



Libertad y Orden

**AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS -ANT-**

**RESOLUCIÓN No. 27502 DE 2020**

**( 30 NOV 2020 )**

Por medio del cual se ordena la APERTURA E INICIO DE LA SEGUNDA PARTE DE LA FASE ADMINISTRATIVA del Procedimiento Único de que trata el Decreto Ley 902 de 2017, adelantado sobre el predio denominado “**ESTRELLA DE MAR**”, ubicado la Isla Tintipán, Archipiélago de San Bernardo, jurisdicción del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar.

**LA SUBDIRECCIÓN DE PROCESOS AGRARIOS Y GESTIÓN JURÍDICA  
DE LA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS -ANT-**

En ejercicio de las facultades legales y reglamentarias que le confiere el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, los numerales 24 del artículo 4º y 1º del artículo 21 del Decreto Ley 2363 de 2015, el numeral 4 del artículo 58 del Decreto Ley 902 del 2017 y su reglamento operativo, contenido en la Resolución No. 740 del 13 de junio de 2017, modificada y adicionada por las Resoluciones Nros. 108 de 29 de enero de 2018, 3234 del 09 de julio de 2018 y 12096 del 16 de agosto de 2019.

**CONSIDERANDO:**

**1. COMPETENCIA**

Mediante el Decreto Ley 2365 de 2015 se suprimió el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER y, a través del Decreto Ley 2363 de 2015 se creó la Agencia Nacional de Tierras -ANT-. De esta manera, por ministerio de la ley, el objeto y funciones que desarrollaba el INCODER fueron transferidas a la ANT, en lo relacionado con la gestión y trámite de los procedimientos administrativos especiales agrarios.

En el mismo sentido, los capítulos X y XI de la Ley 160 de 1994, facultaron al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- hoy Agencia Nacional de Tierras -ANT-, para clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, con el fin de determinar si han salido, o no, del dominio del Estado, delimitar las tierras de propiedad de la Nación de las de los particulares, determinar cuándo hay indebida ocupación de terrenos baldíos y extinguir el derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales.

A su vez, el Decreto Ley 2363 de 2015, en el numeral 24 del artículo 4 y artículo 21, conforme a la nueva institucionalidad del sector agrario, dispuso que el trámite en primera instancia de los procedimientos administrativos especiales agrarios contemplados en la Ley 160 de 1994, serán adelantados por la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica de la Agencia Nacional de Tierras(ANT).

A través del Decreto Ley 902 de 2017, se adoptaron medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. De esta manera, se regularon los aspectos esenciales del Procedimiento Único y se establecieron las generalidades del mismo en zonas focalizadas y no focalizadas.

El numeral 4 del artículo 58 *ibídem*, facultó a la ANT para adelantar el Procedimiento Único, para tratar, entre otros asuntos, los atinentes al deslinde de tierras de la Nación, clarificación desde el punto de vista de la propiedad, recuperación de baldíos indebidamente ocupados y extinción del derecho de dominio, referidos en la Ley 160 de 1994.

*“Por medio del cual se ordena la APERTURA E INICIO DE LA SEGUNDA PARTE DE LA FASE ADMINISTRATIVA del Procedimiento Único de que trata el Decreto Ley 902 de 2017, adelantado sobre el predio denominado “ESTRELLA DE MAR”, ubicado la Isla Tintipán, Archipiélago de San Bernardo, jurisdicción del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar”.*

Por su parte, el artículo 69 *ibídem*, dispuso que el Director General de la ANT fijará los Reglamentos operativos acordes al Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad en su fase administrativa; en tal virtud, se expidió la Resolución No. 740 del 13 de junio de 2017<sup>1</sup> que estableció el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, modificada y/o adicionada por las Resoluciones Nros. 108 de 29 de enero de 2018<sup>2</sup>, 3234 del 09 de julio de 2018<sup>3</sup> y 12096 del 16 de agosto de 2019<sup>4</sup>.

Es así como el artículo 76 de la Resolución No 740 de 2017, modificado por el artículo 48 de la Resolución No. 12096 de 2019, estableció los requisitos que se deben tener en cuenta al momento de proferir el acto administrativo de apertura de que trata el artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017, para los asuntos contemplados en los numerales 3,4,5,6,7 y 8.

## **2. ANTECEDENTES Y ACTUACIÓN PROCESAL**

Mediante Resolución No. 11710 de 17 de junio de 1968, proferida por la Gerencia General del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA-, se ordenó iniciar el procedimiento encaminado a clarificar la propiedad de las Islas del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario.

