

**ISLAS DEL ROSARIO - Tienen el carácter de terrenos baldíos y por tanto no inadjudicables. Competencia para su administración / BALDIOS RESERVADOS - Autoridad competente para administrarlos. Carácter de inadjudicables / COMUNIDADES NEGRAS - Supuestos de adjudicación de bienes baldíos adjudicables por parte del Incoder / BIENES BALDIOS - Entidad competente para administrarlos. Islas del Rosario**

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, no está legalmente habilitado para adjudicar el derecho de propiedad colectiva a las comunidades negras, sobre predios que constituyan baldíos de reserva de la Nación, pues éstos son inadjudicables, aún ante ese derecho especial consagrado en la Constitución de 1991, y por consiguiente, en el caso de los predios de las Islas del Rosario, referentes a los caseríos Orika e Irakal de la Isla Grande, no es procedente legalmente su adjudicación. Adicionalmente, se observa que para el otorgamiento del mencionado derecho se requiere, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo transitorio 55 de la Constitución y la ley 70 de 1993, que la comunidad negra haya ocupado histórica y ancestralmente los terrenos y los haya aprovechado económicamente mediante sus prácticas tradicionales de producción, lo cual no se presenta en el caso analizado, por cuanto, como se vio, para la expedición de la Resolución 4698 de 1984 del Incora, se constató que no existía una población organizada, y en cambio, la ocupación de tal comunidad se vino a presentar a mediados de la década de 1990, según se precisa en la consulta. Es de anotar que el Incoder, con fundamento en su naturaleza jurídica de establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, conforme a la norma que dispuso su creación, el artículo 1º del decreto ley 1300 de 2003, tiene capacidad contractual para desarrollar su objeto y sus funciones, de acuerdo con los artículos 1º y 2º de la ley 80 de 1993. Precisamente, en el caso específico de las tierras baldías de la Nación, el numeral 13 del artículo 12 de la ley 160 de 1994 sobre reforma agraria, le atribuye al Incoder la función de administrarlas, dentro de la cual le señala 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 se ha reglamentado por el mismo Instituto mediante el Acuerdo 041 de 2006.

NOTA DE RELATORIA: Autorizada la publicación el 9 de abril de 2007.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

**Consejero ponente: GUSTAVO APONTE SANTOS**

**Bogotá D. C., veintiuno (21) de marzo de dos mil siete (2007).**

**Radicación número: 11001-03-06-000-2007-00019-00(1814)**

**Actor: MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**

**Referencia: ISLAS DEL ROSARIO. BALDIOS DE RESERVA DE LA NACION  
Carácter de baldíos inadjudicables. Solicitud al INCODER de titulación colectiva, por parte de una comunidad negra.**

El señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, doctor Andrés Felipe Arias Leiva, formula a la Sala una consulta acerca del alcance de la ley 70 de 1993 referente a las comunidades negras y sus derechos, y del Código Fiscal Colombiano, la ley 110 de 1912, respecto de los predios calificados como baldíos de reserva de la Nación, en el caso del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, más conocido como Islas del Rosario, situado a 35 kilómetros aproximadamente de Cartagena.

**1. ANTECEDENTES**

El Ministro menciona, en primer lugar, la disposición del artículo 55 transitorio de la Constitución, que estableció en favor de las comunidades negras, el derecho de propiedad colectiva sobre los terrenos baldíos situados en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la llamada Cuenca del Pacífico, que tales comunidades han venido ocupando en forma ancestral e histórica y aprovechando económicamente de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción.

El precepto constitucional fue desarrollado por la ley 70 de 1993, en la cual se fijan los requisitos y el procedimiento para hacer efectiva dicha titulación colectiva, siendo precisada en diversos aspectos prácticos por el decreto reglamentario 1745 de 1995.

Añade el Ministro que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –INCORA, adelantó el procedimiento de clarificación de la propiedad sobre los predios de las Islas del Rosario y mediante la resolución 4698 del 27 de septiembre de 1984, determinó que no habían salido del patrimonio nacional y por tanto, eran baldíos reservados. Señala el consultante:

“En otras palabras, el antiguo INCORA estableció que para el caso de los predios respecto de los cuales se adelantó el procedimiento de clarificación de la propiedad, no lograron probar los ocupantes de dichos terrenos ninguna de las condiciones establecidas en el Código Fiscal para negar la condición de baldío de reserva nacional a esos bienes, condiciones que son: **(i)** Que las islas hayan sido ocupadas por poblaciones organizadas con anterioridad a la vigencia del Código Fiscal, esto es, antes del año 1912, o **(ii)** Que los predios han sido apropiados por particulares en virtud de títulos traslativos de dominio en cadena ininterrumpida desde antes de la expedición del Código Fiscal (año 1912)”.

