

2. Los procedimientos agrarios en curso encaminados a delimitar las tierras de propiedad de la Nación.
3. Los trámites administrativos o judiciales pendientes de finalización relacionados con el ejercicio de las acciones y tomar las medidas que correspondan en los casos de indebida ocupación de tierras baldías, o incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas.
4. Los procedimientos agrarios en curso encaminados a la expropiación de predios y mejoras en cumplimiento de los propósitos de esta Ley.
5. Los procesos en curso correspondientes a la constitución de servidumbres de propiedad rural privada o pública
6. Los procesos en curso de extinción de dominio privado de predios ociosos de que trata esta ley.
7. Las actividades de supervisión relacionadas con los contratos en ejecución que no sean trasladados a otra Entidad Pública, interventorías, entre otras actividades que se encuentren irresueltas de la realización de alguna etapa en instancia administrativa, salvo que en el contrato se haya pactado una duración superior al término aquí establecido.
8. Continuará hasta su culminación los procedimientos en curso de titulación de propiedad colectiva de comunidades negras.
9. Conocer los nuevos procesos radicados de los que trata el artículo 34 de la presente ley hasta el primero (1o) de junio de 2008, fecha en la cual los trasladará en la etapa procesal en la que se encuentren al Ministerio del Interior y de Justicia.
10. Buscar opciones para realizar la cartera proveniente del Incoder.

**Parágrafo 2o.** La dilación injustificada en el cumplimiento de los trámites a que se refiere el parágrafo anterior por parte de los servidores públicos, será causal de mala conducta.” (Los numerales cuyos textos se resaltan en negrilla corresponden a las disposiciones que fueron invocadas por las partes en este debate).

Del texto anterior se destaca que fueron asignados a la Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT, los siguientes procedimientos agrarios: **i) clarificación** de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, con el objeto de identificar las que pertenecen al Estado. **ii) delimitación** de las tierras de propiedad de la Nación. **iii)** procedimientos agrarios encaminados a la **expropiación de predios y mejoras** en cumplimiento de los propósitos de la Ley, **iv) constitución de servidumbres** de propiedad rural privada o pública, **v) extinción de dominio privado** de predios ociosos, **vi) titulación de propiedad colectiva** de comunidades negras.

En cuanto a los acciones y actuaciones que la Ley 1152 de 2007, asignó a Unidad Nacional de Tierras Rurales - UNAT se identifican: **i) ejercicio de las acciones y medidas** que correspondan en los casos de **indebida ocupación** de tierras baldías, o **incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas**, **ii)** trámites judiciales o administrativos de **reversión de las tierras** adjudicadas, por el incumplimiento de las condiciones, y en **iii)** en materia contractual, le correspondió atender la transición originada en el cambio de legislación, en relación con los **contratos en ejecución**, mediante la **supervisión**

sobre contratos que no fueran trasladados a otra entidad pública, las **interventorías** y otras **“actividades en orden a adelantar instancias administrativa irresueltas”**.

### **7.1. Competencia en materia contractual.**

En materia contractual, se identifican dos grupos de funciones a cargo de la Unidad Nacional de Tierras Rurales.- UNAT: las relacionadas con los distritos de riego y las relativas a las gestiones de contratos en ejecución, estas últimas acotadas a las labores de supervisión, interventoría y otras actividades en orden a adelantar las instancias administrativas no resueltas. (Parágrafo 1, numeral 7, artículo 28 Ley 1152 de 2007).

En el primer grupo, tratándose de los distritos de riego, le correspondió: **i)** Llevar a cabo los trámites relacionados con la compra directa y expropiación de tierras y mejoras para el cumplimiento de los propósitos relacionados con la construcción de distritos de riego de carácter estratégico, o los fines productivos de interés público que así sean definidos por el Gobierno Nacional y, **ii)** *“Continuar con la titularidad, supervisión e interventoría de los contratos relacionados con diseño y construcción de los distritos de riego que el Gobierno Nacional haya decidido trasladarle a la Unidad.”*

En el segundo grupo de actividades en materia contractual, se destaca que el artículo 28 de la Ley 1152 de 2007, facultó a la Unidad Nacional de Tierras Rurales - UNAT para atender la transición, en relación con los **contratos en ejecución**, mediante la **supervisión** sobre contratos que no fueran trasladados a otra entidad pública, las **interventorías** y otras **“actividades en orden a adelantar instancias administrativa irresueltas”**, salvo que en el contrato se hubiera pactado una duración superior al término de la transición, allí establecido (2 años).

