



Libertad y Orden

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS -ANT-

RESOLUCIÓN No. 28477 DE 2020

(15 DIC 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 “**DOÑA AURA**”, 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 “DOÑA AURA”, 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 2017¹ 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 2018², 3234 del 09 de julio de 2018³ y 12096 del 16 de agosto de 2019⁴.

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

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 adelantar las medidas y acciones legales 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.

Con posterioridad, y en cumplimiento de lo anterior, el Sugerente de Tierras Rurales del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder liquidado, emitió el Auto No. 124 de 09 de septiembre de 2015 por el cual ordenó adelantar “(...)las diligencias previas tendientes a establecer la procedencia o no de iniciar proceso administrativo de los comprendidos en los capítulos X y XI de la ley 160 de 1994, respecto de los predios que forman parte de los territorios insulares en los archipiélagos de ISLAS DEL ROSARIO y de SAN BERNARDO(...)”.

Liquidado el INCODER en Decreto Ley 2365 de 2015 y creado a su vez la Agencia Nacional de Tierras-ANT, esta última, en cumplimiento del Auto No. 124 de 09 de septiembre de 2015, profirió el auto No. 718 de octubre 4 de 2017, en el que fijó para los días 25 al 29 de noviembre de 2017 la práctica de una visita previa a los predios comprendidos en los territorios insulares de los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo. La visita en mención se realizó en la fecha programada como consta en el acta e informe respetivo.

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 14 de abril de 2020 y, con base en éste, se emitió el Documento Preliminar de Análisis Predial -DPAP- el 18 de mayo de 2020, en el que se efectuó un análisis técnico-jurídico del predio denominado “Doña Aura”, ubicado en la Isla Tintipán, Archipiélago de San Bernardo.

Conforme a las resultas del estudio realizado se profirió el Auto No. 3709 del 25 de junio de 2020, por el cual se ordenó adelantar la etapa preliminar dentro de la fase administrativa del

¹ “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”.

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

³ “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”.

⁴ “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 “DOÑA AURA”, 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) Al señor Rusbel Berry , en su calidad de ocupante del bien, mediante comunicación por aviso publicada en la página Web de la ANT del 25 de agosto de 2020 al 31 de agosto de 2020 (ii) A la Procuraduría 3 Judicial II Ambiental y Agraria de la ciudad de Cartagena Bolívar, mediante oficio No. 20203200779071 del 19 de agosto de 2020 (iii) Al Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, mediante oficio No. 20203200778791 del 19 de agosto de 2020 y, (iv) Superintendencia de Notariado y Registro – SNR, mediante oficio No. 20203200778991 del del 19 de agosto 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 Dirección General de la ANT remitió a la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica, a través de memorando 20201000154063 del 27 de julio de 2020, el levantamiento topográfico efectuado sobre el bien, en el marco de las funciones de administración de las tierras de la Nación, como consta en plano con fecha julio de 2019.

En ese orden, se elaboró el Informe Técnico Jurídico Preliminar -ITJP- con fecha de 8 de septiembre de 2020, del cual se desprenden las siguientes conclusiones:

1. Conforme al análisis de la documentación recopilada en la etapa preliminar del procedimiento establecido por el Decreto 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. De la información recaudada se pudo establecer que el predio “Doña Aura” se ubica en la Isla Tintipán, en el Archipiélago de San Bernardo, actualmente ocupado por el señor RUSBEL BERRY.
3. El análisis multitemporal determinó que el ecosistema de manglar ha sido fuertemente afectado por la tala indiscriminada de lo cual da cuenta el informe de visita previa adelantado en 2017 a los predios de la Isla de Tintipán. En ese sentido, el informe de visita dio cuenta de la existencia de infraestructura de tipo turístico y recreo en el predio.
4. El predio Doña Aura se identifica con la cédula catastral 13-001-00-05-0003-0001-000, relativa a la extensión territorial de la isla Tintipán, y no se asocia a un folio de matrícula inmobiliaria, por lo que no fue posible analizar asientos registrales que den cuenta de actos traslativos del derecho de dominio; en consecuencia, se presume que el bien no ha salido del patrimonio de la Nación.
5. 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.

Durante la etapa preliminar de la fase administrativa del Procedimiento Único, se aportaron 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

“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 “DOÑA AURA”, ubicado la Isla Tintipán, Archipiélago de San Bernardo, jurisdicción del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar”.

del trámite administrativo dentro de la segunda parte de la fase administrativa del Procedimiento Único de que trata el Decreto 902 de 2017.