La mencionada resolución fue confirmada por medio de la resolución 4393 del 15 de septiembre de 1986, en la cual se ordenó además, a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena su inscripción en los folios de matrícula inmobiliaria relacionados con las Islas del Rosario y que en los certificados que expida, deje constancia del carácter de baldíos reservados que tienen los predios de dichas islas.

Posteriormente, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia del 2 de mayo de 2001, sobre una acción de cumplimiento promovida por la Procuraduría

Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, ordenó al INCORA, entre otras disposiciones, el ejercicio de las acciones y la adopción de las medidas que correspondan en los casos de indebida apropiación de terrenos baldíos de la Nación en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo, decisión que fue confirmada por el Consejo de Estado, Sección Cuarta, en providencias del 6 de julio y 7 de septiembre de 2001.

Señala el Ministro que en su momento el INCORA y ahora el INCODER, procedieron a adelantar los trámites pertinentes para lograr la recuperación de las islas, so pena de incurrir en un desacato, y que adicionalmente, el Consejo Directivo del INCODER, con fundamento en las facultades que le conferían los artículos 12 numeral 13 y 75 de la ley 160 de 1994, para administrar las tierras baldías de la Nación, celebrar contratos, constituir reservas, adelantar en ellas programas de colonización, y regular la ocupación y aprovechamiento temporal de las tierras baldías reservadas, expidió en relación con las islas del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, el Acuerdo 041 de 2006, mediante el cual, entre otras medidas, se facultó al Gerente General de la entidad para celebrar, bajo condiciones sencillas, contratos de usufructo con personas de escasos recursos económicos.

El Ministro finaliza diciendo que las comunidades afrodescendientes ubicadas “desde mediados de la década de 1990”, en los caseríos de Orika e Irakal de la Isla Grande, pretenden la titulación colectiva de los bienes baldíos de reserva ocupados, solicitud que ya fue negada en una oportunidad por el INCODER, y que tales comunidades aducen que el contrato de usufructo establecido en el citado Acuerdo 041, puede ser violatorio de sus derechos reconocidos en la ley 70 de 1993.

## **2. INTERROGANTES**

El consultante presenta a la Sala los siguientes interrogantes:

**“1. Puede el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER (en adelante INCODER), adjudicar títulos colectivos de comunidades negras en los términos de la ley 70 de 1993 respecto de bienes baldíos que no se encuentren en las coordenadas definidas en el ámbito de aplicación de dicha ley, de conformidad con los artículos 1º y 2º? En otras palabras, la ley 70 de 1993 puede habilitar al INCODER para adjudicar títulos colectivos en virtud de la ley 70 de 1993 en baldíos ubicados por fuera de la Cuenca del Pacífico?”<sup>1</sup>**

**2. Puede el INCODER expedir actos administrativos de adjudicación de propiedad colectiva de negritudes en los denominados Baldíos de Reserva de la Nación en los términos del artículo 107 de la ley 110 de 1912? Lo anterior teniendo presente que tal artículo de manera expresa establece que los bienes Baldíos de Reserva de la Nación, por oposición a los baldíos ordinarios, no son adjudicables?”<sup>2</sup>**

---

<sup>1</sup> La consulta cita los artículos 1º y 2º de la ley 70 de 1993, con las definiciones de la ley, entre las cuales se encuentran la delimitación de la Cuenca del Pacífico y la enumeración de los ríos que hacen parte de la misma.

<sup>2</sup> Al respecto dispone el Artículo 107 del Código Fiscal Colombiano, Ley 110 de 1912, lo siguiente:

**“ARTICULO 107:** Constituyen la reserva territorial del Estado y no son enajenables:

a) **Las islas nacionales de uno y otro mar de la República, y las de los ríos y lagos, de que trata el artículo 45,**

3. Teniendo en cuenta que el antiguo Instituto Colombiano de Reforma Agraria - INCORA, mediante resolución número 04698 de septiembre 27 de 1984 confirmada por resolución número 04393 de septiembre 15 de 1986, estableció que para el caso de los predios ubicados en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, respecto de los cuales se adelantó el procedimiento de clarificación de la propiedad<sup>3</sup>, no se logró probar por parte de los ocupantes de dichos terrenos ninguna de las condiciones establecidas en el Código Fiscal para negar la condición de baldío de reserva nacional a esos bienes, condiciones que son:

(i) Que las islas hubieren sido ocupadas por poblaciones organizadas con anterioridad a la vigencia del Código Fiscal, esto es, antes del año 1912 (por esta excepción el Archipiélago de San Andrés y Providencia no tiene la naturaleza de Bien Baldío de Reserva de la Nación), o

(ii) Que los predios fueren apropiados por particulares en virtud de títulos traslativos de dominio en cadena ininterrumpida desde antes de la expedición del Código Fiscal (año 1912).

Debe el INCODER reconocer la calidad de población ancestral con prácticas tradicionales de producción en los términos del artículo 2º, numeral 2, literal b-7 de la ley 70 de 1993 a la comunidad afrodescendiente que habita la región de Isla Grande, ubicada en el Archipiélago de Islas de Nuestra Señora del Rosario, corregimiento de Barú, Distrito Turístico de Cartagena?

4. Debe el INCODER acceder a la solicitud efectuada por las comunidades negras que habitan la región de Isla Grande, ubicada en el Archipiélago de Islas de Nuestra Señora del Rosario, corregimiento de Barú, Distrito Turístico de Cartagena; encaminada a obtener la titulación colectiva de los bienes Baldíos de Reserva de la Nación allí ubicados e indebidamente ocupados por tal población?

5. Si en concepto de la Alta Corporación las respuestas a las preguntas número 3 y 4 son afirmativas, la circunstancia de titular colectivamente a las comunidades negras de Isla Grande (Arch. de Nuestra Señora del Rosario) como población ancestral con métodos tradicionales de producción, podrá tener repercusiones respecto de la naturaleza jurídica de los demás bienes calificados como baldíos

---

b) Las tierras baldías donde se encuentran las cabeceras de los ríos navegables,

c) Los lotes intermedios que deben dejarse entre los adjudicados conforme al artículo 52 (...);” (Negrillas fuera del texto original).

<sup>3</sup> En otras palabras, las islas conocidas con el nombre de Islas del Rosario, entre las cuales se encuentran La Isleta, La Isletica, Isla Grande, Macabí, Roberto, Isla del Rosario, Pavito, Los Palacios, Pirata, Los Caguamos, Bonaire, No Te Vendo o Islote de la Fiesta, Isla del Tesoro, Arenas y otras, que comprenden un área aproximada de 384 Has. 3.580 M2, situadas a unos 35 kilómetros al suroeste de Cartagena, Departamento de Bolívar y a 5 kilómetros al noroeste del corregimiento de Barú, entre las coordenadas planas Y-811.590 y 820.000; X-1.614.260 y 1'624.260 latitud norte.

de reserva de la Nación en el mismo archipiélago en los términos del artículo 45 literal b del Código Fiscal?<sup>4</sup>

6. La celebración de los contratos de usufructo contemplados en el Acuerdo 041 de 2006 expedido por el Consejo Directivo del INCODER para la población afrodescendiente de escasos recursos que ocupa Isla Grande (Arch. de Nuestra Señora del Rosario), contraviene lo dispuesto en la ley 70 de 1993 respecto de los derechos de este tipo de comunidades?

### 3. CONSIDERACIONES

#### 3.1 El derecho a la propiedad colectiva en favor de las comunidades negras, no se circunscribe solamente a la Cuenca del Pacífico.

En ocasiones anteriores, como por ejemplo, en el Concepto No. 1768 del 24 de agosto de 2006, la Sala se ha pronunciado in extenso acerca de la protección constitucional a los grupos étnicos y concretamente, sobre el derecho a la propiedad colectiva establecido por el artículo transitorio 55 de la Constitución, en favor de las comunidades negras, razón por la cual en esta oportunidad, la Sala entra a analizar directamente los interrogantes de la consulta.

El primero busca determinar si el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER puede adjudicar, en los términos de la ley 70 de 1993, a comunidades negras, títulos de propiedad colectiva sobre bienes baldíos que se encuentren por fuera de la llamada Cuenca del Pacífico, la cual fue delimitada por el artículo 2º de dicha ley.