De esta normatividad se establece que el legislador no facultó a la Unidad Nacional de Tierras Rurales - UNAT, para expedir reglamentos acerca de la nueva contratación sobre bienes baldíos. Solamente le asignó funciones sobre contratos en ejecución, en orden a la transición establecida en la norma.

### **7.2. Competencia para definir la vocación de las tierras rurales y transferir la administración y tenencia.**

En materia de la administración de los bienes baldíos, la Ley 1152 de 2007 no atribuyó competencia a la Unidad Nacional de Tierras Rurales UNAT, como sí estaba dispuesta para el INCODER en la Ley 160 de 1994.

Es de la mayor importancia observar que el mismo artículo 28 de la Ley 1152 de 2007 en el numeral 10 fijó como función de la Unidad Nacional de Tierras Rurales - UNAT la de definir la vocación y los fines de las tierras rurales y, de acuerdo con ellos, en el numeral 11, estableció que debía **“transferir la administración y tenencia”** de las tierras a distintas entidades, según la distribución determinada por la ley así: **“los activos rurales que se encuentren en zonas de reserva forestal, ambiental o en zonas de amortiguamiento de Parques Nacionales o al interior de estos”** al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a la Unidad Especial de Parques Nacionales; en tratándose de bienes con vocación productiva, se le impuso transferir dicha administración y tenencia al Instituto de Desarrollo Rural - INCODER, y respecto de los otros bienes, se le indicó la transferencia de la administración a las distintas entidades públicas, de acuerdo con los fines enlistados en dicha norma.

En concordancia con lo previsto en la letra a) del numeral 11 del artículo 28, se encuentra el artículo 38 de la Ley 1152 de 2007, que ordenó:

**“Artículo 38.** *Adiciónese a las funciones que le han sido impuestas por las normas vigentes al Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial:*

*1. La administración de los bienes baldíos inadjudicables o de los que se hallen en zonas de reservas forestales o ambientales, o en zonas de amortiguamiento de Parques Nacionales Naturales o en los terrenos de estos.”<sup>24</sup>*

Así las cosas, la competencia que había establecido la Ley 99 de 1993 en cabeza del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, para administrar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales se extendió con la Ley 1152 de 2007, en tratándose de la administración de bienes baldíos ubicados en **“zonas de reserva forestal, ambiental o en zonas de amortiguamiento de Parques Nacionales o al interior de estos”**.

---

<sup>24</sup> La demanda versó sobre la falta de competencia de la UNAT, para administrar los bienes referidos en la resolución acusada, cargo del cual se deriva en este caso la nulidad impetrada. Teniendo en cuenta la delimitación de la *causa petendi*, escapa al alcance de esta providencia la definición de la entidad o entidades a las cuales habría correspondido la competencia, eventualmente concurrente, para efectos de expedir la regulación en relación con el uso de los terrenos ubicados en el Sistema de Parques Nacionales Naturales o en las zonas amortiguadoras.

Llama la atención que los términos utilizados en el artículo 38 de la Ley 1152 de 2007, no fueron coincidentes con la totalidad de los conceptos legales referidos en el Decreto 2811 de 1974 contentivo del Código de Recursos Naturales, no se acudió al concepto de las áreas que integran el *Sistema* de Parques Nacionales, ni tampoco se hizo referencia a la identificación de figuras jurídicas que se desprendían de las leyes aprobatorias de los convenios internacionales suscritos por Colombia, como era el caso de los bienes baldíos ubicados dentro de un *Área Marina Protegida [AMP]*, la cual ya se había declarado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en relación con “*Área Marina Protegida [AMP] de los archipiélagos del Rosario y de San Bernardo*” de acuerdo con la Resolución 679 de 2005.

