

CONTRATO DE ARRENDAMIENTO EN INMUEBLES BALDÍOS RESERVA DE LA  
NACIÓN.

CASO: ARCHIPIÉLAGO DE ISLAS DEL ROSARIO Y SAN BERNARDO

Patricia Abril Ospitia

Código 7991412799.

Carolina Sánchez Bravo

Código 7991412723.

Diego Alfonso Velásquez

Código 7991412726.

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA

FACULTAD DE POSGRADOS

ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Bogotá, junio 27 de 2015

**TABLA DE CONTENIDO**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
<b>1. OBJETIVOS</b>	<b>6</b>
2.1. OBJETIVO GENERAL	6
2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	6
<b>2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO</b>	<b>7</b>
<b>3. HIPÓTESIS</b>	<b>7</b>
<b>4. METODOLOGÍA</b>	<b>7</b>
<b>5. LOS BALDÍOS A TRAVÉS DEL TIEMPO</b>	<b>8</b>
<b>6. LOS BALDÍOS RESERVA DE LA NACIÓN DEL ARCHIPIÉLAGO DE ISLAS DEL ROSARIO Y SAN BERNARDO</b>	<b>12</b>
<b>7. HABITANTES DE LOS BALDIOS RESERVA DE LA NACION DEL ARCHIPIELAGO DE ISLAS DEL ROSARIO Y SAN BERNARDO</b>	<b>13</b>
<b>8. OCUPACIÓN DE LOS BALDÍOS RESERVA DE LA NACIÓN DEL ARCHIPIÉLAGO DE ISLAS DEL ROSARIO Y SAN BERNARDO.</b>	<b>15</b>
<b>9. ANALISIS JURIDICO DE LAS DIFERENTES FORMAS DE OCUPACIÓN</b>	<b>17</b>
<b>10. PROPUESTA</b>	<b>28</b>
<b>11. CONCLUSIONES</b>	<b>30</b>
<b>REFERENCIAS</b>	<b>31</b>

**CONTRATO DE ARRENDAMIENTO EN INMUEBLES BALDÍOS RESERVA DE LA  
NACIÓN.**

**CASO: ARCHIPIÉLAGO DE ISLAS DEL ROSARIO Y SAN BERNARDO**

Patricia Abril Ospitia<sup>1</sup>

Carolina Sánchez Bravo<sup>2</sup>

Diego Alfonso Velásquez<sup>3</sup>

**Resumen:**

El Archipiélago de Islas del Rosario y San Bernardo tiene terrenos baldíos cuya ocupación se ejerce bajo diferentes figuras legales, cada una con disímiles características dependiendo del beneficiario, sin dejar de lado que el objetivo primordial de esta serie de regulaciones debe ser promover el bien común y preservar el medio ambiente. La titulación colectiva, sustentada en fallo de la Corte, el arrendamiento, usufructo y comodato, amparados en su fundamento legal y la asignación a familias pobres con fines sociales y productivos, se convierten en las principales figuras para la ocupación de estas áreas.

**Palabras claves**

Terreno, baldíos, contratos, contrato de arrendamiento, usufructo, medio ambiente.

---

<sup>1</sup> Bióloga Marina de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, especialista en Ingeniería Ambiental de la UIS, aspirante a Abogada UGC. Email: pulpoabril@gmail.com

<sup>2</sup> Contadora Pública de la Universidad de Ibagué, especialista en Revisoría Fiscal, Abogada universidad La Gran Colombia. Email: caritosb2012@yahoo.com

<sup>3</sup> Economista de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, aspirante a abogado Email: alfondiego@hotmail.com

#### Abstract:

The archipelago of Rosario Islands and San Bernardo has wasteland whose occupation is exercised under different legal forms, each with different characteristics depending on the beneficiary, without neglecting the primary objective of this set of regulations should be to promote the common good and preserve the environment. The collective title, based on judgment of the Court, leasing contract, usufruct and comodato, covered in their legal basis and the allocation to poor family with social and productive purposes, become the main figures for the occupation of these areas.

#### Key Words

Land, vacant, contracts, leasing contract, usufruct, environment.

### **INTRODUCCIÓN**

Esta investigación busca realizar el análisis legal del contrato de arrendamiento para establecer si es el mecanismo jurídico adecuado para regular la ocupación indebida de tierras de la Nación, de manera que se permita el goce y disfrute a los ocupantes de buena fe y a los que fueron catalogados de mala fe por no estar de acuerdo con las cláusulas allí pactadas.

No se trata de un caso práctico ya que se abordará el análisis documental de las diferentes figuras legales que operan para la ocupación de terrenos baldíos, aunque indudablemente los resultados de esta investigación pretenderán llegar a que la posible solución sea una respuesta evidente en el territorio.

El análisis de los contratos de arrendamiento como mecanismo adecuado para regular la ocupación en las Islas del Rosario y San Bernardo tendrá impacto legal y contractual, permitiendo llevar a cabo un debate sobre esta figura y conocer sus pros y contras en el desarrollo de la ocupación de los baldíos reservados de la Nación.

El estado Colombiano, con el fin de regular la ocupación indebida de particulares en el Archipiélago de Islas del Rosario y San Bernardo, utilizó como mecanismo de ordenación de éstos baldíos reserva de la Nación, la suscripción de contratos de arrendamiento.

Por su naturaleza, los bienes baldíos han jugado un papel central en la manera como el estado y su población ocupan y controlan el territorio. Las políticas públicas frente a como se deben administrar los bienes baldíos determinaran en cierto grado el nivel de explotación de los recursos, la distribución y el uso que el estado le va a dar a la tierra que está en su poder. Estos territorios han sido escenarios de conflictos históricamente entre poseedores históricos y quienes llegan amparados por las nuevas disposiciones agrarias que adjudican tierras de la nación. (Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, 2003).

El Incoder, instituto colombiano que se encarga de ejecutar y coordinar las políticas de desarrollo rural establecidas por el Gobierno Nacional, realizó la revisión y estudio de los 141 expedientes encontrados en el archivo de la Dirección Técnica de Procesos Agrarios, los cuales contienen los procesos de Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados que se surtieron con ocasión de los predios ubicados en las Islas del Rosario. Igualmente revisó y estudió 104 expedientes de procedimientos de Clarificación de la Propiedad y Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados relacionados con el Archipiélago de San Bernardo. (Incoder, 2013).