Como resultado del procedimiento iniciado, el INCORA, a través de la Resolución No. 4698 de 27 de septiembre de 1984, declaró que las Islas del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario no han salido del patrimonio nacional y, por tanto, son baldíos reservados una extensión de 384 hectáreas y 3580 m<sup>2</sup>, acto recurrido y confirmado mediante Resolución No. 4393 de 15 de septiembre de 1986.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en Sentencia de 2 de mayo de 2001, confirmada por el Consejo de Estado el 6 de julio del mismo año, ordenó al Gerente General del INCORA que un término de seis (6) meses iniciara las medidas y acciones legales pertinentes, para la Clarificación de la Propiedad de la Nación, el Deslinde y la Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo.

Mediante oficio radicado No. 20186201021782 del 7 de septiembre de 2018, la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique – CARDIQUE-, remitió a la Agencia Nacional de Tierras copia de la Resolución No. 1121 del 30 de agosto de 2018, *“Por la cual se ordena el inicio de un proceso sancionatorio ambiental, se impone una medida preventiva y se dictan otras disposiciones”*, con el fin de adelantar las actuaciones respectivas en el marco de sus competencias.

En consecuencia, la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica de la Agencia Nacional de Tierras, con sujeción a lo dispuesto por el Decreto Ley 902 de 2017 y sus normas reglamentarias, realizó el Informe de Identificación Predial el día 3 de abril de 2020 y, con base en éste, se realizó el DPAP el 17 de abril de 2020, en el que se efectuó un análisis técnico-jurídico del predio denominado Estrella de Mar, ubicado en la Isla Tintipán, Archipiélago de San Bernardo.

Conforme a las resultas del estudio realizado se profirió el Auto No. 3053 del 20 de mayo de 2020, por el cual se ordenó adelantar la etapa preliminar dentro de la fase administrativa del

<sup>1</sup> “Por la cual se expide el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad y se dictan otras disposiciones”.

<sup>2</sup> “Por la cual se modifica y adiciona la Resolución 740 del 13 de junio de 2017”.

<sup>3</sup> “Por la cual se modifica y adiciona la Resolución 740 de 2017 y se expiden reglas para la ejecución del procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad en Zonas no Focalizadas”.

<sup>4</sup> “Por la cual se modifica y adiciona la Resolución 740 del 13 de junio de 2017”

*“Por medio del cual se ordena la APERTURA E INICIO DE LA SEGUNDA PARTE DE LA FASE ADMINISTRATIVA del Procedimiento Único de que trata el Decreto Ley 902 de 2017, adelantado sobre el predio denominado “ESTRELLA DE MAR”, ubicado la Isla Tintipán, Archipiélago de San Bernardo, jurisdicción del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar”.*

Procedimiento Único establecido en el Decreto Ley 902 de 2017 y demás normas que lo reglamentan, incluyendo la conformación del respectivo expediente.

El acto administrativo en mención fue comunicado así: (i) A la señora Rocío Barrios de Hoyos, en su calidad de ocupante del bien, mediante oficio No. 20203200526761 del 09 de julio de 2020 (ii) A la Procuraduría 3 Judicial II Ambiental y Agraria de la ciudad de Cartagena Bolívar, mediante oficio No. 20203200526071 del 22 de julio de 2020 (iii) Al Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, mediante oficio No. 20203200604221 del 14 de julio de 2020 y, (iv) Superintendencia de Notariado y Registro – SNR, mediante oficio No. 20203200526631 del 14 de julio de 2020.

En atención a lo normado en el artículo 6 de la Resolución No. 3234 del 09 de julio de 2018 proferida por la ANT, se descartó la necesidad de practicar diligencia de visita preliminar, toda vez que consultado el Sistema Nacional Catastral del Instituto Geográfico Agustín Codazzi – SNC IGAC, el predio se encuentra identificado tanto alfanumérica (Registro1-Registro2) como espacialmente, sumado a que la ANT- Dirección de Acceso a Tierras en 2018-2019 realizó un levantamiento topográfico sobre el bien.

1. Conforme al análisis de la documentación recopilada en la etapa preliminar del procedimiento establecido por el Decreto Ley 902 de 2017, el predio objeto de estudio presenta las características propias de una isla, bien al que le es atribuible la naturaleza jurídica de baldío reservado de la Nación por disposición expresa de los artículos 47 y 107 de la Ley 110 de 1912, Código Fiscal vigente.
2. El predio Estrella de Mar no se asocia a un folio de matrícula inmobiliaria, por lo que no fue posible analizar asientos registrales que den cuenta de actos traslaticios del derecho de dominio; en consecuencia, se presume que el bien no ha salido del patrimonio de la Nación.
3. Según el estudio realizado, es conveniente dar apertura al trámite administrativo a fin de adelantar la Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados de que trata la Ley 160 de 1994.
4. De la información recaudada se pudo establecer que dentro de la isla Tintipán (zona de estudio) existen dos mejoras con el nombre de “Estrella de Mar” a nombre de GENARO GUTIÉRREZ, pero según información de CARDIQUE el ocupante del predio es la señora ROCIO BARRIOS DE HOYOS.