### **7.3. Reglamentación de la competencia en el decreto de estructura y funciones.**

Ahora bien, mediante el Decreto No. 4907 de 21 de diciembre de 2007<sup>25</sup> se determinó la estructura y se asignaron las funciones de la Unidad Nacional de Tierras Rurales, UNAT.

El decreto citado se expidió en ejercicio de las facultades del numeral 16 del artículo 189<sup>26</sup> de la Constitución Política, del artículo 54 de la Ley 489 de 1998<sup>27</sup>, y en cumplimiento del artículo 30 de la Ley 1152 de 2007<sup>28</sup>.

En este decreto se reiteraron las funciones generales de la Unidad Nacional de

---

<sup>25</sup> Expedido con la firma del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director de la Departamento Administrativo de la Función Pública.

<sup>26</sup> **Artículo 189 C.P.** *Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 16. Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.*

<sup>27</sup> Artículo 54, Ley 489 de 1998. Principios y reglas generales con sujeción a las cuales el gobierno nacional puede modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional. *Con el objeto de modificar, esto es, variar, transformar o renovar la organización o estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, las disposiciones aplicables se dictarán por el Presidente de la República conforme a las previsiones del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y con sujeción a siguientes principios y reglas generales: (...) e) Se deberá garantizar que exista la debida armonía, coherencia y articulación entre las actividades que realicen cada una de las dependencias, de acuerdo con las competencias atribuidas por la ley, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus políticas, planes y programas, que les permitan su ejercicio sin duplicidades ni conflictos;*”

<sup>28</sup> Artículo 30, Ley 1152 de 2007: “*El Gobierno Nacional adoptará las medidas necesarias para adecuar el tamaño y calidades de nómina que requerirá la Unidad Nacional de Tierras Rurales, para efectuar las funciones aquí asignadas, para ello podrá emplear a aquellos funcionarios del Incoder cuyas labores sean imprescindibles para los fines del servicio de la Unidad.*”

Tierras Rurales - UNAT, tal como fueron definidas en el artículo 28 de la Ley 1152 de 2007.

Se destaca aquí que los numerales 5º y 10º del artículo 3º, invocados como base de las facultades del Director de la UNAT al expedir la Resolución No. 44 de 2008, corresponden, con idéntico texto, a los :numerales 5º y 10º del artículo 28 de la Ley 1152 de 2007.

#### **7.4. Delegación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.**

Mediante Resolución No. 2173 de 5 de diciembre de 2008, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial resolvió delegar en la Dirección General de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, *“la administración de los bienes baldíos inadjudicables que se encuentran ubicados en las zonas de amortiguamiento o dentro del Sistema de Parques Nacionales Naturales de los Archipiélagos del Rosario y de San Bernardo”* En las consideraciones advirtió:

*“Que en virtud de lo anterior, este Despacho considera procedente delegar en la Dirección General de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, la función asignada por el artículo 38 de la Ley 1152 de 2007, en lo que respecta a los bienes baldíos inadjudicables de las zonas amortiguadoras de Parques Nacionales Naturales o en los terrenos de estos que allí se encuentran.”* (La negrilla no es del texto).

Se destaca, entonces, que el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, siguiendo los términos de la Ley 1152 de 2007, delegó mediante la Resolución 2173 de 2008, en la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, la función de administrar bienes baldíos en el ámbito de la competencia adicionado por el artículo 38 de la citada ley, únicamente en lo que se refirió a las zonas de amortiguadoras de los parques nacionales o en los terrenos que allí se encuentran.