Al respecto, la respuesta debe ser positiva, toda vez que el parágrafo 1º del artículo transitorio 55 de la Constitución previó que tal derecho se puede adjudicar a las comunidades negras de otras regiones del país, con el cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley. En efecto, dice así esta norma:

**“Artículo transitorio 55.-** Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando **tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico**, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley.

(...)

**Parágrafo 1º.-** Lo dispuesto en el presente artículo podrá aplicarse a **otras zonas del país que presenten similares condiciones**, por el mismo procedimiento y previo estudio y concepto favorable de la comisión especial aquí prevista.

(...)” (Resalta la Sala).

---

<sup>4</sup> En los términos del Artículo 45 del Código Fiscal (Ley 110 de 1912) “*Se reputan baldíos, y por consiguiente de propiedad nacional: (...) b) Las islas de uno y otro mar pertenecientes al Estado que no están ocupadas por poblaciones organizadas o apropiadas por particulares, en virtud de títulos traslaticios de dominio. (...)*”.

En el mismo sentido, el inciso segundo del artículo 1º de la ley 70 del 27 de agosto de 1993, “Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política”, dispuso lo siguiente:

**“Artículo 1º.- (...)**

De acuerdo con lo previsto en el párrafo 1º del artículo transitorio 55 de la Constitución Política, **esta ley se aplicará también en las zonas baldías, rurales y ribereñas** que han venido siendo ocupadas por comunidades negras que tengan prácticas tradicionales de producción **en otras zonas del país** y cumplan con los requisitos establecidos en esta ley “ (Destaca la Sala).

En consecuencia, el INCODER, como entidad que entró a sustituir al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA, en todas las referencias normativas hechas por las disposiciones legales, de acuerdo con el artículo 24 del decreto ley 1300 de 2003, y con fundamento, en este caso, en el artículo 11 de la ley 70 de 1993, está facultado para expedir los actos administrativos, por medio de los cuales se adjudique la propiedad colectiva a las comunidades negras que se encuentren en zonas baldías adjudicables, rurales y ribereñas del país, distintas de la Cuenca del Pacífico, siempre y cuando cumplan con los requisitos y se observe el procedimiento conforme a la ley 70 de 1993 y su decreto reglamentario 1745 de 1995.

**3.2 El INCODER no puede adjudicar a las comunidades negras bienes baldíos de reserva de la Nación.**

Las preguntas centrales de la consulta giran en torno al tema de los bienes baldíos de reserva de la Nación y si en el caso de las islas del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, situado a 35 kilómetros aproximadamente de Cartagena, se puede adjudicar la propiedad colectiva a comunidades negras, de los predios que ocupan, consistentes en los caseríos Orika e Irakal de la Isla Grande, la cual forma parte del archipiélago.

En relación con este tema, es preciso anotar que el INCORA, mediante la Resolución 11710 del 17 de junio de 1968, de la Gerencia General, ordenó iniciar el procedimiento de clarificación de la propiedad de dichas islas, el cual se adelantó hasta el año de 1984, cuando concluyó con la expedición por parte del Gerente General de la entidad, de la Resolución 4698 del 27 de septiembre de ese año, en la cual se resolvió básicamente lo siguiente:

**“Artículo primero.** Declarar que no han salido del patrimonio Nacional y por tanto son baldíos reservados en virtud del Código Fiscal de 1873 y 1912 las Islas conocidas con el nombre de **ISLAS DEL ROSARIO**, entre las cuales se encuentran LA ISLETA, LA ISLETICA, **ISLA GRANDE**, 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 384 Has. 3.580 M2, ubicadas al suroeste de Cartagena, a unos 35 kilómetros aproximadamente y a 5 kilómetros al noroeste del Corregimiento de Barú, entre las coordenadas Y-811590 y 820.000 X-1.614.260 latitud norte que pertenecen en lo administrativo al Corregimiento de Barú, Municipio de Cartagena, Departamento de Bolívar” (Resalta la Sala).

En el cuarto punto de las consideraciones de esta resolución, se expresa lo siguiente:

**“4º. Si analizamos las excepciones que traen los artículos 878 y 107 de los Códigos Fiscales de 1873 y 1912, respectivamente, frente a los hechos establecidos en la Inspección Ocular y en el Dictamen Pericial, se llega a la conclusión en cuanto se refiere a las ISLAS DEL ROSARIO, de que no están ocupadas por poblaciones organizadas, como sería el caso por ejemplo de San Andrés y Providencia que sí lo es, sino que se trata de un conjunto de islas que han sido ocupadas por particulares y también por algunas dependencias del Estado, debido a su gran belleza natural y cercanía a las costas nacionales, que las hace ideales para sitios turísticos de primer orden, pero que nunca han tenido un régimen especial dentro de la vida político-administrativa del país”** (Destaca la Sala).