Derivado de este proceso institucional, Incoder celebró 112 contratos de arrendamiento con personas naturales y jurídicas que venían ocupando territorios en las Islas del Rosario y San

Bernardo y que estuvieron interesados en suscribirlos, con el fin de regular la presencia del estado en este territorio.

Los contratos de arrendamiento contienen elementos, condiciones, obligaciones y otros aspectos legales que deben ser contemplados y analizados por las partes que lo suscriben, pero los llamados “arrendatarios” sintieron que no fueron celebrados de común acuerdo.

## **1. OBJETIVOS**

### **1.1 OBJETIVO GENERAL**

Evaluar el contrato de arrendamiento como mecanismo jurídico adecuado para regular la ocupación en los baldíos reserva de la Nación del Archipiélago de Islas del Rosario y San Bernardo con el fin de establecer su aplicabilidad en este tipo de ocupaciones.

### **1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

Describir las características poblacionales y las diferentes clases de ocupaciones en los baldíos reserva de la Nación del Archipiélago de Islas del Rosario y San Bernardo.

Definir el marco jurídico relacionado con las figuras utilizadas para regular la ocupación de los baldíos reserva de la Nación del Archipiélago de Islas del Rosario y San Bernardo.

Determinar el esquema legal más adecuado para regular la ocupación en baldíos reserva de la Nación del Archipiélago de Islas del Rosario y San Bernardo.

## **2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

Esta investigación se enfoca en el análisis legal del contrato de arrendamiento para evaluar si es el mecanismo adecuado que regula la ocupación indebida de tierras de la Nación y a su vez permite el goce y disfrute a los ocupantes tanto de buena fe como aquellos que fueron catalogados de mala fe por no estar de acuerdo con la utilización de esta figura.

El análisis del contrato celebrado con los ocupantes de las Islas del Rosario y San Bernardo permitirá el debate sobre esta figura y su aplicación en baldíos reservados de la Nación, situación que tendrá fuertes implicaciones legales y contractuales.

El presente trabajo se encuentra enmarcado bajo la línea de investigación denominada: Familia, Conflictos Sociales y Proyección Social.

## **3. HIPÓTESIS**

Nuestra hipótesis inicial es que el contrato de arrendamiento es el mecanismo adecuado para regular la ocupación en los baldíos reserva de la Nación del Archipiélago de Islas del Rosario y San Bernardo. Esta situación es interesante de evaluar toda vez que se presentan diferencias legales, jurídicas y sociales entre los ocupantes que no se encuentran dentro de un territorio colectivo y que están por fuera del título otorgado a la comunidad negra que se ha localizado en este espacio, así como de los ocupantes que por alguna razón no tuvieron forma de ejercer su derecho de contradicción a las pautas establecidas por el Incoder.

## **4. METODOLOGÍA**

La metodología aplicada para el presente estudio corresponde a la hermenéutica analítica y su desarrollo fue el siguiente:

### Revisión de información

Los documentos más importantes para este proceso, son los contratos de arrendamiento firmados entre Incoder y personas naturales y/o jurídicas, los cuales se suscribieron en cumplimiento de una normatividad especial y las leyes que se relacionan con los procesos de regulación de ocupación de baldíos.

### Evaluación normativa

Los contratos de arrendamiento en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo se suscribieron bajo una legislación especial al ser sus terrenos Baldíos Reserva de la Nación. La regulación de la ocupación de este territorio ha sido motivo de revisión legislativa y jurisprudencial, por lo que se evaluaron las principales normas y decisiones que han sido relevantes para este tipo de baldíos tan particular.

### Revisión de propuesta

Teniendo en cuenta que el principal objetivo de este estudio se basa en evaluar la pertinencia de dichos contratos de arrendamiento, se ha evaluado la normatividad que rige en materia de Arriendos, así como otras posibles figuras legales que pudieran llegar a ser una propuesta diferente o complementaria a la actual regularización de la ocupación en dicho territorio.

## **5. LOS BALDÍOS A TRAVÉS DEL TIEMPO**

Adquirir la propiedad de las cosas ha sido el motor del ser humano desde tiempo atrás. Al respecto es importante precisar:

La ocupación de las cosas y la subsiguiente posesión de ellas es el modo originario por excelencia de adquirir la propiedad; originario en oposición a los derivativos, de los cuales



la tradición sólo surgió indudablemente con el comercio; la Herencia con la consagración de las leyes naturales en forma de mandatos en las leyes humanas positivas; y la prescripción, con el avance de las costumbre y de las legislaciones. (Montalvo, 2001).

Para el caso colombiano, los bienes baldíos son todas aquellas tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño, tal como lo establece el Código Civil en el artículo 675. Por su parte, Luis Guillermo Velasquez aclara esta definición, así:

De acuerdo con la legislación colombiana, un baldío es un bien inmueble de propiedad de la Nación y ubicado en zonas rurales que, como regla general, debe ser adjudicado a quienes lo ocupan y cumplan con los requisitos previstos por la ley de reforma agraria. El bien baldío se distingue del bien de uso público, pues aunque ambos son del Estado y son inembargables e imprescriptibles, el primero es enajenable por vía de la adjudicación, mientras que el segundo es inalienable por encontrarse afectado a un servicio público. Ahora bien, según los Códigos Fiscales mencionados en el pie de página precedente, el carácter de reserva territorial de un bien baldío constituye la excepción a esa regla, ya que lo vuelve inadjudicable. (Velásquez Jaramillo, 2010, p. 51-58, 64-72).

En el Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica: Esbozo de una memoria institucional, la política de reforma agraria y tierras en Colombia (Machado C. 2013), al abordar el tema de baldíos, se indica entre otros que:

La inversión extranjera en tierras, el derecho real de superficie y las limitaciones a la UAF en el caso empresarial (fruto de un fallo de la Corte Constitucional), así como la política de baldíos y la multiplicación de las zonas de reserva campesina son temas de candente debate en la actualidad, unas por razones políticas, otras por precauciones y también por las incidencias en la construcción de un modelo de desarrollo rural más equitativo compatible con el buen uso de los recursos. Las compras de tierras baldías por empresas internacionales y nacionales, violando normas sobre la UAF (caso Riopaila y Cargill, entre otros), han

prendido las alarmas sobre las políticas, la capacidad del Estado para regular esos procesos y la avidez de rentas y acumulación de tierras de algunos sectores del empresariado. (Machado C. 2013).