#### **7.5. Pronunciamiento del Consejo de Estado en sentencia de 24 de noviembre de 2011.**

Al margen del anterior recuento normativo, debe mencionarse que la Sección Primera del Consejo de Estado se pronunció en sentencia de 24 de noviembre de 2011, en el escenario de una acción de cumplimiento instaurada en protección de los derechos colectivos al medio ambiente y al espacio público en las Islas del

Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo. En esa oportunidad el Consejo de Estado consideró que a pesar de las actuaciones realizadas por las diversas entidades públicas, se evidenció la situación “*de la ineficacia de las medidas adoptadas, de la falta de coordinación interinstitucional, del desconocimiento o falta de aplicación del marco normativo sobre ocupación de los bienes del Estado, de la inoperancia frente a los procesos sancionatorios por violación de la normativa ambiental.*” En esa sentencia ordenó la adopción de un plan de manejo del área marina protegida, delimitada mediante Resolución No. 679 de 2005 y entre otras decisiones, exigió evaluar los contratos de arrendamiento celebrados por el INCODER, en vigencia del Acuerdo 041 de 2006 expedido por esa entidad<sup>29</sup>.

#### **7.6. Conclusión acerca de la distribución de competencias para la administración de los terrenos baldíos a que se refirió la resolución 44 de 2008.**

Solamente se destaca que la falta de univocidad en los términos legales utilizados para establecer la competencia de las distintas entidades públicas, arrojó dificultad acerca de la determinación de aquella entidad a la cual correspondió la administración de los bienes baldíos ubicados en zonas protegidas y reguladas por la legislación ambiental, cuando tales zonas y las figuras jurídicas de protección ambiental no fueron mencionadas por sus denominaciones de ley. Se refiere la Sala, por ejemplo, al “*Área Marina Protegida [AMP]*” que estaba declarada en las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo, con apoyo en las convenciones adoptadas por la ley colombiana, pero que no se mencionó en el artículo 38 de la Ley 1152.

---

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 24 de noviembre de 2011, Consejero Ponente, María Elizabeth García González, expediente 2003-91193-01, acción popular, Actor: Reynaldo Muñoz Cabrera, demandado: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-, el Instituto Nacional de Recursos Naturales -INDERENA-, la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique -CARDIQUE- y el Distrito Turístico de Cartagena de Indias.

En esa sentencia se dispuso:

*“SEGUNDO: ADICIÓNASE el numeral sexto de la parte resolutoria de la sentencia impugnada, en el sentido de disponer que dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se reúna con el INCODER, a través de las respectivas dependencias competentes, y evalúen el desarrollo de los contratos de arrendamiento a los que se refiere el Acuerdo 041 de 2006, y determinen si estos se ajustan a los Acuerdos del Instituto sobre aprovechamiento temporal de los terrenos que conforman las islas del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, así como a la zonificación interna del Área Marina Protegida delimitada mediante Resolución núm. 679 de 2005 del Ministerio y al Plan de Manejo del Área Marina Protegida, cuando éste sea adoptado.*”

En criterio de la Sala, el problema de interpretación que suscita lo anterior, se resuelve con fundamento en el artículo 121 de la Constitución Política, de acuerdo con el cual la competencia para administrar bienes baldíos por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se circunscribió a aquellos terrenos ubicados en las zonas taxativamente definidas en la Ley 1152 de 2007, esto es **“zonas de reservas forestales o ambientales, o en zonas de amortiguamiento de Parques Nacionales Naturales o en los terrenos de estos”**, sin perjuicio de la competencia del referido Ministerio, para regular *“las condiciones generales del uso sostenible, aprovechamiento, manejo, conservación y restauración de la diversidad biológica tendientes a prevenir, mitigar y controlar su pérdida y/o deterioro”*, de acuerdo con el Decreto-ley 216 de 2003<sup>30</sup>.

Por lo anterior se concluye lo siguiente:

i) De conformidad con el artículo 5°, numeral 27, de la Ley 99 de 1993 y el artículo 19 del Decreto-ley 216 de 2003, le correspondió al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a través de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, la administración de los terrenos baldíos ubicados dentro del área del *Sistema de Parques Nacionales Naturales*, entre estas, el Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo.

ii) Adicionalmente, las zonas de terreno calificadas como baldíos que no hacían parte del área del Sistema del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo, pero que si pertenecían a las zonas de reserva ambiental o a las zonas de amortiguamiento<sup>31</sup>, quedaron igualmente bajo la administración del Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por virtud del artículo 38 de la Ley 1152 de 2007.

