

GRUPO JURÍDICO  
UAESPNN.

COPIADO AL FOLIO 118 TOMO 55 AÑO 01

*M. Rodríguez*

CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN CUARTA

CONSEJERO PONENTE: DOCTOR GERMÁN AYALA MANTILLA

Ref.: Expediente N° ACU-25000-  
23-26-000-2001-0619-01 N° Interno  
935 Actor: PROCURADOR  
DELEGADO PARA ASUNTOS  
AMBIENTALES. Impugnación.  
FALLO

Bogotá D. C., seis de julio de dos mil uno.

Decide la Sala la impugnación interpuesta por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA, contra la providencia de 2 de mayo de 2001, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Tercera Subsección "B".

547

## ANTECEDENTES

La Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios de la Procuraduría General de la Nación, interpuso acción de cumplimiento contra el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – INCORA, para que cumpliera las disposiciones legales establecidas en el artículo 12 numerales 14, 15, 16 y 17; artículo 48 numerales 1, 2 y 3 de la Ley 160 de 1994 y los artículos 45, 46, 47, 48, 49, 50 y 51 del Decreto 2664 de 3 de diciembre de 1994.

Indicó el actor que el Código Fiscal (Ley 110 de 1912) en su artículo 45, considera como terrenos baldíos y por tanto propiedad de la Nación, las islas de uno y otro mar pertenecientes al Estado, que no estén ocupadas por poblaciones organizadas o apropiadas por particulares.

Explicó que sobre lo anterior el ente demandado, mediante Resolución N° 4698 de 27 de septiembre de 1984, reiterada por la Resolución N° 4393 del 15 de septiembre de 1986, confirmó que las islas, islotes, morros y cayos que conforman el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo, no han salido del Dominio Público, manteniendo su condición de baldíos reservados de la Nación.

Advirtió que por medio de un seguimiento realizado por la parte actora, se encontró que las Islas Corales que forman el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo están indebidamente ocupadas por particulares.

Por lo anterior, precisó que el ente accionado ha sido renuente para dar cumplimiento a las obligaciones a su cargo contenidas en las normas comentadas, ya que son disposiciones con fuerza de ley y contienen mandatos expresos e imperativos para el INCORA en relación directa con la problemática social, económica, jurídica y ecológica generada por la indebida ocupación de las islas, islotes, cayos y morros que conforman el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, por parte de personas particulares.

Enfatizó que al INCORA se le ha requerido, en forma directa y por escrito para que de cumplimiento a las normas ya mencionadas. Añadió que mediante oficio PDAAA N° 2510 del 30 de agosto de 2000, cuya respuesta extemporánea del INCORA se concretó en el oficio N° 50001 del 6 de octubre, la cual no satisfizo el requerimiento realizado por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales.

Manifestó que el INCORA es la entidad competente para llevar a acabo las acciones y tomar las medidas necesarias para atender los casos de indebida apropiación de tierras baldías que conforman las islas, islotes,

545

cayos y morros que integran el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo.

Agregó que el INCORA debe clarificar la situación de las tierras antes citadas desde el punto de vista de su propiedad, identificando las que pertenecen al Estado y facilitando el saneamiento de la propiedad privada de acuerdo a la ley, complementado con el deber legal de delimitar las tierras de propiedad de la Nación, de la de los particulares y cooperar con las entidades competentes en la vigilancia, conservación y restablecimiento de los recursos naturales.

Estableció que la ocupación indebida de dicha tierras, está reseñada por diferentes documentos elaborados entre otros por la Contraloría General de la República, la cual estableció que el INCORA no ha cumplido con sus funciones legales de proteger los bienes baldíos de la Nación – Islas Corales del Rosario, permitiendo su ocupación por particulares. Además, agregó que la entidad demandada no ha adelantado los trámites necesarios para deslindar las tierras privadas de las de dominio público, salvo el caso de la Isla el Diablo.