Durante la etapa preliminar de la fase administrativa del Procedimiento Único, se aportaron y solicitaron de oficio diferentes documentos necesarios para la identificación física y jurídica del inmueble objeto de análisis, información que se estima fundamental para disponer la pertinencia de la apertura del trámite administrativo dentro de la segunda parte de la fase administrativa del Procedimiento Único de que trata el Decreto Ley 902 de 2017.

Para esos efectos, la documentación que integra el acervo probatorio en el expediente en esta etapa procesal es el siguiente:

- I. Oficio de radicado No. 20186201021782 del 7 de septiembre de 2018, por el cual la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique – CARDIQUE remite la Agencia Nacional de Tierras copia de la Resolución No. 1121 del 30 de agosto de 2018, *“Por la cual se ordena el inicio de un proceso sancionatorio ambiental, se impone una medida preventiva y se dictan otras disposiciones”*, con el fin de adelantar las actuaciones respectivas en el marco de sus competencias.

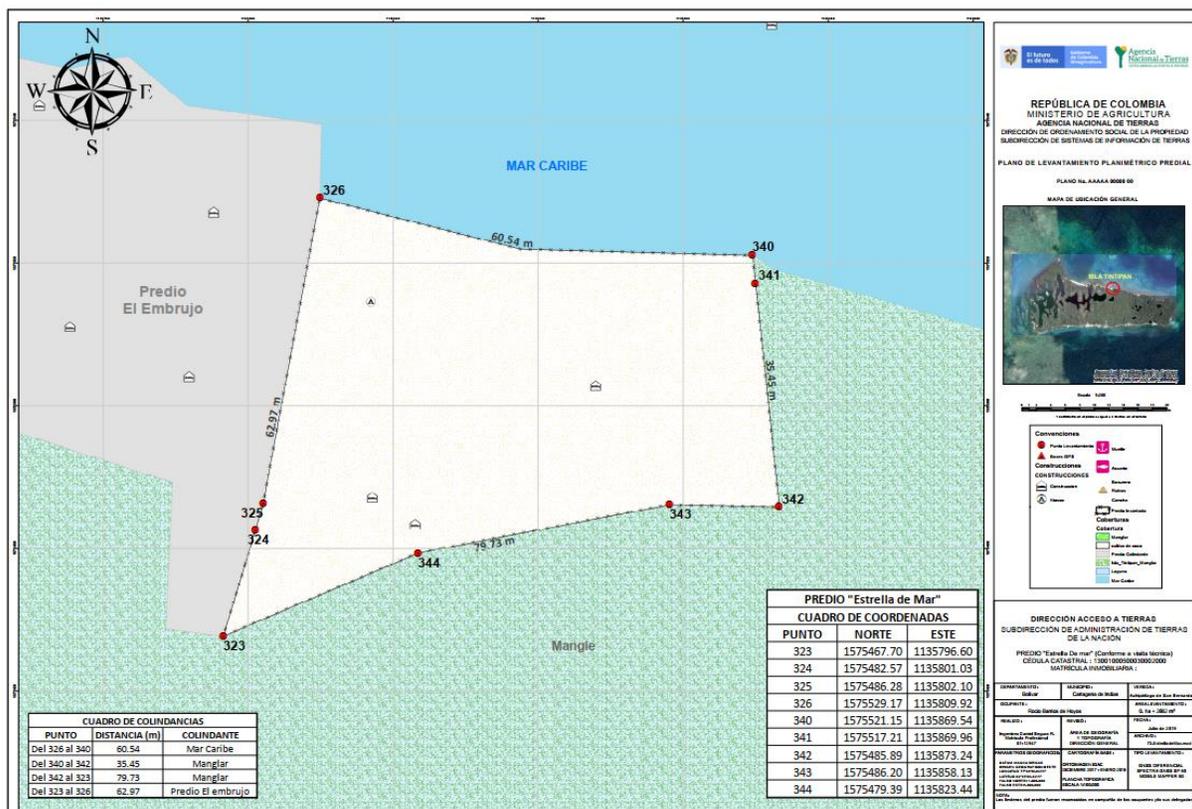
“Por medio del cual se ordena la APERTURA E INICIO DE LA SEGUNDA PARTE DE LA FASE ADMINISTRATIVA del Procedimiento Único de que trata el Decreto Ley 902 de 2017, adelantado sobre el predio denominado “ESTRELLA DE MAR”, ubicado la Isla Tintipán, Archipiélago de San Bernardo, jurisdicción del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar”.