La citada Resolución fue recurrida, siendo confirmada mediante la Resolución 4393 del 15 de septiembre de 1986, la cual ordenó su inscripción en la Oficina de Registro de Cartagena y dispuso que en los certificados que expediera el Registrador, se dejara constancia “de la condición jurídica de BALDIOS RESERVADOS que tienen los terrenos que conforman el Archipiélago de las Islas del Rosario”.

En consecuencia, la calificación de baldíos reservados que tienen los predios de las Islas del Rosario, entre las cuales está la Isla Grande, se encuentra en firme y permanece vigente en la actualidad.

Esta característica de baldíos reservados, implica la consecuencia jurídica, que no son adjudicables, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107 literal a) del Código Fiscal, la ley 110 de 1912, que establece que constituyen la Reserva Territorial del Estado y no son enajenables, entre otros bienes, “las islas nacionales, de uno y otro mar de la República, y las de los ríos y lagos, de que trata el aparte c) del artículo 45”.

El artículo 45 del mismo Código en su literal b), dispuso que se reputan baldíos y por consiguiente, son de propiedad nacional, entre otros bienes, “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”.

De lo anterior se infiere que al tener la calidad de bienes baldíos reservados, o baldíos de reserva de la Nación, los predios de las Islas del Rosario, entre las que se cuenta la Isla Grande, no son adjudicables y por consiguiente, no es factible para el INCODER la adjudicación de la propiedad colectiva de algunos de ellos, a una comunidad negra, que la solicite con base en la ley 70 de 1993.

Precisamente, el decreto 1745 de 1995, “Por el cual se reglamenta el Capítulo III de la ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las ‘Tierras de las Comunidades Negras’ y se dictan otras disposiciones”, establece en el artículo 19 los bienes inadjudicables ante el derecho de las comunidades negras a la titulación colectiva, entre los que se encuentran los baldíos reservados. Dice así la norma:

**“Artículo 19. Areas inadjudicables.-** Las titulaciones de que trata el presente Decreto no comprenden:

(...)

**9. Los baldíos que constituyan reserva territorial del Estado** (Decreto 2664 de 1995 (sic, es de 1994), art. 9º, literal d).  
(...)” (Resalta la Sala).

La norma a la cual remite esta disposición es el decreto 2664 de 1994, “Por el cual se reglamenta el Capítulo XII de la ley 160 de 1994 y se dictan los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación”, el cual dispone en el artículo 9º:

**“Artículo 9º. Baldíos inadjudicables.-** No serán adjudicables los terrenos baldíos que se hallen en las siguientes circunstancias:  
(...)

d) Los que tuvieren la calidad de inadjudicables, conforme a la ley, **o que constituyan reserva territorial del Estado.**

(...)” (Destaca la Sala).

En conclusión, el INCODER no está legalmente habilitado para adjudicar el derecho de propiedad colectiva a las comunidades negras, sobre predios que constituyan baldíos de reserva de la Nación, pues éstos son inadjudicables, aún ante ese derecho especial consagrado en la Constitución de 1991, y por consiguiente, en el caso de los predios de las Islas del Rosario, referentes a los caseríos Orika e Irakal de la Isla Grande, no es procedente legalmente su adjudicación.

Adicionalmente, se observa que para el otorgamiento del mencionado derecho se requiere, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo transitorio 55 de la Constitución y la ley 70 de 1993, que la comunidad negra haya ocupado histórica y ancestralmente los terrenos y los haya aprovechado económicamente mediante sus prácticas tradicionales de producción, lo cual no se presenta en el caso analizado, por cuanto, como se vio, para la expedición de la Resolución 4698 de 1984, del INCORA, se constató que no existía una población organizada, y en cambio, la ocupación de tal comunidad se vino a presentar a mediados de la década de 1990, según se precisa en la consulta.

Es de anotar que el INCODER, con fundamento en su naturaleza jurídica de establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, conforme a la norma que dispuso su creación, el artículo 1º del decreto ley 1300 de 2003, tiene capacidad contractual para desarrollar su objeto y sus funciones, de acuerdo con los artículos 1º y 2º de la ley 80 de 1993.