Finalmente, estimó que en cuanto a la función del INCORA de "cooperar con las entidades competentes en la vigilancia, conservación y restablecimiento de los recursos naturales" la actora ha insistido en solicitarle a la entidad demandada que estudie la conveniencia de la

celebración de acuerdos interadministrativos con el Ministerio del Medio Ambiente – Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales para el adecuado manejo y administración de las islas mencionadas anteriormente, ya que, excepto dos de ellas, no hacen parte del Parque Nacional Natural Islas Corales del Rosario. Que lo mismo se concretó en el oficio PDAAA 2333 de 21 de septiembre de 1998, sin que hasta el momento el INCORA haya generado resultados positivos.

#### OPOSICIÓN

El Instituto Colombiano de Reforma Agraria – INCORA, por medio de apoderado judicial, presentó escrito mediante el cual contestó la acción de cumplimiento interpuesta, aclarando en primer lugar que conforme a las disposiciones señaladas por el actor como incumplidas por parte del INCORA, no lo han sido, toda vez que en la actualidad éste carece de competencia para adelantar las actuaciones administrativas a que se refieren dichas normas por cuanto la competencia para comprar y expropiar las mejoras que los terceros ocupantes tienen implantadas en las islas, islotes, cayos y morros que conforman el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, corresponden al Ministerio del Medio Ambiente, tal como lo señala el artículo 27 de la Ley 99 del 22 de diciembre de 1993.

Advirtió que si bien es cierto que la Ley 160 de 1994 creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, y esta ley le asignó al INCORA en el artículo 12 numeral 13 la función de "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 a las normas legales vigentes y los reglamentos que expida la Junta Directiva", no es menos cierto que el INCORA carece de facultades tanto para la administración como para la disposición de los baldíos que conforman dicho archipiélago, ya que esos terrenos conforman una reserva territorial del Estado con la categoría de un Parque Nacional Natural y por tanto esos terrenos son inadjudicables.

Por lo tanto, no puede el INCORA iniciar unas actuaciones administrativas de recuperación por la indebida ocupación de particulares cuando la competencia para adquirir esas mejoras y expropiarlas en caso de ser necesario se encuentran atribuidas a otra autoridad como lo es el Ministerio del Medio Ambiente.

Igualmente, aseveró que con relación a las labores de vigilancia y control que hubieren impedido la ocupación indebida de esos terrenos por parte de particulares, anotó que dicha entidad no tiene competencia para ello, ya que la jurisdicción sobre esos terrenos de

conformidad con el artículo 2° del Decreto 2324 de 1984, corresponde a la Dirección General Marítima DIMAR que prevé:

"JURISDICCIÓN: La Dirección General Marítima DIMAR, ejerce su jurisdicción hasta el límite exterior de la zona económica exclusiva, en las siguientes áreas: aguas interiores marítimas, incluyendo canales intercostales y de tráfico marítimo, .....incluyendo playas y terrenos de bajamar, puerto del país situados en su jurisdicción; islas, islotes y cayos y,.....". (fl. 160).

Transcribió apartes de una consulta interpuesta por el Ministro del Medio Ambiente, absuelta por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, relacionado con la administración del Parque Natural Los Corales del Rosario y San Bernardo, en la cual se dijo:

"En términos generales, en el manejo de las islas que hacen parte del patrimonio nacional confluyen varias entidades y organismos gubernamentales, entre los cuales cabe destacar los siguientes: Ministerio del Medio Ambiente en cuanto le compete dictar la política ambiental con aplicación en todo el territorio nacional; Corporaciones Autónomas Regionales encargadas de administrar el medio ambiente y los recursos naturales renovables dentro del área de Sistema de Parques Nacionales Naturales, caso en el cual su administración corresponde a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Medio Ambiente; Dirección General Marítima DIMAR toda vez que tiene jurisdicción, entre otras zonas, en las islas, islotes y cayos, y posee la competencia de otorgar concesiones para el uso y goce de las playas marítimas y de los terrenos de bajamar existentes en las islas, así como para adelantar y fallar investigaciones por construcciones indebidas o no autorizadas en las mismas; el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA en la medida en que las islas son baldíos reservados de la

Nación, salvo las que hayan salido del patrimonio nacional, y es a este Instituto al que corresponde administrar dicho tipo de terrenos.