- II. Informe de Identificación Predial emitido por el equipo técnico de la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica de la ANT el 03 abril de 2020.
- III. Documento Preliminar de Análisis Predial- DPAP- de fecha 17 de abril de 2020, en el que se efectúa un análisis técnico-jurídico del predio objeto de estudio.
- IV. Informe de visita previa realizada por el INCODER a los Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo, fechado el 1 de octubre de 2018.
- V. INFORME TÉCNICO-JURÍDICO PRELIMINAR (ITJP) de fecha 28 de julio de 2020.

### 3. IDENTIFICACIÓN DEL PREDIO

La presente actuación se adelanta respecto del predio denominado “ESTRELLA DE MAR”, ubicado en la Isla Tintipán, Archipiélago de San Bernardo, jurisdicción del distrito de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar, cédula catastral No. 13- 001- 00-05- 0003- 0002-000.

Acorde con la información contenida en el Informe Técnico Jurídico Preliminar, el predio presenta la siguiente la siguiente cabida y linderos:



### 4. CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

#### 4.1. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS ISLAS.

Para el objeto perseguido en el presente acto administrativo, es menester ahondar en la naturaleza jurídica de las islas.

*“Por medio del cual se ordena la APERTURA E INICIO DE LA SEGUNDA PARTE DE LA FASE ADMINISTRATIVA del Procedimiento Único de que trata el Decreto Ley 902 de 2017, adelantado sobre el predio denominado “ESTRELLA DE MAR”, ubicado la Isla Tintipán, Archipiélago de San Bernardo, jurisdicción del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar”.*

En primer lugar, el artículo 4º de la Ley 70 de 1867, consagró la presunción de baldíos de las islas nacionales, en los siguientes términos: *“Se reputan igualmente baldíos de propiedad nacional, los terrenos de las islas de uno y otro mar que no están ocupados por poblaciones organizadas o con justo título por pobladores particulares”*. Esta presunción fue conservada en el primer Código Fiscal, Ley 106 de 1873, en su artículo 878, al prescribir que se reputan baldíos y, en consecuencia, son de propiedad de la Nación *“Las Islas de uno y otro mar, dentro de la jurisdicción de ésta, que no estén ocupadas por poblaciones organizadas o por poblaciones particulares con justo título”*. Así mismo, en su artículo 919, indicó la prohibición de adjudicar si el terreno baldío fuere *“una isla de alguna importancia”*.

La Ley 25 de 1908, sobre tierras baldías, consagraba en su artículo 2º la prohibición de ***“transferir el dominio de las tierras marítimas ni de las Tierras que contengan depósitos de sal, fuentes de petróleo, asfalto, garceros, huaneros, ó (sic) fuentes de aguas medicinales, pero podrán concederse en arrendamiento”***. Negrilla fuera de texto.

Las anteriores disposiciones normativas fueron reafirmadas por el Código Fiscal vigente, Ley 110 de 1912, adicionando el carácter de reserva territorial del estado sobre las islas. Establece el citado Código:

*“Artículo 45. 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”.*

*“Artículo 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 aparte c del artículo 45 (...).”*

Según lo expuesto, el Código Fiscal determinó que las islas (i). son baldíos y, en consecuencia, de propiedad nacional, siempre que no estén ocupadas por poblaciones organizadas, o apropiadas por particulares en virtud de un título traslativo de dominio; (ii). Constituyen reserva territorial del Estado y no son enajenables.

Con posterioridad, se profirió la Ley 200 de 1936, la cual dispuso, con relación al modo de adquirir el dominio sobre los bienes, lo siguiente:

*“Artículo 3º. Acreditan propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, y en consecuencia desvirtúan la presunción consagrada en el artículo anterior, fuera del título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, los títulos inscritos otorgados con anterioridad a la presente ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria.*

*Lo dispuesto en el inciso anterior sobre prueba de la propiedad privada por medio de títulos inscritos, otorgados entre particulares con anterioridad a la presente ley, no es aplicable respecto de terrenos que no sean adjudicables, estén reservados, o destinados para cualquier servicio o uso público”*. Subraya fuera de texto.

Esta disposición, hoy contenida en su integralidad en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, hizo más gravosa la carga de la prueba para el particular, pues, determinó que para acreditar la

*“Por medio del cual se ordena la APERTURA E INICIO DE LA SEGUNDA PARTE DE LA FASE ADMINISTRATIVA del Procedimiento Único de que trata el Decreto Ley 902 de 2017, adelantado sobre el predio denominado “ESTRELLA DE MAR”, ubicado la Isla Tintipán, Archipiélago de San Bernardo, jurisdicción del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar”.*

propiedad sobre los bienes inadjudicables o reservados se requeriría de un **título originario que no haya perdido su eficacia legal**, excluyendo la posibilidad de alegar derecho de dominio a través de títulos inscritos donde consten tradiciones de dominio por un término no inferior al que señalan la ley para la prescripción extraordinaria de dominio, precisamente por ser un bien inadjudicable .