---

<sup>30</sup> Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

<sup>31</sup> Colombia suscribió el Convenio sobre la Diversidad Biológica, aprobado mediante la Ley 165 de 1994, el cual en su artículo 8° define como obligaciones del Estado, entre otras, la de formular directrices para el establecimiento y ordenación de áreas protegidas o áreas donde se adopten medidas especiales para conservar la diversidad biológica; promover la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales; **promover un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en áreas adyacentes a áreas protegidas**, con miras a aumentar la protección de esas zonas; procurar el establecimiento de condiciones necesarias para armonizar las utilidades actuales con la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes; y reglamentar u ordenar los procesos y categorías de actividades pertinentes, cuando se haya determinado un efecto adverso importante para la diversidad biológica,

iii) Si existió un globo de terreno, isla o parte de ella, que se encontraba ubicado dentro del área calificada como baldío, pero no así dentro de los terrenos que hicieron parte del Sistema de Parques Nacionales, por fuera de las zona de reserva, o de la zona de amortiguamiento de acuerdo con la delimitación que hubiese sido fijada por los actos del Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, supuesto que en este proceso no aparece determinado, la administración de tales bienes, que se encontraba a cargo del INCODER hasta la expedición de la Ley 1152 de 2007, debió ser transferida a partir de esa ley, a una de las entidades fijadas en el numeral 11 del artículo 28 la Ley 1152 de 2007, de acuerdo con la vocación y fines del terreno y de la respectiva entidad pública.

iv) Una vez fue declarada inexecutable la Ley 1152 de 2007, el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, quedaron con la competencia que tenían en la legislación anterior, sin perjuicio del deber de coordinación que existe en zonas de confluencia de funciones, como indicó la Sección Primera del Consejo de Estado en sentencia de 24 de noviembre de 2011.

v) A su turno la competencia para definir las reglas de contratación sobre los bienes baldíos ubicados en otras áreas con protección ambiental, distintas de aquellas administradas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se delimitó por la Ley 160 de 1994, a cargo del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, de acuerdo con las reglas especiales sobre los baldíos, sin perjuicio de que la contratación debe respetar la reglamentación de los usos permitidos y lo que se definió en el Plan de Manejo del Área Marina Protegida.

vi) Se anticipa desde ahora que la Sala no se pronunciará sobre la legalidad de los contratos de arrendamiento temporal sobre bienes baldíos, eventualmente ubicados en la porción continental del “Área Marítima Protegida”, ni considerará las reglas de adjudicación de dichos contratos, toda vez que los cargos presentados por el demandante, no plantearon un ataque a las normas legales de la AMP ni a las de contratación estatal. Además, en este caso prosperará el cargo de la falta de competencia en la expedición de la Resolución No. 44 de 2008, lo cual afecta la integridad del acto administrativo, y releva a la Sala de pronunciarse sobre algunas disposiciones que fueron objeto de cargos específicos, en relación

con la definición de precio y plazo de los contratos y la exigencia de la renuncia a reclamaciones para la celebración de los mismos.

## **8. Análisis de los cargos.**

### **8.1. Cargo primero, de la falta de competencia.**

#### **8.1.1. Violación de las reglas de competencia contenidas en la Ley 1152.**

A la luz de las disposiciones de los numerales 10 y 11 del artículo 28 de la Ley 1152 de 2007, le asistió la razón al actor cuando advirtió que la Unidad Nacional de Tierras Rurales - UNAT no tenía competencia para expedir la Resolución No. 44 de 2008, puesto que la potestad requerida para ese acto fue asignada al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, de acuerdo con el artículo 38 de la Ley 1152.