...las alindaciones y realindaciones efectuadas al Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo, de éste hacen parte dos de las islas que conforman las llamadas Islas del Rosario que tienen el carácter de terrenos baldíos y por tanto no enajenables, y el manejo respecto de éstas corresponde a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques del Ministerio del Medio Ambiente; las demás no integran el referido Parque y de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 13 del artículo 12 de la Ley 160 de 1994 su administración compete al INCORA, facultad ésta que puede ser delegada en otros organismo de derecho público, según lo previsto en el artículo 13 de la referida ley". (fls. 160-161).

Explicó que sobre las competencias atribuidas antes transcrita en la parte final del concepto, no lo comparte el INCORA, ya que la facultad atribuida a éste de administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación, se refieren a terrenos baldíos ordinarios y por ello el Instituto los puede adjudicar, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar en ellos programas de colonización, caso que no es el presente, toda vez que este se refiere a las islas, cayos y morros, cuyos terrenos son inadjudicables, por ser reserva territorial del Estado.

Precisó que en el concepto de la Sala de Consulta, se excluyen de la administración por parte del INCORA los terrenos que conforman el Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo, a los cuales les reconoce el carácter de terrenos baldíos y por tanto no enajenables, aseverando que su manejo corresponde a la Unidad



Administrativa Especial del Sistema de Parques del Ministerio del Medio Ambiente, afirmando que el ente demandado no tiene la competencia para la administración o manejo de los mencionados terrenos que forma parte de los Parques Nacionales Naturales denominados Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo.

Finalmente, aseveró que la competencia radica sobre el Ministerio del Medio Ambiente con fundamento en las disposiciones de la Ley 99 de 1993.

#### FALLO DEL TRIBUNAL

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección "B", mediante providencia de 2 de mayo de 2001, ordenó al INCORA que en el término de seis meses, inicie las medidas y acciones legales tendientes a dar cabal cumplimiento a las disposiciones tantas veces mencionadas, en el sentido de clarificar 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, advirtiéndole que el incumplimiento del deber omitido deberá observarse sin demora, so pena de desacato y responsabilidad, de conformidad con el artículo 25 de la Ley 393 de 1997.

Empezó el Tribunal a explicar el significado de bienes de la Unión, según los artículos 674 y 675 del Código Civil, para llegar a la conclusión que de dichas disposiciones, antes mencionadas, se deduce la existencia de tres clases de bienes públicos a saber: Bienes de uso público universal o bienes propiamente públicos; bienes patrimoniales o fiscales o bienes propiamente estatales y por último los bienes fiscales adjudicables.

Afirmó que dentro de la última categoría se encuentran los bienes baldíos, ya que son bienes públicos que pertenecen a la Nación y pueden ser traspasados a los particulares de conformidad con la ley.

Transcribió apartes de la sentencia C-536 de 1997 de la Corte Constitucional, Magistrado Ponente Doctor Antonio Barrera Carbonell y la C-060 de 1993, Magistrado Ponente Doctor Fabio Morón Díaz, en las cuales se expresó dicha Corporación sobre el dominio eminente y la titularidad y limitación al acceso de los bienes baldíos.

Igualmente, transcribió artículos de la Constitución Política, respecto a la titularidad de los bienes baldíos, para establecer la propiedad de la Nación sobre dichos terrenos y así asignar al legislador la facultad de dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías.