Cabe rescatar que el título originario es definido por el Decreto 59 de 1938, artículo 13, en los siguientes términos:

*“Constituyen título originario expedido por el Estado o emanado de éste, y en consecuencia, acreditan propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, mientras no hayan perdido o no pierdan su eficacia legal, los siguientes:*

- a) Todo acto civil realizado por el estado en su carácter de persona jurídica y por medio del cual el Estado se haya desprendido del dominio de determinada extensión territorial;*
- b) Todo acto civil realizado por el Estado en su carácter de persona jurídica y por medio del cual se haya operado legalmente el mismo fenómeno sobre tradición del dominio de determinada extensión territorial perteneciente a la Nación.*

*La enumeración anterior no es taxativa, y por consiguiente, son títulos originarios expedidos por el Estado o emanados de éste, fuera de los indicados en los dos numerales anteriores, los demás que conforme a las leyes tengan este carácter”.*

Lo anterior es concordante con lo normado en el artículo 63 de la Constitución Política de Colombia de 1991, que establece: *“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”.* (Negrilla fuera de texto).

Los bienes baldíos adjudicables, por disposición expresa del artículo 65 de la Ley 160 de 1994, sólo pueden obtenerse a través de un título traslativo de dominio otorgado por el Estado, luego no son susceptibles de adquirirse a través de un proceso de pertenencia, dada su imprescriptibilidad, en razón a que obedecen a una lógica distinta al régimen común consagrado en el Código Civil. Sobre el asunto, la Corte se ha pronunciado así:

*“Los bienes fiscales comunes o bienes estrictamente fiscales dejaron de ser prescriptibles, se convirtieron en bienes imprescriptibles. Si no procede la declaración de pertenencia en relación con los bienes de propiedad de las entidades de derecho público, tampoco procede oponer la excepción de prescripción ante la demanda reivindicatoria de uno de tales bienes. Hoy día los bienes fiscales comunes o bienes estrictamente fiscales son imprescriptibles. Lo relativo a los bienes públicos o de uso*

*público: siguen siendo imprescriptibles, al igual que los fiscales adjudicables que tampoco pueden adquirirse por prescripción. No se quebranta la igualdad, porque quien posee un bien fiscal, sin ser su dueño, no está en la misma situación en que estaría si el bien fuera de propiedad de un particular. En la medida en que se impide que los particulares se apropien de los bienes fiscales, se asegura o garantiza la capacidad fiscal para atender las necesidades de la comunidad. No hay acción para que se declare que se ha ganado por prescripción el dominio de un bien que la ley declara imprescriptible, porque no hay derecho”<sup>5</sup>.*

#### **4.2. FUNDAMENTOS LEGALES Y REGLAMENTARIOS DEL PROCEDIMIENTO DE RECUPERACIÓN DE BALDÍOS.**

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-530 de 1996.

*“Por medio del cual se ordena la APERTURA E INICIO DE LA SEGUNDA PARTE DE LA FASE ADMINISTRATIVA del Procedimiento Único de que trata el Decreto Ley 902 de 2017, adelantado sobre el predio denominado “ESTRELLA DE MAR”, ubicado la Isla Tintipán, Archipiélago de San Bernardo, jurisdicción del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar”.*

Las disposiciones legales y reglamentarias que regulan el procedimiento de Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados están previstas en la Ley 160 de 1994, sus decretos reglamentarios que se han compilado en el Decreto Único 1071 de 2015 y el Decreto Ley 902 de 2017.

Así, según lo normado en Ley 160 de 1994 en su artículo 12, numeral 14, la autoridad de tierras está facultada para *“Ejercitar las acciones y tomar las medidas que correspondan conforme a las leyes en los casos de indebida apropiación de tierras baldías”*, disposición concordante con lo previsto en el artículo 48 numeral 3º de la misma Ley, que establece la procedencia del proceso de Recuperación de Baldíos:

*“El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria<sup>6</sup>, previa obtención de la información necesaria, adelantará los procedimientos tendientes a:*

*(...)*

*3. Determinar cuándo hay indebida ocupación de terrenos baldíos”.*

De igual manera, el Decreto Único 1071 de 2015 regula algunos aspectos atinentes al procedimiento administrativo de Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados, como bien se extrae del Título 19, Capítulo 1, artículo 2.14.19.1.1.:

*“Artículo 2.14.19.1.1. Objeto. El presente título regula los siguientes procedimientos administrativos de competencia del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, de conformidad con Ley 160 de 1994:*

*PROCEDIMIENTOS AGRARIOS*

*(...)*

*2. Recuperación de baldíos en los casos de indebida ocupación o apropiación por particulares, con el fin de restituirlos al patrimonio del Estado.”.*