Por su parte, José Antonio Montalvo aborda la legislación comparada con España e interpreta algunos aspectos sobre la legislación colombiana frente al tema de baldíos. En esta publicación se hace un reconocimiento histórico nacional, sobre los temas de propiedad, posesión y tenencia de la tierra en Colombia, analizando las problemáticas frente a la ausencia de una clara reglamentación y las dificultades de quienes hoy habitan este tipo de terrenos. (Montalvo, 2001).

En el texto “Ensayos para la Historia de la Política de Tierras en Colombia” (Machado, A. 2009), se aborda el tema de los baldíos y bienes ocupados, caracterizando situaciones históricas y legislaciones utilizadas para regular esta situación. A su vez, se analizan las políticas de tierras en Colombia y las dificultades frente a la formalización de la propiedad rural.

En la revista Economía Exportadora en Colombia, (Sánchez, Facio y López-Uribe. 2010) publicaron el artículo “Conflictos de tierra, derechos de propiedad y surgimiento de la economía exportadora en Colombia, 1850-1925”, en el que analizaron los derechos de propiedad y el impacto frente a la economía nacional y la producción de la tierra en Colombia, ofreciendo a la investigación realizada una radiografía de la situación de la tierra en Colombia.

Por último, Villaveces y Sánchez (2015), publicaron en “Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia”, la revisión de las políticas de reforma agraria en Colombia, desde el siglo XX hasta el 2012, haciendo énfasis en la adjudicación de baldíos, el desarrollo histórico de la política y el comportamiento regional de ésta a lo largo de los años.

En el presente estudio se debe tener en cuenta lo mencionado por Luis Guillermo Vélez (2012), pues en nuestro país:

Ya desde la colonia, el estado entregaba grandes extensiones de tierras baldías a particulares en pago de servicios o con el propósito de fomentar la ocupación del territorio, especialmente en el período de las reformas borbónicas. Después de la independencia, y hasta mediados del siglo XIX, esta práctica se mantuvo, inicialmente, para recompensar a los militares de que participaron en las guerras de independencia y, más adelante, para fomentar la inmigración y con propósitos fiscales. También se otorgaban baldíos para la construcción de vías de transporte – caminos, ferrocarriles y canales. Una ley de 1835 concedió 25.000 hectáreas al contratista encargado de la construcción del camino del Quindío. (Velez L. 2012)

Los conflictos derivados por el ansia de poseer la tierra descritos en el documento “Movimientos sociales, estado y democracia en Colombia” (Archila, 2001, p. 43-89), hacen una aproximación a los antecedentes de las condiciones de la sociedad colombiana desde la perspectiva antropológica y social, teniendo como estudios básicos los fenómenos de la violencia y la deficiente y precaria distribución de la tierra.

Desde la década de los 50 la violencia en Colombia se ha asociado en muchas regiones a conflictos de tierras. En las décadas de los 60 y 70 se confirma en nuestro país lo que diagnosticó tanto la misión internacional del Banco Mundial como la CEPAL, relacionado con el uso ineficiente de la tierra asociándolo a las formas arcaicas de tenencia. Adicionalmente, la reforma agraria vuelve a ocupar la agenda gubernamental. (Vélez, 2012).

En un país como el nuestro, en donde la riqueza de la tierra es amplia, el tema agrario es complejo y difícil de solucionar, por eso el tema de la designación y destinación de los usos del suelo han sido de importante estudio.

El Derecho Agrario, como rama del derecho que regula los problemas relacionados con la tierra, se encuentra íntimamente relacionado con las demás áreas de éste, pues como afirma Otto Morales (1981):

Toda vez que a medida que se profundiza en el Derecho Agrario, advertimos cómo son de hondas sus relaciones con los otros derechos. Por ejemplo, con el Constitucional cuando éste señala cuál es la función social de la tierra; si ella admite o no la intervención del estado en la producción; cuando descubrimos que en su texto se establece la planificación en los medios de aprovisionamiento de la sociedad, y de control sobre ellos, para hablar de algunos aspectos. Con el Civil, al cual le quiebra varios de sus capítulos esenciales en lo referente al régimen de bienes, básicamente en cuanto al concepto de dominio y los medios de adquirirlo, y a la posesión; con el Comercial, cuando la empresa agraria interrumpe, para citar un solo caso, como algo nuevo y promisorio en su desenvolvimiento; con el Minero, pues da margen para saber si se tiene o no una política nacionalista en la defensa de los recursos naturales; con el del Trabajo, que exige una legislación más acorde con el mundo campesino, disperso, sin capacidad de agremiación, y, por lo tanto, de defensa de intereses; con el Penal, en cuanto a las normas para evitar transgresiones a los derechos elementales de protección de la propiedad, su disfrute y uso, sin desconocer que ya existen unos deberes sociales que no se pueden eludir; con el Tributario, pues de la manera como se aplique se puede crear concentración de riqueza o una distribución a la larga. (Morales 1981)

## **6. LOS BALDÍOS RESERVA DE LA NACIÓN DEL ARCHIPIÉLAGO DE ISLAS DEL ROSARIO Y SAN BERNARDO**

Para lograr los fines esenciales del Estado y en virtud del Derecho Agrario, se ha generado normatividad que regula el uso de los terrenos Baldíos Reserva de la Nación en el Archipiélago de Islas del Rosario y San Bernardo.

El 6 de junio de 1977, mediante Resolución Ejecutiva No. 165, el Ministerio de Agricultura, aprueba el Acuerdo 0026 del 2 de mayo de 1977, originario de la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente INDERENA. Esta última reserva, alinda y declara como Parque Nacional Natural un área ubicada en el Departamento de Bolívar, específicamente 17.800 hectáreas en el municipio de Cartagena, que denomina Parque Nacional Natural LOS CORALES DEL ROSARIO. Se excluyó de este parque los globos de terreno comprendidos por todas las islas del área, a las que les dispuso un régimen especial de manejo en el que se permite, de forma controlada, realizar actividades relacionadas con: conservación del medio ambiente, educación, investigación, recreativas y económicas.