Precisamente, en el caso específico de las tierras baldías de la Nación, el numeral 13 del artículo 12 de la ley 160 de 1994 sobre reforma agraria, le atribuye al INCODER **la función de administrarlas**, dentro de la cual le señala 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 se ha reglamentado por el mismo Instituto mediante el Acuerdo 041 de 2006.



### **3.4 Los contratos de usufructo reglamentados por el Acuerdo 041 de 2006 del INCODER.**

Finalmente, se pregunta en la consulta si los contratos de usufructo reglamentados mediante el Acuerdo 041 de 2006 del INCODER, significan un desconocimiento a los derechos de las comunidades negras establecidos en la ley 70 de 1993.

El Acuerdo 041 del 24 de enero 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'", expedido por el Consejo Directivo del INCODER, dispone en el artículo 10 lo siguiente:

**"Artículo 10.- Contrato de usufructo.-** Facúltese al Gerente General del INCODER para celebrar contratos de usufructo, por un término máximo de 8 años, sobre superficies insulares no mayores de doscientos (200) 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.

**Parágrafo.-** 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".

Como se observa, este tipo de contrato no contraviene el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades negras contemplado en la ley 70 de 1993, pues en el caso de las Islas del Rosario, está claro que los predios de las mismas constituyen baldíos inadjudicables y por lo tanto, no pueden ser objeto de titulación colectiva, y antes bien, los contratos de usufructo confieren una alternativa gratuita de vivienda a las personas de escasos recursos, integrantes de tales comunidades, que se encuentren habitando en la actualidad, en los caseríos de Orika e Irakal de la Isla Grande.

Por último, cabe anotar que si el objeto del contrato consiste en que el terreno sea destinado solamente a fines habitacionales del contratista y su familia, con observancia de las normas ambientales, el contrato es más propiamente de uso y habitación que de usufructo, pues no se refiere a la explotación y aprovechamiento económico de los recursos naturales del lugar.

#### **LA SALA RESPONDE**

1. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER puede adjudicar títulos de propiedad colectiva a las comunidades negras, con el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley 70 de 1993, respecto de bienes baldíos **adjudicables** que se encuentren en zonas rurales ribereñas, diferentes a la Cuenca del Pacífico, de conformidad con lo dispuesto por el parágrafo 1º del artículo transitorio 55 de la Constitución y el inciso segundo del artículo 1º de la mencionada ley.

2. El INCODER no está facultado para expedir resoluciones de adjudicación de propiedad colectiva a las comunidades negras, sobre Baldíos de Reserva de la Nación, ya que tales bienes tienen el carácter de inadjudicables.

3. Dado que los predios de las islas del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, Corregimiento de Barú, Distrito Turístico y Cultural de Cartagena, constituyen Baldíos de Reserva de la Nación, y en tal carácter, no son adjudicables, no es procedente que el INCODER reconozca la calidad de población ancestral, con prácticas tradicionales de producción, a una comunidad negra, para efectos de adjudicarle el derecho de propiedad colectiva sobre determinado predio de las islas.

Adicionalmente, la calidad de un asentamiento histórico y ancestral de una comunidad negra en dichas islas, con prácticas tradicionales de producción, aparece desvirtuado por la Resolución 4689 de 1984, confirmada por la Resolución 4393 de 1986, ambas expedidas por el Gerente General del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA, mediante las cuales se determinó que las islas constituyen baldíos reservados, entre otras razones, por no haberse comprobado la existencia de una población organizada con anterioridad a la vigencia del Código Fiscal.

4. Por los mismos fundamentos expuestos en el punto anterior, no es procedente que el INCODER acceda a la solicitud de adjudicación de la propiedad colectiva, de una comunidad negra que habita en los caseríos Orika e Irakal en la Isla Grande del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario.

5. No se presenta la hipótesis planteada en esta pregunta.

6. La celebración de los contratos de usufructo previstos en el Acuerdo 041 de 2006 del Consejo Directivo del INCODER, con personas de la comunidad afrodescendiente, de escasos recursos económicos, que habita en los caseríos Orika e Irakal en la Isla Grande del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, no contraviene lo dispuesto en la ley 70 de 1993 respecto de los derechos de las comunidades negras.

Transcríbese al señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

**FLAVIO A. RODRIGUEZ ARCE**  
Presidente de la Sala

**GUSTAVO E. APONTE SANTOS**

**LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO**

**ENRIQUE J. ARBOLEDA PERDOMO**

**LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO**  
Secretaria de la Sala