



MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROYECTO DE ACUERDO

“Por el cual se regula la administración de los predios baldíos reserva territorial del Estado, identificados como islas, islotes y cayos de la Nación de competencia de la Agencia Nacional de Tierras”

1. Antecedentes y razones de oportunidad que justifican su expedición

El presente documento tiene por objeto referir los motivos que sustentan la necesidad de adelantar la derogatoria de los Acuerdos 033 de 2005 y 041 de 2006 expedidos por el Consejo Directivo del extinto INCODER, para establecer en su lugar un marco regulatorio para la ocupación de las tierras baldías inadjudicables ubicadas en el territorio insular.

En este contexto se hace necesario determinar, respecto de la naturaleza jurídica de los bienes objeto de estudio, que en los términos del Artículo 45 de la Ley 110 de 1912 (código fiscal vigente) *“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 título traslativo de dominio.”*

Mediante Decreto 2363 del 7 de diciembre de 2015, el Gobierno Nacional creó la Agencia Nacional de Tierras ANT, para ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación.

El numeral 11 del artículo 4 ibídem, le dio competencia a la ANT para administrar las tierras baldías de la Nación, adelantar los procesos generales y especiales de titulación y transferencias a las que haya lugar, delimitar y constituir reservas sobre estas, celebrar contratos para autorizar su aprovechamiento y regular su ocupación sin perjuicio de lo establecido en los parágrafos 5 y 6 del artículo 85 de la Ley 160 de 1994.

El artículo 22 ibídem determina que son funciones de la Dirección de Acceso a Tierras, entre otras, las siguientes: *“(...) 2. Proponer al Director General, en coordinación con la Oficina Jurídica y la Dirección de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad, criterios y lineamientos para la administración de los bienes fiscales patrimoniales de la Agencia y de las tierras baldías de la Nación, desarrollo o ejecución de los procedimientos administrativos de transferencias de tierras baldías, celebración de contratos de aprovechamiento de baldíos con particulares, adjudicación de baldíos a entidades de derecho público, constitución de reservas de baldíos, seguimiento a los procesos de dotación*



de tierras y al cumplimiento de las limitaciones derivadas de las adjudicaciones.(...) 8. Adelantar y resolver, por delegación del Director de la Agencia, actuaciones y procedimientos administrativos relacionados con el acceso y administración de tierras. (...)”.

Por su parte, el artículo 25 del Decreto 2363 de 2015 asignó a la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación de la Dirección de Acceso a Tierras, entre otras, las siguientes funciones: *“1. Administrar los bienes fiscales patrimoniales de la Agencia y las tierras baldías de la Nación de conformidad con los criterios y lineamientos impartidos por el Director General y los procedimientos administrativos adoptados para el efecto. (...)*

Como consecuencia de la liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER- la ANT, asume el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia proferida por el Consejo de Estado, dentro del proceso con radicado No. 2003-91193-01, que ordena al INCODER (hoy Agencia Nacional de Tierras), a evaluar junto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), “el desarrollo de los contratos de arrendamiento a los que se refiere el Acuerdo 041 de 2006, y determinar si estos se ajustan a los Acuerdos del Instituto sobre aprovechamiento temporal de los terrenos que conforman las islas del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo”.

Esta misma sentencia amparó la protección de los derechos colectivos a gozar de un ambiente sano, la defensa del patrimonio público, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación y restauración, y ordenó el trabajo conjunto con autoridades públicas con competencias en el territorio y la implementación de medidas urgentes y concretas para mitigar el deterioro ambiental.

A partir de estas consideraciones y en aras de buscar una solución estratégica, la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación de la Dirección de Acceso a Tierras, determinó como parte de sus puntos de focalización: 1) Aplicar medidas de administración en los predios baldíos ubicados en las Islas, mediante la regularización de la ocupación bajo parámetros de preservación del equilibrio ecológico de las Islas. 2) Dar cumplimiento a las órdenes impartidas por el Consejo de Estado que buscan mejorar la calidad de vida de los habitantes de los territorios insulares. 3) Permitir la coordinación interinstitucional con el propósito de generar articulación entre las entidades con injerencia en las islas.