Enfatizó sobre la imprescriptibilidad de los bienes baldíos, mencionando para ello el artículo 3° de la Ley 48 de 1882, el artículo 61 del Código Fiscal de 1912, sobre el orden constitucional actual, señaló el artículo 65 de la Ley 160 de 1994, por la cual se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, concluyendo que los baldíos constituyen bienes públicos de la Nación a los cuales las normas constitucionales y legales, tanto bajo la vigencia de la actual Carta Política como de la de 1886, les han conferido una especial regulación jurídica por razones de soberanía nacional, prevalencia del interés general, protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables y no renovables, democratización y función social de la propiedad, entre otras.

Enfatizó que el Código Fiscal de 1910, el cual a su vez ratificó lo que ya había consagrado el artículo 878 del Código Fiscal de 1873 derogado por éste, reputa como baldíos "las islas de uno y otro mar pertenecientes al Estado", pero con dos excepciones: Que no estén ocupadas por poblaciones organizadas y que no estén apropiadas por particulares en virtud de título traslativo de dominio, es decir que los particulares acrediten justo título.

Afirmó que el Gerente General del INCORA, después de haberse agotado el proceso administrativo por parte de dicha entidad tendiente

a clarificar la propiedad de las Islas del Rosario, de conformidad con el artículo 3°, literal d) de la Ley 135 de 1961, dictó la Resolución N° 4698 de septiembre 27 de 1984, mediante la cual resolvió que no han salido del patrimonio nacional y por tanto son baldíos reservados en virtud del Código Fiscal las 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 ó Islote de la Fiesta, Isla del Tesoro, Arenas entre otras y en el artículo 2° se ordenó la cancelación del registro de escrituras públicas otorgadas en relación con los terrenos de las referidas islas.

Que mediante Resolución N° 4393 de 1986, el INCORA, al resolver un recurso de reposición contra el acto anterior, confirmó el artículo 1° antes citado y revocó el 2° en su lugar, solicitó al Registrador de Instrumentos Públicos del Círculo de Cartagena que en los certificados de registro de los referidos títulos se deje constancia de la condición jurídica de BALDIOS RESERVADOS que tienen los terrenos que conforman el Archipiélago de las Islas del Rosario.

Manifestó que la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante sentencia de octubre 13 de 1989, declaró la nulidad parcial del Decreto 184 de junio 21 de 1978 expedido por el Alcalde Mayor de Cartagena, mediante el cual se incluyó dentro del perímetro urbano del municipio y

dentro del área de reserva turística al archipiélago de las Islas del Rosario.

Concluyó el a-quo que con fundamento en lo anterior, las islas, islotes, cayos y morros del archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario son bienes baldíos, los cuales pertenecen a la Nación y por dicha condición se encuentran protegidos de manera especial por la Constitución y la ley, que le da un carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Que de las pruebas allegadas al expediente, el Coordinador del Grupo Jurídico de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Medio Ambiente, corroborado por el estudio realizado por la Contraloría General de la República, informó que dentro del área del archipiélago de la plurimencionada isla, se encuentra "el Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo" y que debido a sus características particulares es considerada como **ecosistema especial a escala mundial**, comprende la fracción más desarrollada de corales en la franja caribe y que esta sufriendo un impacto ambiental negativo sobre los ~~ecosistemas~~, por diferentes causas.

Por otro lado sostuvo el Tribunal que las reglas de competencias legales, principio fundamental del estado de derecho, no se pueden

deducir por vía de interpretación, estimándose sugeridas o implícitas en el ordenamiento jurídico, sino que deben estar expresamente prescritas.

Indicó el a-quo que el artículo 12 de la Ley 160 de 1994, establece las funciones del INCORA, entre otras, la de administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación (constituir reservas), ejercitar las acciones y tomar las medidas que correspondan conforme a las leyes en los casos de indebida apropiación de tierras baldías, clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, delimitar las tierras de propiedad de la Nación, de las de los particulares, de las que se desprende que el legislador confirió al INCORA una cláusula general de competencia, que tiene dos características fundamentales a saber:

- Función de Administración. Consistente en ejercer actos de administración permitidos por la ley, aplicando criterios de conveniencia y oportunidad, sobre las tierras baldías de la Nación, sin hacer distinciones de ninguna clase. ✓
- Función de Policía Administrativa. Destinada a ejercer las acciones legales de vigilancia y control cuando se produzcan, entre otros casos, la indebida apropiación de tierra baldía. Así mismo, **es competente para clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de**

su propiedad, actuación administrativa destinada a identificar las que pertenecen al Estado y delimitar las tierras de la Nación, de las de los particulares.