En 1984 y 1988 el INCORA hizo cambios en los linderos del parque, incluyendo los globos de terreno comprendidos por todas las islas de la zona. Finalmente, en 1996, el Ministerio del Medio Ambiente, con la Resolución 1425, definió nuevos linderos y designó al parque como: “Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo”, excluyendo nuevamente los globos de terreno ubicados dentro de los límites de la zona realindada. En virtud de lo anterior, estas últimas islas se rigen por normas diferentes a las aplicables a los parques nacionales, siendo baldíos reserva de la nación.

## **7. HABITANTES DE LOS BALDIOS RESERVA DE LA NACION DEL ARCHIPIELAGO DE ISLAS DEL ROSARIO Y SAN BERNARDO**

Los baruleros (gentilicio de los habitantes de las Islas del Rosario), se dividen en amerindios (población nativa), colonizadores (entre ellos comerciantes y empresarios), afrodescendientes y raizales (afro-anglo-antillano).

En este archipiélago, la explotación económica se lleva a cabo mediante actividades agrícolas (Entre ellas, el cultivo del coco), piscícolas, actividades comerciales y de recreo; los colonos han establecido casas de recreo y desarrollado actividades turísticas, donde la población afrodescendiente se emplea. Las actividades turísticas se desarrollan principalmente en las playas. El turismo en los archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo se inició hacia finales de la década de los 60 cuando personas foráneas de la zona llegaron interesadas en desarrollar actividades de recreación y turismo. Según el INCODER-UJTL (2014):

Algunas de estas personas compraron a los nativos los terrenos que estaban en las orillas de las islas; “En este proceso de compra y edificación de casas de recreo, los propietarios nativos pasaron a ser cuidanderos y empleadas domésticas de los nuevos dueños. Otros nativos se dedicaron al ‘rebusque’ ofreciendo servicios como la construcción y la albañilería, la venta de mariscos, la oferta de transporte y deportes náuticos y la elaboración y venta de artesanías a los visitantes... Los nativos que se quedaron en las islas “(...) empezaron a ubicar sus viviendas hacia el interior de la isla, distribuyéndose en diferentes sectores de Isla Grande (...) y de esta forma se originaron el caserío de Petares, así como asentamientos de personas dispersas en otros sectores denominados, El Mamón, La Punta, o El Pueblito” (Ordosgoitia, 2011). Las actividades turísticas en las islas se van fortaleciendo a partir de los años 80, cuando algunos de estos “propietarios” foráneos convirtieron sus casa de recreo en hoteles y otros crearon empresas turísticas que desde Cartagena transportaban bañistas a las playas de las islas del Rosario y de Barú (Durán, 2007). A esta nueva actividad económica que se empezó a desarrollar en las islas, se sumaron personas vinculadas con el negocio del narcotráfico. La relación que ellos establecieron con los nativos generó, para estos una “bonanza” al recibir grandes sumas de dinero, tanto por los servicios que ellos prestaban (ventas de productos, mano de obra en la construcción, atención doméstica, etc.), como por la venta de lotes frente a la playa (Durán,

2007). “En la mayoría de las islas que conforman el archipiélago se construyeron ostentosas casas que en su mayoría demandaron recursos de la zona para su construcción; es así que los nativos ofrecían sus servicios para las nueva construcciones extrayendo con barretas colonias de coral, principalmente de la barrera norte del archipiélago, para la construcción de los cimientos y paredes de las casas, lo cual deterioró e impactó de manera significativa los arrecifes coralinos” (Ordosgoitia, 2011).

## **8. OCUPACIÓN DE LOS BALDÍOS RESERVA DE LA NACIÓN DEL ARCHIPIÉLAGO DE ISLAS DEL ROSARIO Y SAN BERNARDO.**

En este punto es importante recordar que según la Constitución Política de Colombia, “los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”. (CN Art. 63).

Según el artículo 107 de la Ley 110 de 1912 (Código Fiscal), los terrenos que conforman las islas nacionales de uno y otro mar, constituyen reserva territorial del Estado y no son enajenables. El artículo 45 de la misma norma, reiteró la presunción 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 traslaticios de dominio, desde antes de la vigencia de dichas normas;

El artículo 55 transitorio de la Constitución Política de 1991, ordenó al Congreso de la República que dentro de los dos años siguientes a su vigencia, expidiera una ley especial que le reconociera a las Comunidades Negras que habían venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales de los ríos de la cuenca del pacífico y en otras zonas del país, el derecho a la propiedad colectiva de los territorios baldíos tradicionalmente ocupados por estas comunidades.

Los artículos 17 y 18 de la Ley 70 de 1993, establecieron un derecho de prelación en favor de las comunidades negras, para ser beneficiarias de la adjudicación colectiva de los terrenos baldíos tradicionalmente ocupados por ellas, y aprovechados con sus prácticas tradicionales de producción, tanto en la Cuenca del Pacífico, como en otras regiones del país con condiciones similares de ocupación.

En el archipiélago, el Incoder, mediante Resolución 3393 de 2014, realizó la adjudicación por titulación colectiva, dando aplicación a la Sentencia T-680 de 2012 en aquellos baldíos ocupados colectivamente por la comunidades negras de la Unidad Comunera de Gobierno Rural Islas del Rosario Caserío Orika. Esta titulación se realizó sobre el 30% del territorio insular, es decir 5.760 M<sup>2</sup> (100 has) aproximadamente, beneficiando a 319 familias de dicha comunidad.

Para el 70% restante, según la Cartilla de Ordenamiento Territorial para las Islas de Rosario (Niño L.M. Posada C. 2014) a 2014, el Incoder, a través de procedimientos de recuperación de baldíos, logró formalizar la ocupación de al menos el 75% de los predios que ha identificado. Es así que de 149 predios identificados, tiene contrato de arrendamiento en 102, que representa el 68,45%, contratos de comodato en 8 (5,36%) y ha suscrito un convenio de cooperación (0,67%).

Respecto al área de San Bernardo, la misma cartilla indica que el Incoder realizó el estudio de títulos de la zona antes de dar inicio al proceso agrario de recuperación de baldíos, para así establecer la situación física y jurídica de cada predio, obteniendo los siguientes resultados:

- 13 Contratos de arrendamiento
- 41 Procesos de recuperación de baldíos terminados
- 60 Procesos de recuperación de baldíos en trámite
- 4 procesos de clarificación de la propiedad



El proceso de recuperación de baldíos implica en primera instancia, establecer la propiedad del estado y definir claramente los linderos de cada predio, para así adelantar los procedimientos agrarios encaminados a la clarificación de la propiedad y su posterior recuperación de los bienes.