En línea con lo anterior y con la necesidad de generar intervenciones adecuadas para la correcta administración del territorio insular, se tiene que el INCODER, mediante la expedición de los Acuerdos 033 de 2005 y 041 de 2006, buscó regular de manera temporal el aprovechamiento y ocupación de los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y San



Bernardo como una medida para conjurar la situación que imperaba en ese momento en las Islas, consecuencia del adelantamiento de los procesos agrarios de recuperación de los aludidos predios. Sin embargo, los referidos desarrollos reglamentarios no cuentan con las prescripciones normativas suficientes para regular el sin número de situaciones jurídicas prevalentes en las Islas, al tiempo que imponen requisitos que por resultar de difícil cumplimiento, limitan los procesos de regularización de la ocupación.

Es así que con el objetivo de contar con un instrumento de administración efectivo, que obedezca a la realidad actual no solo en términos ocupación, sino también de la complejidad social del territorio insular, y que de manera especial propenda por la preservación, conservación y mantenimiento del equilibrio ecológico bajo parámetros de sostenibilidad, se hace necesario expedir este nuevo reglamento que busca dotar a la Agencia Nacional de Tierras de herramientas para ejercer su labor misional de administración, con el establecimiento de un régimen de uso bajo el cual se podrá hacer la entrega, con fines de aprovechamiento, de los predios baldíos que conforman las islas, islotes y cayos de la Nación de competencia de la Agencia Nacional de Tierras.

2. Ámbito de aplicación del respectivo acto y los sujetos a quienes va dirigido

El Acuerdo pretende establecer el reglamento para que la Agencia Nacional de Tierras administre los terrenos baldíos inadjudicables que conforman las islas, islotes y cayos de la Nación de su competencia, aclarando que en ningún caso las modalidades de administración o regímenes de uso establecidos incluirán las zonas de competencia de Parques Nacionales Naturales, las áreas destinadas a la preservación y restauración de los ecosistemas en las zonificaciones de las categorías de manejo especial que existan sobre el territorio insular, ni las superficies catalogadas como bienes de uso público, tales como las zonas de bajamar, las playas entre otras, o las definidas por la Corporación Autónoma Regional y otras autoridades ambientales sobre rondas hídricas, máximas crecientes de las ciénagas, depósitos o fuentes internas de agua, además de las áreas definidas como espacio público por las normas vigentes.

En relación con los destinatarios, se establecen varias situaciones de hecho necesarias para acceder alguna de las modalidades prescritas, sin embargo, de manera general el marco regulatorio que se pretende establecer va dirigido a todas aquellas personas naturales o jurídicas ocupantes actuales de los predios ubicados en las Islas o a quienes por convocatoria de la Agencia se encuentren interesados en acceder a un contrato de aprovechamiento, a través de un proceso de selección objetiva.



3. Impacto económico y medio ambiental

Las distintas intervenciones que se realizan en los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo, se sustentan en la competencia de la Agencia Nacional de Tierras – ANT como máxima autoridad de las tierras de la Nación, de su administración y, por tanto, de la responsabilidad de garantizar en ellas un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

En cumplimiento del fallo proferido por el Consejo de Estado dentro del proceso con radicado No. 2003-91193-01, se formuló por parte del INCODER en conjunto con la Universidad Jorge Tadeo Lozano un plan de acción integral como estrategia de administración de los baldíos de los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, dirigido a reducir los impactos negativos de la ocupación humana (usos, aprovechamiento y degradación del manglar y del bosque seco) y a permitir el fortalecimiento y apropiación activa de las organizaciones para el desarrollo e implementación de un modelo de gobernanza, que permita la conservación y uso sostenible de los recursos naturales.

El plan de acción integral como estrategia de administración de los baldíos de los Archipiélagos planteó, a partir de los estudios del impacto ambiental, una serie de líneas estratégicas o puntos de focalización, a saber: (i) Sostenibilidad de los ecosistemas, (ii) Calidad ambiental, (iii) Sostenibilidad sectorial, (iv) Sostenibilidad sociocultural, (v) Uso sostenible del territorio y (vii) Gobernabilidad.