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.

Finalmente, no desconoció el Tribunal que en relación con la protección de los bienes públicos, el ejercicio pleno de la soberanía nacional, la recuperación, conservación, uso y aprovechamiento de los recursos naturales y del medio ambiente de la zona tanta veces mencionada confluyó, además del INCORA, en varias entidades públicas, entre ellas el Ministerio del Medio Ambiente y la Dirección General Marítima y Portuaria DIMAR, pero esto no significa que las competencias legales asignadas a la entidad demandada no sean claras, expresa y actualmente exigibles.



## IMPUGNACIÓN

El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA, impugnó la providencia del Tribunal, limitándose a reiterar lo manifestado en la contestación de la demanda de la presente acción de cumplimiento.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

La acción de cumplimiento prevista en el artículo 87 de la Constitución Política, tiene como finalidad proporcionar a toda persona la oportunidad de exigir que las autoridades públicas y los particulares, cuando actúen o deban actuar en ejercicio de funciones públicas, cumplan el mandato de la ley o lo previsto en un acto administrativo, a fin de que el contenido de éste o aquélla, tengan concreción en la realidad, y no quede su vigencia real y efectiva supeditada a la voluntad particular de la autoridad pública encargada de su ejecución.

Este es el desarrollo previsto en su reglamentación, Ley 393 de 1997, al consagrar en su artículo 1° que toda persona podrá acudir ante la jurisdicción contenciosa, para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza de ley o actos administrativos, acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir su incumplimiento, y contra los particulares, bajo los

mismos supuestos, cuando actúen o deban actuar en ejercicio de funciones públicas - artículos 6° y 8°.

Asimismo, el acto administrativo invocado como incumplido debe contener una orden en concreto dirigida a una autoridad en particular, pues no puede ser de carácter general, ya que cuando se trata del cumplimiento de actos administrativos de contenido particular y concreto, el deber omitido debe ser tan preciso, que se pueda asimilar a un título ejecutivo a favor del solicitante, es decir, que el acto debe contener una obligación expresa, clara y exigible que haga posible el mandamiento de su cumplimiento.

Por lo tanto, la decisión adoptada por el Tribunal en el sentido de ordenar al INCORA darle cumplimiento a las disposiciones demandadas, con el fin de que clarifique sobre la propiedad de la Nación, el deslinde y la recuperación de baldíos indebidamente ocupados, en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, se confirmará, por las razones que se explicaran adelante.

Para la Sala es claro, como lo afirmó el Tribunal, que la obligación del INCORA era la de darle cumplimiento a 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, para el caso de autos, se concretan en 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, provocando con la omisión del cumplimiento una obligación clara, expresa y exigible para el INCORA.

De acuerdo con lo anterior y ratificada la entidad demandada en su incumplimiento, como lo afirmó en la contestación de la demanda, se reitera la renuencia por parte de ésta, correspondiendo al INCORA asumir la carga de la omisión dada al cumplimiento de la disposiciones antes señaladas.

Por lo anterior, la Sala confirmará el fallo apelado.

En consecuencia, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**F A L L A :**

**CONFÍRMASE** la providencia impugnada.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, envíese el expediente al Tribunal de origen y cúmplase.

Se deja constancia de que esta providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.



GERMÁN AYALA MANTILLA  
Presidente de la Sección



LIGIA LÓPEZ DÍAZ



MARÍA INÉS ORTIZ BARBOSA

JUAN ANGEL PALACIO HINCAPIÉ  
(ausente con excusa)

Mercedes Tovar de Horrán  
Secretaria General