El procedimiento de recuperación de baldíos indebidamente ocupados permite al Estado, por vía administrativa, determinar si sobre un predio baldío existe o no indebida ocupación, teniendo como presupuesto lo establecido en el artículo 2.14.19.5.2. del Decreto Único 1071 de 2015 que dispone para nuestro interés:

*“ARTÍCULO 2.14.19.5.2. Causales. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 48 numeral 3 y 74 de la Ley 160 de 1994, los siguientes bienes tienen la condición de terrenos baldíos indebidamente ocupados y en consecuencia será procedente su recuperación: (...)*

- 1. Las tierras baldías que tuvieren la calidad de inadjudicables de acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 67 y 74 de la Ley 160 de 1994 y las reservadas o destinadas por entidades estatales para la prestación de cualquier servicio o uso público.*
- 2. Las tierras baldías que constituyan reserva territorial del Estado (...).”*

<sup>6</sup> Hoy Agencia Nacional de Tierras.

*“Por medio del cual se ordena la APERTURA E INICIO DE LA SEGUNDA PARTE DE LA FASE ADMINISTRATIVA del Procedimiento Único de que trata el Decreto Ley 902 de 2017, adelantado sobre el predio denominado “ESTRELLA DE MAR”, ubicado la Isla Tintipán, Archipiélago de San Bernardo, jurisdicción del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar”.*

En ese orden de ideas, es claro que el procedimiento de recuperación de baldíos indebidamente ocupados puede adelantarse cuando no existan títulos que acrediten la propiedad, sin perjuicio que durante el procedimiento se establezca que el bien tiene una naturaleza jurídica diversa.

Ahora bien, con la expedición del Decreto Ley 902 de 2017<sup>7</sup>, se estableció un procedimiento único para tramitar, entre otros asuntos, la Clarificación de la Propiedad, Deslinde y Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados de que trata la Ley 160 de 1994, según lo dispone el artículo 58, numeral 4: *“Artículo 58. Asuntos a tratar a través del Procedimiento Único. A través del Procedimiento Único se adelantarán los siguientes asuntos: (...) 4. Clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994. (...)”*

Es preciso señalar que el Decreto en cita reguló aspectos procedimentales e instrumentales para adelantar la actuación administrativa, en particular, la encaminada a la restitución de los bienes baldíos indebidamente ocupados, norma aplicable a procesos que inicien bajo su vigencia acorde con lo señalado en su artículo 81:

*“Artículo 81. Actuaciones Procedimentales en curso. Los procedimientos administrativos especiales agrarios que inicien a la vigencia del presente decreto ley, serán sustanciados y decididos en su integridad por las disposiciones contenidas en este. (...)”* (Negrilla fuera del texto original).

En consecuencia, la presente actuación adelantada respecto del predio denominado ESTRELLA DE MAR se sujetará a las reglas dispuestas en el Decreto Ley 902 de 2017, así como a sus disposiciones reglamentarias, esto es, la Resolución No. 740 del 13 de junio de 2017, que establece el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad (artículo 92), modificada y/o adicionada por las Resoluciones Nros.108 de 29 de enero de 2018, 3234 del 09 de julio de 2018 y 12096 del 16 de agosto de 2019.

#### **4.3. EL CASO CONCRETO.**

En atención al oficio No. 3818 del 3 de septiembre de 2018 emitido por la Secretaria General de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (CARDIQUE), con radicado interno No.20186201021782 del 7 de diciembre de 2018, se dio a conocer a la Agencia Nacional de Tierras la expedición de la Resolución No. 1121 del 30 de agosto de 2018 *“POR LA CUAL SE ORDENA EL INICIO DE UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL, SE IMPONE UNA MEDIDA PREVENTIVA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*.

La actuación de Cardique se adelantó por la presunta infracción a la normatividad ambiental de un inmueble ocupado por la señora Rocío Barrios de Hoyos, localizado en Isla Tintipán, Archipiélago de San Bernardo, jurisdicción del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar.

Así pues, conforme a las coordenadas indicadas en la Resolución No. 1121 del 30 de agosto de 2018 se identificó catastralmente el bien denominado “ESTRELLA DE MAR”, asociado a la cédula catastral No. 13- 001- 00-05- 0003- 0002-000 y sin folio de matrícula inmobiliaria, como puede observarse en el análisis técnico contenido en el informe de Identificación Predial de fecha 3 de abril de 2020 y el Informe Técnico Jurídico Preliminar con fecha 28 de julio de 2020. Adicionalmente, se pudo establecer en los informes descritos que la cédula catastral en mención no corresponde en estricto sentido al predio analizado, sino a la isla de mayor extensión denominada “Tintipán”, con un área de 373 Ha y 4375 m2.