## **9. ANALISIS JURIDICO DE LAS DIFERENTES FORMAS DE OCUPACIÓN**

### **Contrato de arrendamiento**

Bajo la figura del contrato de arrendamiento, el Estado cede el goce temporal del terreno para que el arrendatario lo utilice y administre de forma autónoma. No obstante, las actividades que realice deben ser lícitas. Mediante los contratos de arrendamiento se pueden conservar los bienes de la nación y a la vez brindar la oportunidad a los particulares de gozar de los terrenos baldíos durante un período de tiempo.

El contrato de arrendamiento se fundamenta en el Código Civil, el cual lo define como un contrato donde las dos partes se obligan recíprocamente. En el caso del arrendamiento de los bienes baldíos, el estado se obliga a conceder el goce del terreno y el particular que lo toma en arriendo, a pagar por ese goce un precio determinado.

En virtud del artículo 1996 del Código Civil, aplicado al caso de bienes baldíos, el arrendatario está obligado a usar el inmueble según lo estipulado en el contrato que suscribe con el Estado y no puede utilizarlo en otra actividad. Adicionalmente, el arrendatario tiene bajo su responsabilidad la conservación del inmueble y el pago del precio pactado como canon. El mismo código contempla la posibilidad de pactar los períodos de pago del canon y en caso de no hacerse, indica que se puede realizar por años. En los artículos siguientes, se prohíbe la cesión del bien arrendado o subarrendarlo, excepto si está autorizado expresamente para ello. Adicionalmente, en

este tipo de contratos, el arrendatario es obligado a restituir la cosa al finalizar el período de arrendamiento, en el estado que le fue entregado, considerando el deterioro natural.

El numeral 13 del artículo 12 de la Ley 160 de 1994 autorizó al Incoder para administrar los baldíos y le da expresamente la facultad de “celebrar contratos”, de manera general, siendo por tanto, viable jurídicamente la celebración de contratos de arrendamiento y de usufructo, con personas ocupantes de las Islas del Rosario, tal como lo ha reglamentado el Instituto mediante el Acuerdo 041 de 2006.

El término máximo de duración de este contrato se constituyó en ocho años y el terreno o área máxima a arrendar era una hectárea. Se pactaba canon mensual equivalente al uno por ciento del valor del avalúo del inmueble que a petición del Incoder, realiza el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

Se indicó que se podía pactar el canon mensual, semestral o anual, de forma anticipada los cinco primeros días hábiles de cada período establecido. Adicionalmente, para las adecuaciones y mejoras, el arrendatario debe obtener autorización previa del Incoder para llevarlas a cabo, cumpliendo además de las normas ambientales (Plan de Manejo ambiental), quedando prohibido realizar nuevas construcciones.

Para la suscripción de este contrato, se debía realizar por medio de escritura pública e inscribirse en el folio de matrícula inmobiliaria, tal como lo contemplaba el Acuerdo 041 de 2006, proferido por el Incoder.

La terminación unilateral del contrato por incumplimiento procedía sin necesidad que mediara declaración judicial y los impuestos y contribuciones eran con cargo al arrendatario cuando se causaban sobre la edificación o sobre la actividad que se desarrollaba en el área.

Finalmente, el ocupante o arrendatario debía renunciar a cualquier reclamación actual o futura contra el estado, sobre la propiedad, posesión u ocupación, así como por sus mejoras. Si se presentaban dos o más solicitudes a la vez para arrendar un terreno baldío en las islas, se prefería la solicitud presentada por los ocupantes al momento de realizar la solicitud, aceptando expresamente que el dominio del baldío es del Estado y que las mejoras que se realicen sobre éstos, también son de la nación.

El Incoder fue reformado internamente y se creó la Unidad Nacional de Tierras Rurales expidió la Resolución 044 de 2008, por medio de la cual reglamentó la ocupación y aprovechamiento de los terrenos que conforman las Islas del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo. En su articulado, nuevamente se estipula que sobre los bienes baldíos reservados de estas islas, se pueden celebrar contratos de arrendamiento hasta por un término máximo de ocho años, sobre un área máxima de terreno insular de una hectárea, pactando como precio o canon mensual de arrendamiento el uno por ciento del valor del avalúo catastral del inmueble que lleva a cabo el IGAC. Se indica que el arrendatario pagaría el canon en forma mensual, semestral o anual anticipada a la Fundación Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas, dentro de los primeros cinco días hábiles del período correspondiente.

Con relación al canon, se pacta en esta última Resolución que para aquellos contratos relacionados con las Islas del Rosario, celebrados entre el 28 de febrero y el 30 de junio de 2007, sería del 3% del valor del avalúo catastral del inmueble y para aquellos suscritos después del 30 de junio de 2007, el 5% del valor de dicho avalúo.

En el caso de San Bernardo, el canon sería el 1% del valor del avalúo catastral que realice el IGAC, para aquellas solicitudes de arrendamiento entregadas antes del 31 de agosto de 2007;

3% para los contratos de arrendamiento cuyo trámite se inició entre el 31 de agosto y el 31 de octubre de 2007, y el 5% para los contratos suscritos después del 31 de octubre de 2007.

Adicionalmente, la Resolución 044 de 2008 aclaró que para los contratos de arrendamiento en San Bernardo:

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.

Esta Resolución también expresa claramente los documentos que se deben presentar junto con la solicitud del contrato de arrendamiento, los cuales no se habían determinado en la Resolución del Incoder. Estos documentos incluyen la solicitud escrita de suscribir el contrato de arrendamiento, dirigida a la UNAT, acompañada de:

a) En caso de personas jurídicas: -- 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.

b) En caso de personas naturales: -- 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 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.

Continuaba el contrato con las mismas solemnidades que había establecido el Incoder. La perfección se consideraba con la firma del documento y luego se debía llevar a notaría para la autenticación respectiva. Las demás condiciones impuestas por el Incoder se conservaron en esta Resolución.