En efecto, identificada la categorización de los bienes baldíos, procedía disponer la transferencia de la administración a la entidad competente, de acuerdo con la distribución asignada en el numeral 11 del artículo 28 de la Ley 1152, de manera que la Unidad Nacional de Rural de Tierras Rurales - UNAT era incompetente para desplegar un acto referido a la administración de los bienes cobijados bajo la Resolución No. 044 de 2008 y decidir en ese acto, por sí y ante sí, los contratos que esa misma entidad dispuso celebrar sobre tales bienes<sup>32</sup>.

De la lectura de la Resolución No. 44, de acuerdo con el alcance del acto y las decisiones adoptadas, se concluye que el reglamento de ocupación y aprovechamiento sobre los bienes definió asuntos que constituyen sin duda actos de administración, por cuanto así lo refirió en el artículo 1º y lo desarrolló en los artículos subsiguientes mediante los cuales reguló el tipo de contrato que se celebraría y las reglas para acceder, por la vía del contrato, a la tenencia de los terrenos.

---

<sup>32</sup> Se recuerda que de conformidad con el numeral 11 del artículo 28 de la Ley 1152, la competencia de la UNAT consistió “transferir la administración y tenencia de los bienes” a las entidades fijadas en esa norma, El cargo primero de la demanda, por falta de competencia, versó precisamente sobre los actos de administración de los predios referidos en la Resolución acusada.

En consecuencia, al expedir la Resolución No. 44 de 2008 la Unidad Nacional de Tierras Rurales- UNAT desconoció que la función de definir la vocación del bien no la dotó de competencia para entrar a expedir actos acerca de la administración y tenencia de los bienes baldíos referidos en esa resolución.

Por lo anterior, a juicio de la Sala, se debe aceptar la procedencia del cargo impetrado por el demandante.

No sobra advertir que igual conclusión se obtiene bajo el supuesto de la distinción que se pretendió realizar en los considerandos de la Resolución No. 44 de 2008, según la cual los bienes objeto de la disposición citada eran los declarados como baldíos reservados ubicados dentro del territorio expresamente delimitado por las resoluciones del INCORA *y que no estuvieran sometidos a restricciones de uso público o a las propias del Parque Natural Los Corales del Rosario*, según se hizo constar en la siguiente forma:

*“Por todas las circunstancias expresadas, el presente reglamento **se aplicará sólo a aquellos terrenos que constituyen reserva territorial del Estado y que conforman los archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, el primero de los cuales está delimitado expresamente en las Resoluciones del Incora número 04698 del 27 de septiembre de 1984 y número 04393 del 15 de septiembre de 1986. En consecuencia, no se aplicará a aquellas porciones o franjas de terreno de las islas, que de conformidad con las normas legales constituyen bienes de uso público, así como las correspondientes a las áreas del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo;**”* (La negrilla no es del texto.)

En relación con el párrafo transcrito se advierte que en este proceso no es posible determinar si existían islas o zonas de terreno en el supuesto de la consideración citada, es decir calificadas como baldíos, que a su vez se encontraban fuera del área del Sistema del Parque Natural, de las zonas de reserva y de las de amortiguación a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

No obstante, en el hipotético caso de que hubieren existido terrenos baldíos fuera de zonas de reserva ambiental, libres de las restricciones de uso público referidas en la Resolución 44, la administración de los mismos habría quedado a cargo del INCODER o de alguna de las entidades públicas definidas en el numeral 11 del artículo 28 de la Ley 1152, según la vocación del respectivo bien, por lo cual, se llega a concluir que la Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT, no tenía competencia para expedir una resolución con el objeto de disponer sobre la administración de bienes a que se refirió la norma acusada.