<sup>7</sup> “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”.

*“Por medio del cual se ordena la APERTURA E INICIO DE LA SEGUNDA PARTE DE LA FASE ADMINISTRATIVA del Procedimiento Único de que trata el Decreto Ley 902 de 2017, adelantado sobre el predio denominado “ESTRELLA DE MAR”, ubicado la Isla Tintipán, Archipiélago de San Bernardo, jurisdicción del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar”.*

No obstante, esta Subdirección obtuvo un levantamiento topográfico del predio en comento efectuado por el equipo de topografía de la ANT en julio de 2019, que arrojó como área del mismo dos mil ochocientos sesenta y dos metros cuadrados (2862 m<sup>2</sup>), cuyo plano y redacción de linderos correspondiente está contenida en el Informe Técnico Jurídico Preliminar.

La información en cita permitió espacializar el predio y constatar que, en efecto, se ubica sobre un terreno de mayor extensión con condiciones físicas de isla, denominada “Tintipán”, que hace parte integrante del Archipiélago de San Bernardo. En tal virtud, en términos jurídicos, si se atiende a lo establecido en los artículos 45 y 107 del Código Fiscal, se trata de un bien baldío reservado, inadjudicable, que por tal condición se exige, para efectos de demostrar el derecho de dominio, la exhibición de un título originario que no haya perdido su eficacia legal, según lo dispone el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, citado líneas arriba.

Dicho lo anterior, en lo que respecta a la ocupación ejercida sobre el predio “ESTRELLA DE MAR”, es claro que la Resolución No. 1121 del 30 de agosto de 2018<sup>8</sup>, proferida por CARDIQUE, señala que la señora ROCIO BARRIOS DE HOYOS no sólo posee infraestructura en el bien sino, además, genera unos impactos negativos al medio ambiente por tala de mangle y el relleno con material coralino y arena del mar.

Lo anterior es congruente con lo advertido en el Informe Técnico Jurídico Preliminar al corroborar la ocupación irregular ejercida en el predio, en especial, al analizar el estudio multitemporal realizado:

*“A partir de los datos generados para el predio Estrella de mar (Código catastral 13001000500030001012), el cual presenta una superficie de 2964.5 m<sup>2</sup> y representados en la figura 2; dicho predio para los años 2010 y 2014 presentaba en su totalidad una cobertura de bosque de manglar denso alto, sin presentar evidencias de tejido urbano o infraestructura asociada.*

*No obstante, para el periodo entre los años 2014 y 2018, el predio sufrió una pérdida significativa de su cobertura boscosa, en donde un total de 1670.1 m<sup>2</sup> de bosque de manglar fueron sustituidos por 615.7 m<sup>2</sup> de tejido urbano discontinuo y 1054.4 m<sup>2</sup> de tierras desnudas y degradadas”.*

Ahora bien, en curso del proceso deberá establecerse si el señor GENARO GUTIÉRREZ, quien registra en catastro como dueño de dos mejoras implantadas en el inmueble, guarda alguna relación con el predio examinado y con la señora Rocío Barrios de Hoyos.

Así entonces, teniendo en cuenta que el Decreto 1071 de 2015 en su artículo 2.14.19.5.2.<sup>9</sup>, establece que la ocupación de los bienes de naturaleza jurídica baldía reservada, como es el caso del predio “ESTRELLA DE MAR”, configura una causal para adelantar la actuación administrativa orientada a su recuperación en favor del patrimonio nacional, es claro que se dan los presupuestos para dar inicio a la segunda parte de la fase administrativa contemplada en el Decreto Ley 902 de 2017, para que se tramite como asunto la recuperación de baldío indebidamente ocupado.

## **5. CONCLUSIONES**

<sup>8</sup> Por la cual se inicia un proceso sancionatorio ambiental.

<sup>9</sup> Parágrafo 1, Artículo 2.14.19.5.2 del Decreto Único 1071 de 2015 “Teniendo en cuenta las reglas establecidas en el artículo 48, de la Ley 160 de 1994, cuando del análisis de los títulos de un predio se infiera sin lugar a dudas que se trata de un bien baldío, por no existir títulos que acrediten la propiedad privada, se procederá con el procedimiento de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, sin perjuicio de que en el desarrollo de este se demuestre la existencia de un título de propiedad privada o la calidad de sujeto reforma agraria.”