No obstante, el Consejo de Estado, en marzo de 2015, anuló dicha Resolución teniendo en cuenta la ponencia presentada por el magistrado Hernán Andrade, argumentando que esta Unidad no tenía ni tiene la facultad para expedir dicho reglamento, quedando vigente lo contemplado en la Ley 160 de 1994.

En el fallo del Consejo de Estado se toma de fundamento que la Ley 1152 de 2007, por medio de la cual se expidió el estatuto de desarrollo rural, reformó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER y contempló la creación de la Unidad Nacional de Tierras Rurales- UNAT. Sin embargo, el 18 de marzo de 2009, con Sentencia C- 175, la Corte Constitucional declaró inexecutable hacia futuro la Ley 1152 de 2007, por lo cual quedó sin fundamento jurídico la creación de la Unidad Nacional de Tierras Rurales y retornó la vigencia de la Ley 160 de 1994.

El Consejo de Estado, con relación a la Resolución 044 de 2008 indica:

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.

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. (CE, Sala de lo Contencioso Administrativo, 12 Mar 2015, H. Andrade.)

Ante esta situación, al quedar nula la Resolución 44 de 2008 de la Unidad Nacional de Tierras Rurales, donde se señalaron, entre otros, los requisitos puntuales que se debían anexar con la solicitud de arrendamiento, cobra vigencia la Ley 160 de 1994 y lo autorizado en ella, por lo que el Acuerdo 041 de 2006 del Incoder, sería la norma vigente para regular la ocupación y

aprovechamiento temporal de los terrenos que conforman las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo.

El avance que se logró con la Resolución 44 de 2008, respecto a los requisitos y documentos que debía presentar la persona, natural o jurídica, que deseaba arrendar un bien baldío, directamente relacionados con las exigencias en la contratación que realiza el Estado, sufrió un retroceso porque actualmente se volvió a una resolución que detalla sencillamente algunas características del contrato pero no define requisitos ni anexos que deba presentar la persona que desea hacerse acreedora al goce de una baldío.

Sin embargo, como el fallo del Consejo de Estado fue notificado hasta mayo del presente año, puede presentarse una nueva reglamentación que incorpore los elementos de la Resolución 44 de 2008, siendo más exigente en los requisitos que deben cumplir las personas, naturales o jurídicas, que aspiren arrendar los bienes baldíos de la nación.

#### Contratos de comodato

Tal como lo establece el Código Civil en el artículo 2200, el comodato o préstamo de uso es un contrato en que la una de las partes entrega a la otra gratuitamente una especie mueble o raíz, para que haga uso de ella, y con cargo de restituir la misma especie después de terminar el uso. Este contrato no se perfecciona sino por la tradición de la cosa.

En Sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia, la Sala de Casación Civil en el 2008 abordó el tema de Comodato y lo definió: “En dicho tipo contractual, una parte, denominada *comodante*, entrega a la otra llamada *comodataria* (desde luego, sin transferir el dominio), a título gratuito, una cosa determinada, con el fin de que se sirva de ella y luego la devuelva”. (CSJ Civil, 4 Ago. 2008. Villamil E.)



La corte manifiesta que este contrato de comodato busca la solidaridad, ayuda y auxilio, considerándolo un “acto de cortesía, benevolencia, beneficencia o complacencia que no tiene el lucro como inspiración esencial y que facilita al comodatario la satisfacción de sus necesidades” (CSJ Civil, 4 Ago. 2008. Villamil E.), sin que se transmita el dominio del bien.

El contrato de comodato se celebra sobre cosas que se tienen como cuerpo cierto, no fungibles ya que lo que debe devolverse al terminarse el término del contrato es el mismo bien que se entregó para uso del comodatario. (CSJ Civil, 4 Ago. 2008. Villamil E.).

Esta sentencia señala las características del contrato de comodato, indicando que es esencialmente gratuito, recae sobre cosas no fungibles, se transfiere el uso de la cosa, se obliga a restituirla en la misma forma que fue entregada, los riesgos de la cosa dada en comodato los sufre el comodante, que sigue siendo el dueño de la cosa; finalmente, en el contrato de comodato se puede reclamar la cosa antes de vencerse el término estipulado cuando el comodante la necesite urgentemente.

Para el caso de los bienes baldíos en el Archipiélago de Islas del Rosario y San Bernardo, los contratos de comodato son suscritos por el Incoder con otras entidades del Estado. Actualmente se celebraron contratos de este tipo con Parques Nacionales de Colombia y con la Armada Nacional.

Al ser esta modalidad de contratación gratuita, no debe realizarse con un particular por cuanto éste se beneficiaría injustificadamente de los bienes baldíos del Estado.

### Usufructo

Por su parte, el artículo 823 del Código Civil, define el usufructo como un derecho real que consiste en la facultad de gozar de una cosa con cargo de conservar su forma y sustancia, y de

restituir a su dueño, si la cosa no es fungible; o con cargo de volver igual cantidad y calidad del mismo género, o de pagar su valor si la cosa es fungible. En el artículo siguiente del mismo código, se establece que el usufructo supone necesariamente dos derechos coexistentes: el del nudo propietario, y el del usufructuario. Además, tiene una duración limitada, al cabo de la cual pasa al nudo propietario y se consolida con la propiedad.

La Sentencia T-751/04 define el usufructo y sus atributos, al señalar:

Es un derecho real que consiste en la facultad de gozar de una cosa con cargo de conservar su forma y sustancia, y que supone necesariamente dos derechos coexistentes: el del nudo propietario y el del usufructuario. Es por ello que se ha considerado que este derecho real es una desmembración de la propiedad, dado que el nudo propietario, de los tres atributos clásicos del dominio (utendi, fruendi y abutendi), sólo conserva el de disposición (abutendi); mientras que el usufructuario detenta los de uso de la cosa (usus) y de adquisición de los frutos (fruendi). (CConst, Sentencia T-751/2004, J. Araujo)

De igual forma, la calidad del usufructuario es incompatible con la del poseedor. “Así pues, la institución del usufructo implica de manera intrínseca el reconocimiento de la propiedad ajena y descarta de plano el animus domini necesario para la posesión” (CConst, Sentencia T-751/2004, J. Araujo). El usufructuario es mero tenedor.