### **8.1.2. Desestimación de la competencia referida en el artículo 3 del decreto 4709 de 2007 (numeral 3º del artículo 28 de la Ley 1152 de 2007).**

Resulta improcedente la interpretación que en este proceso invocó la Unidad Nacional de Tierras Rurales - UNAT, según la cual el reglamento contenido en la Resolución No. 44 se habría enmarcado dentro de las facultades referidas en el artículo 3 del decreto 4709 de 2007, puesto que del contenido de la Resolución No. 44 se advierte que no se desplegó un trámite administrativo de aquellos **“relacionados con el ejercicio de las acciones y toma de las medidas que correspondan en los casos de indebida ocupación de las tierras baldías”**, por el contrario, en el acto impugnado la Unidad Nacional de Tierras Rurales - UNAT determinó la forma de entrega de los bienes, mediante contratos de arrendamiento o usufructo, bajo los requisitos de acceso a la contratación, el plazo y el precio fijados en la reglamentación por ella expedida.

Para la Sala es claro que los trámites administrativos relacionados con la indebida ocupación de tierras baldías, que eran de competencia de la Unidad Nacional de Tierras Rurales- UNAT no podían ser distintos de los establecidos específicamente en la ley con ese objeto, como por ejemplo, los procedimientos a su cargo para la recuperación de baldíos y la actuación administrativa ante las autoridades competentes para obtener la restitución de bienes indebidamente ocupados<sup>33</sup>.

Desde otra perspectiva, con el propósito de no dejar de considerar aspecto alguno de los alegados por la entidad demandada, la Sala observa que la Resolución 44 de 2008 no constituyó un acto para finiquitar una actuación no resuelta, toda vez que la Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT, obrando por fuera de ese supuesto legal, definió las condiciones de nuevos contratos.

Acerca de la naturaleza del acto impugnado, la Sala trae a colación la diferencia que existe entre el acto preparatorio o de trámite y el acto definitorio, siendo el primero el que contiene una decisión que se produce con el fin de impulsar la actuación hacia su conclusión, por lo cual no tiene contenido definitorio sobre el

---

<sup>33</sup> Decreto 1355 de 1970, Art. 132 (Código Nacional de Policía).- *“Cuando se trate de la restitución de bienes de uso público, como vías públicas urbanas o rurales o zona para el paso de trenes, los alcaldes, una vez establecido, por los medios que estén a su alcance, el carácter de uso público de la zona o vía ocupada, procederán a dictar la correspondiente resolución de restitución que deberá cumplirse en un plazo no mayor de treinta días. Contra esta resolución procede recurso de reposición y también de apelación para ante el respectivo gobernador.”*

fondo del asunto, y el segundo - el acto administrativo definitivo- el que se constituye por una manifestación de voluntad, en ejercicio de la función administrativa, en orden a crear, modificar o extinguir una situación jurídica<sup>34</sup>.

En ese orden de ideas, la Resolución 44 no constituyó un acto de trámite – ni tuvo por objeto resolver un trámite abierto por acto anterior y no resuelto-; en este caso se configuró un verdadero acto definitivo, en la medida en que dispuso las condiciones de contratación, bajo las cuales determinó derechos y obligaciones frente a eventuales ocupantes, bajo el supuesto de la entrega mediante contrato de arrendamiento o usufructo, en los términos y condiciones definidos hacia el futuro, en el respectivo reglamento.

### **8.1.3. Desestimación de la competencia dentro de los procedimientos y actuaciones asignadas.**

La entidad demandada sostiene que el acto *sub judice*, fue expedido dentro de la competencia para adelantar el procedimiento de clarificación de la propiedad, sin embargo, la asignación a la Unidad Nacional de Tierras Rurales - UNAT, de los citados procedimientos no se extendió a la facultad de disponer las reglas de explotación que tendría el bien.

De acuerdo con la Ley 1152 de 2007, el procedimiento de clarificación de la propiedad se debía adelantar con el objeto de determinar que los bienes no habían salido de la propiedad del Estado, de manera que, establecido el objeto del referido procedimiento, se advierte que en parte alguna comprendió la actuación tendiente a definir condiciones acerca de las contrataciones posteriores a la declaratoria de un bien como baldío.