*“Por medio del cual se ordena la APERTURA E INICIO DE LA SEGUNDA PARTE DE LA FASE ADMINISTRATIVA del Procedimiento Único de que trata el Decreto Ley 902 de 2017, adelantado sobre el predio denominado “ESTRELLA DE MAR”, ubicado la Isla Tintipán, Archipiélago de San Bernardo, jurisdicción del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar”.*

Bajo el anterior escenario y considerando el acervo documental que obra en el expediente de la presente actuación, la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica estima procedente dar inicio a la segunda parte de la fase administrativa del Procedimiento Único de Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados, respecto del predio denominado “ESTRELLA DE MAR”, localizado en la isla Tintipán, Archipiélago de San Bernardo, jurisdicción del distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar, con el objetivo de orientar acciones para la efectiva restitución del mismo al dominio de la Nación.

Finalmente, en lo atinente a las notificaciones que deban surtirse de este acto administrativo, teniendo en cuenta el Estado de Emergencia Sanitaria declarado por la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020<sup>10</sup>, modificada por la Resolución No. 1482 del 25 de agosto de 2020<sup>11</sup>, emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social a fin de adoptar medidas para hacer frente al coronavirus COVID-19, esta dependencia procurará enterar la existencia de este acto administrativo de acuerdo a lo previsto en el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020<sup>12</sup>, conforme al cual:

*“Artículo 4. Notificación o comunicación de actos administrativos. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación o comunicación de los actos administrativos **se hará por medios electrónicos**.*

*En el evento en que la notificación o comunicación **no pueda hacerse de forma electrónica, se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011**”* (Negrilla fuera del texto original).

En mérito de lo expuesto, la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica de la Agencia Nacional de Tierras -ANT-,

#### **R E S U E L V E:**

**ARTÍCULO PRIMERO: APERTURAR y DAR INICIO A LA SEGUNDA PARTE DE LA FASE ADMINISTRATIVA** del Decreto Ley 902 de 2017, adelantado sobre los terrenos que conforman el predio denominado **ESTRELLA DE MAR** ubicado la Isla Tintipán, Archipiélago de San Bernardo, jurisdicción del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar, con fundamento en la parte motiva del presente proveído.

**ARTÍCULO SEGUNDO: NOTIFICAR** esta providencia a los interesados que actualmente han intervenido en el proceso, así como a los titulares de derechos reales de dominio o a sus apoderados previa presentación de poder, de conformidad con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y el artículo 4 del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020.

**ARTÍCULO TERCERO: NOTIFICAR** esta providencia a la Procuradora 3 Judicial II Ambiental y Agraria de Cartagena, por medios electrónicos, de conformidad con el artículo 48 del Decreto Ley 902 de 2017 y el artículo 4 del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020.

<sup>10</sup> “Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”.

<sup>11</sup> La Resolución No. 1482 del 25 de agosto de 2020, prorrogó la Emergencia Sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de noviembre de 2020.

<sup>12</sup> “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

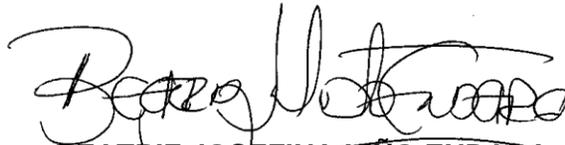
*“Por medio del cual se ordena la APERTURA E INICIO DE LA SEGUNDA PARTE DE LA FASE ADMINISTRATIVA del Procedimiento Único de que trata el Decreto Ley 902 de 2017, adelantado sobre el predio denominado “ESTRELLA DE MAR”, ubicado la Isla Tintipán, Archipiélago de San Bernardo, jurisdicción del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar”.*

**ARTÍCULO CUARTO: PUBLICAR** la parte resolutive de esta providencia en la página electrónica de la entidad y del municipio en donde se encuentre ubicado el predio y un medio masivo de comunicación en el territorio, con el fin de publicitar el acto a terceros que puedan resultar afectados con la actuación, quienes asumirán las diligencias en el estado en que se encuentren (artículo 70 del Decreto Ley 902 de 2017).

**ARTÍCULO QUINTO: CORRER TRASLADO** a las partes por el término de diez (10) días, luego de notificado y publicitado el presente acto administrativo, donde podrán aportar y solicitar las pruebas que consideren necesarias para hacer valer sus derechos, acorde con el artículo 70 Decreto Ley 902 de 2017.

**ARTÍCULO SEXTO:** Contra el presente acto administrativo no procede ningún recurso, de conformidad con lo establecido en los artículos 51 y 70 del Decreto Ley 902 de 2017 y el párrafo 2 del artículo 76 de la Resolución 740 de 2017.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**  
a los 30 días de noviembre de 2020.



**BEATRIZ JOSEFINA NIÑO ENDARA**

Subdirectora de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica de Tierras

Preparó: Vanessa Arrieta -Abogada Contratista Equipo Islas SPA y GJ <sup>VA</sup>  
Revisó: Diego Silva – Abogado contratista Equipo Islas SPA y GJ <sup>DI</sup>  
VoBo: Rubén Briñez- Asesor Jurídico SPA y GJ <sup>RB</sup>