En el caso de las Islas del Rosario y San Bernardo, se ha establecido esta modalidad de uso de los baldíos, permitiendo que se suscriba el usufructo con duración de 8 años; además, entre las condiciones contempladas se tiene que el área máxima a entregar bajo esta modalidad no debe superar los 200 m<sup>2</sup> y que se debe suscribir con ocupantes de escasos recursos económicos, con

patrimonio inferior a 15 salarios mínimos legales mensuales y que no haya recibido del Estado subsidios de vivienda de interés social.

El terreno únicamente puede ser destinado a fines habitacionales del usufructuario y su familia, siempre que incumplan las normas ambientales.

Es importante aclarar que al igual que en el contrato de arrendamiento que se explicó en párrafos anteriores, la Unidad Nacional de Tierras Rurales expidió la Resolución 44 de 2008, por medio de la cual reglamentó la ocupación y aprovechamiento de los terrenos que conforman las Islas del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo y en su artículo 14 definió en materia de usufructo, lo siguiente:

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.

Sin embargo, ocurre lo mismo que en los contratos de arrendamiento por cuanto se declaró nula la Resolución 44 de 2008 de la Unidad Nacional de Tierras Rurales y cobra vigencia nuevamente lo contemplado por la Ley 160 de 1994.

### Otras formas de ocupación

Según la Resolución No. 005791 de 2011 del 15 de diciembre, se transfirió a título gratuito el derecho de dominio y la posesión real y material, pacífica e ininterrumpida que ejerce el Ministerio sobre un lote localizado en la Isla Grande de las Islas del Rosario, corregimiento de Barú, jurisdicción del municipio de Cartagena, departamento de Bolívar, a Central de Inversiones S. A. CISA, en virtud del artículo 238 de la Ley 1450 de 2011, por el cual las entidades públicas deberán transferir al Colector de Activos Públicos - CISA, a título gratuito y mediante acto administrativo, los bienes inmuebles de su propiedad que se encuentren saneados y no requieran para el ejercicio de sus funciones.

No obstante, esta modalidad de ocupación y adquisición de la propiedad se realiza entre entidades del Estado.

Una última forma de ocupación se establece en la Ley 1728 de 2014, con la cual se contempla la distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos. Esta disposición se convierte en un punto fundamental en el desarrollo de las UAF y en el manejo de los baldíos reservados de la Nación.

## **10. PROPUESTA**

Toda vez que los baldíos reserva de la nación ubicados en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo se encuentran enmarcados en un régimen especial para la ocupación, los contratos de arrendamiento celebrados en este territorio se constituyeron en una respuesta inmediata a la crisis que se estaba presentando en esta región por la necesidad del gobierno para atender dicha situación.

El Estado debía autorizar el uso, goce y aprovechamiento de estos terrenos baldíos teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas del Archipiélago, sin desconocer que son bienes del Estado y que deben conservarse, atendiendo las normas sobre recursos naturales y del medio ambiente. A la vez, debía evitar que particulares se aprovecharan del patrimonio estatal.

Bajo la figura de contrato de comodato, el Estado, a través del Incoder, no podría entregar los bienes baldíos a los particulares, ya que este acuerdo se celebra sin contraprestación, siendo común entre entidades del Estado. En el caso del Usufructo, en el que se entrega el inmueble para su uso y goce, el área no debe superar los 200 m<sup>2</sup> y solo puede destinarse para habitación, por lo que no es la opción más adecuada ya que un porcentaje considerable de los ocupantes buscan estos terrenos insulares para actividades recreativas o turísticas, las cuales se han constituido en la principal fuente de ingresos para sus habitantes; adicionalmente, se condiciona al nivel económico de los beneficiarios, siendo requisito fundamental no poseer recursos económicos cuantiosos.

Finalmente, mediante la figura del contrato de arrendamiento, cualquier particular puede usar y explotar, cumpliendo las normas de protección del ambiente, los bienes baldíos del Archipiélago. El área que el Estado entrega (Una hectárea) puede ser utilizada con fines recreativos, turísticos y comerciales y a cambio éste recibe contraprestación económica.

Al analizar los mecanismos jurídicos que se pueden utilizar en los bienes baldíos, se establece que el contrato de arrendamiento es el más adecuado para regular la ocupación indebida de estas tierras y permitir su uso y goce. No obstante, este tipo de contratos se puede concatenar con las Unidades Agrícolas Familiares y la distribución de terrenos baldíos a familias pobres del Archipiélago, una vez se reglamente dicha asignación.

## 11. CONCLUSIONES

Entre los habitantes del Archipiélago de Islas del Rosario y San Bernardo se encuentra la población nativa, los colonizadores, afrodescendientes y raizales. Las principales actividades que realizan son: agrícolas, piscícolas, comerciales y turísticas. La mayoría de la extensión territorial se han asignado bajo la modalidad de titulación colectiva; el resto se cataloga como baldíos (inajenables).

Incoder está realizando un proceso de recuperación de baldíos con el fin de establecer la situación real de cada predio del archipiélago.

En las Islas del Rosario, se ha formalizado la ocupación del 75% de los predios que ha logrado identificar Incoder, suscribiendo 102 contratos de arrendamiento, 8 contratos de comodato y un contrato de cooperación. Por su parte, en San Bernardo, se han celebrado 13 contratos de arrendamiento y se han adelantado 105 procesos administrativos para clarificación de la propiedad o recuperación de los bienes.

Las figuras legales de ocupación que se pueden presentar en los bienes baldíos reserva de la Nación del Archipiélago de Islas del Rosario y San Bernardo: Contrato de arrendamiento, comodato, usufructo y distribución a la Unidades Agrícolas Familiares.

El comodato se debe realizar con entidades del Estado, el usufructo únicamente aplica con fines habitacionales y el contrato de arrendamiento se utiliza entre particulares para el uso y goce de los terrenos en cualquier actividad lícita a cambio de una contraprestación.

El esquema legal más adecuado para regular la ocupación en baldíos reserva de la Nación del Archipiélago de Islas del Rosario y San Bernardo es el contrato de arrendamiento por sus características y beneficios tanto para los ocupantes como para el Estado.

## REFERENCIAS

Andrade Rincon H. (12 de marzo de 2015) Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera-Subsección A. Radicado 11001032600020090000500. Expediente 36317. Acción de nulidad. Recuperado de: <http://www.consejodeestado.gov.co/actuaciones.asp?numero=11001032600020090000500>.