A juicio de la Sala, la actuación legal correspondiente al funcionario que recibió las peticiones o propuestas para celebrar contratos de arrendamiento, debió adecuarse al artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, a través del traslado a la entidad competente, sin perjuicio de obrar en lo de su competencia, mediante la iniciación o continuación de los procedimientos de recuperación de baldíos que estaban a su cargo, en los términos de ley:

---

<sup>34</sup> Artículo 49. C.C.A. No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa.

**“Artículo 33.** Si el funcionario a quien se dirige la petición, o ante quien se cumple el deber legal de solicitar que inicie la actuación administrativa, no es el competente, deberá informarlo en el acto al interesado, si éste actúa verbalmente; o dentro del término de diez (10) días, a partir de la recepción si obró por escrito; en este último caso el funcionario a quien se hizo la petición deberá enviar el escrito, dentro del mismo término, al competente, y los términos establecidos para decidir se ampliarán en diez (10) días.”

Se tiene presente que, siguiendo las disposiciones del artículo 121 y los límites de la potestad reglamentaria prevista en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política<sup>35</sup>, las funciones contenidas en el Decreto 4907, deben interpretarse con arreglo a la ley, sin ampliar la competencia delimitada en la norma legal ni invadir las potestades que las disposiciones con fuerza de ley asignan a otra entidad pública.

Sobre esto último, la Sala advierte que la argumentación de la entidad demandada pasó por alto que las funciones del Decreto 4907, invocadas como apoyo para la expedición de la Resolución No. 44 se encontraban en el mismo artículo de la ley que a continuación disponía sobre la transferencia de la administración de los bienes a otras entidades, amén de que las disposiciones llamadas a servir de apoyo de la resolución, no pueden aislarse de los contenidos de la distribución de competencias que establecieron la propia Ley 1152 y el Decreto 4907, con idéntico texto.

Así las cosas, teniendo en cuenta que el artículo 121 de la Constitución Política establece que *“ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”* y que en este caso los funcionarios expedieron un acto para el que no le asistía competencia legal, en violación de lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 1152 de 2007 entonces vigente, se debe acceder a la pretensión del demandante y decretar la nulidad del acto administrativo, en su integridad, de conformidad con el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo.

## **8.2. Se releva del análisis de los otros cargos.**

---

<sup>35</sup> “16. Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.”

Habiendo prosperado el primer cargo, por razón de la falta de competencia, se concluye acerca de la nulidad de la integridad de la Resolución No. 44, por lo cual no es necesario proceder al estudio de los demás cargos.

Teniendo en cuenta que la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, conoce de dos acciones de nulidad instauradas por otros demandantes, contra determinados apartes de los artículos 6 y 7 de la Resolución No. 44 de 2008 y otros actos contenidos en diversos acuerdos expedidos por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, allí demandado, se ordenará compulsar copias con destino a esos procesos, para los efectos pertinentes.

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

#### **FALLA:**

**PRIMERO.-** Se declara la nulidad de la Resolución No. 44 de 7 de febrero de 2008, expedida por la Unidad de Tierras Rurales – UNAT, por la cual se reglamentó la ocupación y el aprovechamiento de los terrenos que conforman las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, por las razones que han sido expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO.-** Por secretaría, ordénase informar de la presente sentencia, con destino a los siguientes procesos, en los cuales la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, conoce de la acción de nulidad instaurada contra determinados apartes de los artículos 6 y 7 de la resolución No. 44 de 2008 y contra otros artículos contenidos en acuerdos expedidos por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER:

Expediente: 35.841 (110010326000 2008 00046 00)  
Acción de nulidad – suspensión provisional  
Actor: Dary Lucía Rodríguez Ramírez  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y otro  
Magistrado Ponente: Danilo Rojas Betancourth<sup>36</sup>.

Expediente: 35.361 (110010326000 2008 00039 00),  
Acción de nulidad

---

<sup>36</sup> Suspensión provisional ordenada por auto del 6 de agosto de 2009.

Actor: Luis Gonzalo Mejía Uribe  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y otro  
Magistrada Ponente: Stella Conto Díaz Del Castillo.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**