La Agencia Nacional de Tierras inició el desarrollo de las acciones asociadas a los programas y proyectos del referido plan, con el fin tanto de acometer las disposiciones establecidas en la Sentencia del Consejo de Estado y de avanzar en el cumplimiento de los objetivos que hacen parte de su misionalidad como administrador de los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo.

En síntesis, la relevancia de los recursos naturales en general y para el caso de las islas, gira en torno al potencial de la biodiversidad, la cual se configura en servicios eco-sistémicos que se generan a partir de estos. Sin embargo, no se puede desconocer el riesgo que corren los recursos naturales ante la intervención que realiza el ser humano en estos ecosistemas, razón por la cual es fundamental tener en cuenta criterios de sostenibilidad, de tal manera que se asegure la conservación y protección del ecosistema.

Según el estudio realizado para la elaboración del Plan de Acción Integral como estrategia de administración de los baldíos de los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de



San Bernardo¹, se realizó en estas islas la identificación y caracterización de los ecosistemas de praderas de pastos marinos, formaciones coralinas, manglar, bosque seco tropical, lagunas costeras y playas. Adicionalmente este estudio, evaluó las presiones y los servicios ecosistémicos (provisión, regulación, soporte y culturales); así mismo, para los últimos cuatro ecosistemas mencionados se llevó a cabo un análisis de los cambios del territorio a partir de las áreas absolutas y relativas obtenidas de las matrices de datos elaboradas a partir de los mapas de coberturas, concluyendo que producto de la intervención en las Islas existe un alto riesgo de alteración del equilibrio de los ecosistemas.

Teniendo en cuenta la relación existente entre el impacto ambiental sobre las islas y el tipo de aprovechamiento que se da sobre ellas, es necesario contemplar la continua e integral intervención de la Agencia Nacional de Tierras que, garantice la permanencia y protección de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Las anteriores consideraciones justifican la necesidad de cuantificar los valores de sostenibilidad, uso y prevención del territorio insular a cargo de la Agencia, con el propósito de trasladar dichos costos de manera proporcional a todos y cada una de las personas naturales y/o jurídicas que tienen un aprovechamiento sobre los bienes baldíos de la Nación. Los recursos recibidos serán reinvertidos en las zonas de incidencia con el fin de realizar actividades de preservación, conservación, prevención, protección y concientización social sobre la importancia de los ecosistemas naturales como un ejercicio de administración eficiente por parte de la Agencia Nacional de Tierras.

Es evidente entonces que el reglamento propuesto no solo se centra en que las herramientas de administración respondan a los procesos necesarios para regularizar las ocupaciones existentes, sino a la aplicación de medidas de mitigación y prevención del deterioro de los ecosistemas presentes en las Islas, no solo en los términos antes establecidos, sino con la determinación de prescripciones particulares que buscan atender con mayor rigurosidad la normatividad ambiental y la alineación con instrumentos nacionales de planificación tales como el Modelo de Desarrollo Sostenible para el área Marina Protegida y sus planes de manejo.

4. Deber de consulta y publicidad

Por tratarse de una regulación específica para los bienes baldíos inadjudicables administrados por la Agencia Nacional de Tierras de manera exclusiva no se impone para el caso en concreto el deber de consulta previa.

¹ Disponible en: <https://observatorioirsb.org/web/wp-content/uploads/2015/11/plan-de-accion-integral-como-estrategia-de-administracion-de-los-baldios-de-los-archipielaos-de-nuestra-senora-del-rosario-y-san-bernardo.pdf>



Conforme a lo dispuesto en la Resolución 832 del 29/06/2017, el Proyecto de Acuerdo será publicado para las respectivas observaciones por parte de los interesados por el término de 7 días, habida cuenta que la propuesta de Acuerdo no cuenta con un articulado extenso, no tiene el carácter de reglamento técnico y la materia regulada no reviste complejidad, ya que se busca determinar las reglas básicas de administración para los predios baldíos ubicados en las Islas.

Aunado a lo anterior, se han llevado a cabo de manera previa los respectivos acercamientos y mesas de discusión de los términos establecidos en el Acuerdo, con los ocupantes y arrendatarios de las Islas, razón por la que además de conocer las materias que se pretenden reglamentar conocen de manera general los términos del documento.

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511