Araujo Rentería J. (29 de julio de 2004) Sentencia T-751/04. *Dentro del proceso de revisión del fallo proferido por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en el trámite de la acción de tutela iniciada por Mara Bechara de Zuleta contra la Sala de Decisión Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo*. Bogotá: Corte Constitucional. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-751-04.htm>.

Archila, M. (2001). *Movimientos sociales, estado y democracia en Colombia*. Centro de Estudios Sociales. Instituto colombiano de antropología e historia. Revista Universidad Nacional de Colombia.

Congreso de la República, *Ley 57 de 1887, Código Civil*. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo\\_civil.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil.html).

Congreso de la República, *Ley 110 de 1912, Código Fiscal*. Recuperado de [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/ley\\_0110\\_1912.htm](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/ley_0110_1912.htm)

Congreso de la República, *Ley 70 de 1993. Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política*. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7388>

Congreso de la República, *Ley 160 de 1994. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.* Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0160\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0160_1994.html).

Congreso de la República, *Ley 1728 de 2014. Por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones.* Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1728\\_2014.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1728_2014.html)

Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: editorial Leyer.

Durán, C. (2007). *Es nuestra isla para dos*. Universidad de los Andes-CESO. Colombia.

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, (24 de enero de 2006) *Acuerdos No. 041 de 2006 por el cual se modifica parcialmente el Acuerdo número 033, “por el cual se regula la ocupación y aprovechamiento temporal de los terrenos que conforman las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo”*.

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, (Agosto de 2006) *Acuerdos No. 067 de 2006 “por el cual se modifica el artículo primero del Acuerdo número 041 de 2006 que regula la ocupación y aprovechamiento temporal de los terrenos que conforman las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo”*.

Incoder, *Informe de gestión 2013*. Recuperado de [http://www.incoder.gov.co/documentos/A%C3%91O\\_2014/Gestion\\_Incoder/Informe\\_Gestion/Infogestion\\_2013.pdf](http://www.incoder.gov.co/documentos/A%C3%91O_2014/Gestion_Incoder/Informe_Gestion/Infogestion_2013.pdf).

Incoder-UJTL. (2014). *Visión integral de los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo*. Parte II. En: *Ambiente y Desarrollo en el Caribe colombiano*. 3, (2), 158 p.



Machado, Absalón (2009). *Ensayos para la Historia de la Política de Tierras en Colombia*. Bogotá.

Machado C., A. (2013). *Esbozo de una memoria institucional, la política de reforma agraria y tierras en Colombia*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.

Ministerio de Agricultura. (6 de junio de 1977) *Resolución Ejecutiva 0165 “Por la cual se aprueba el Acuerdo 0026 del 2 de mayo de 1977 originario de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente-INDERENA”*.

Ministerio del Medio Ambiente. (20 de diciembre de 1996) *Resolución 1425 de 1996 “Por medio de la cual se realindera El Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y se modifica su denominación*.

Ministerio de Transporte. (15 de diciembre de 2011) *Resolución 005791 “Por la cual se transfiere a título gratuito un lote situado en la isla grande de las islas del rosario, Corregimiento de Baru, jurisdicción del Municipio de Cartagena, Departamento de Bolívar, a Central de Inversiones S.A. – CISA”*

Montalvo, J. (2001). *Apuntes sobre legislación de tierras baldías*. Tesis de Grado para obtener el título de Doctor en Jurisprudencia. Bogotá: Tipografía Augusta. Obtenido de Banco de la República <http://www.banrepcultural.org/sites/default/files/88259/brblaa56775.pdf>.

Niño L.M. Posada C. (2014). *Planificación y ordenamiento territorial para las islas del Rosario y de San Bernardo. Guía de curso*. Cartagena de Indias D. T. y C. 20 p.

Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, 2003. *Baldíos*. Recuperado de <http://www.observatorioidetierras.org/wp-content/uploads/2013/07/CARTILLA-BALDIOS.pdf>.

Ordosgoitia, Y. (2011). *Procesos históricos de las comunidades asentadas en el archipiélago del Rosario, Isla Barú, isla de Tierra Bomba y archipiélago de San Bernardo*. En: Zarza, E. (Ed), *El entorno ambiental del Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo (PNNCRSB)*. Primera edición: Colombia: Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Pinilla Pinilla N. (27 de agosto de 2012). *Sentencia T-680 de 2012*. Bogotá. Corte Constitucional. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-680-12.htm>.

Sanchez, Facio y López-Uribe. (2010). *Conflictos de tierra, derechos de propiedad y surgimiento de la economía exportadora en Colombia, 1850-1925* en Meisel y Ramírez. *Economía Colombiana del siglo XIX*. Bogotá, Fondo de Cultura Económica-Banco de la República de Colombia.

Unidad Nacional de Tierras Rurales. (Febrero 7 de 2008) *Resolución 44 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”*.

Vargas Silva L. (18 de marzo de 2009) *Sentencia C-175/09. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1152 de 2007, “por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones”*. Bogotá: Corte Constitucional. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-175-09.htm>.

Velasquez Jaramillo, L. (2010), *Bienes*. Bogotá: Temis.

Vélez Álvarez, L. G. (2012), *Política y legislación de tierras en Colombia, siglos XIX y XX*. Recuperado de: <http://luisguillermovelezalvarez.blogspot.com/2012/03/politica-y-legislacion-de-tierras-en.html>.

Vélez Rodríguez, Ricardo. (1981) *"Derecho agrario: un tema candente"*. El Mundo, Medellín.

Villamil Portilla E. (4 de agosto de 2008). Exp. No. 68001-3103-009-2000-00710-01. *Se decide el recurso de casación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 4 de abril de 2006, dictada por la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, providencia que sirvió de epílogo al proceso ordinario iniciado por la Caja Santandereana de Subsidio Familiar "Cajasán" contra el Municipio de Bucaramanga*. Bogotá.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Recuperado de:  
[https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/csj\\_scc\\_s-080-2008\\_\[6800131030092000-00710-01\]\\_2008.htm](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/csj_scc_s-080-2008_[6800131030092000-00710-01]_2008.htm)SALA DE CASACIÓN CIVIL.

Villaveces Niño y Sánchez Fabio. (2015), *Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia*, (Serie documentos de trabajo, No. 179). Recuperado de <http://www.urosario.edu.co/economia/documentos/pdf/dt179/>.