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

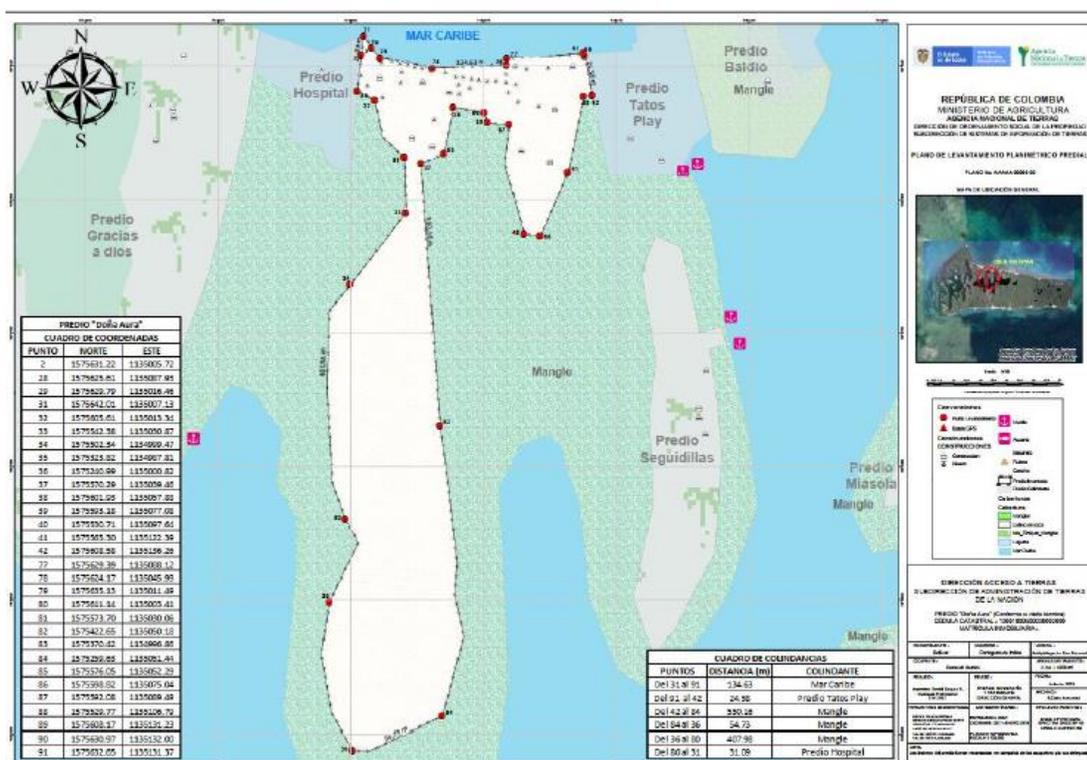
- I. Informe de Identificación Predial emitido por el equipo técnico de la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica de la ANT el 14 de abril de 2020.
- II. Documento Preliminar de Análisis Predial- DPAP- de fecha 18 de mayo de 2020, en el que se efectúa un análisis técnico-jurídico del predio objeto de estudio.
- III. Informe de visita previa realizada por la ANT a los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo, fechado el 1 de octubre de 2018.
- IV. INFORME TÉCNICO-JURÍDICO PRELIMINAR (ITJP) del 8 de septiembre de 2020.
- V. Plano topográfico del predio, con fecha julio de 2019, remitido por la Dirección General de la ANT a través de memorando 20201000154063 del 27 de julio de 2020.

3. IDENTIFICACIÓN DEL PREDIO

La presente actuación se adelanta respecto del predio denominado “Doña Aura”, ubicado en la Isla Tintipán, Archipiélago de San Bernardo, jurisdicción del Distrito de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar, asociado a la cédula catastral No. 13-001-00-05-0003-0001-000.

Acorde con el levantamiento topográfico obrante en expediente, el predio presenta la siguiente la siguiente cabida y linderos:

Área: 2 ha y 4350 m².



“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 “DOÑA AURA”, ubicado la Isla Tintipán, Archipiélago de San Bernardo, jurisdicción del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar”.

Linderos técnicos:

PUNTO DE PARTIDA. Se tomó como punto de partida el vértice denominado como punto número 31 de coordenadas planas Gauss Krüger X= 1 135 007.13 m.E. y Y= 1 575 642.01 m.N., ubicado en el sitio donde concurre la colindancia entre el predio “Gracias a Dios” y el Mar Caribe.

COLINDA ASÍ:

NORTE: Del punto de partida número 31 se sigue en dirección general Este en línea quebrada con una distancia de 134.63 metros pasando por los puntos 79 de coordenadas planas Gauss Krüger X= 1 135 011.49 m.E. y Y= 1 575 635.13 m.N., 29 de coordenadas planas Gauss Krüger X= 1 135 016.46 m.E. y Y= 1 575 629.79 m.N., 78 de coordenadas planas Gauss Krüger X= 1 135 045.99 m.E. y Y= 1 575 624.17 m.N., 28 de coordenadas planas Gauss Krüger X= 1 135 087.93 m.E. y Y= 1 575 625.61 m.N., y 77 de coordenadas planas Gauss Krüger X= 1 135 088.12 m.E. y Y= 1 575 629.39 m.N., hasta encontrar el punto denominado con el número 91 de coordenadas planas Gauss Krüger X= 1 135 131.37 m.E. y Y= 1 575 632.65 m.N., donde concurre la colindancia entre el Mar Caribe y el Predio Tatos Play.

ESTE: Del punto denominado como 91 se sigue en dirección general Sur en línea recta, con una distancia de 24.58 metros, pasando por el punto 90 de coordenadas planas Gauss Krüger X= 1 135 132.00 m.E. y Y= 1 575 630.97 m.N., hasta encontrar el punto 42 de coordenadas planas Gauss Krüger X= 1 135 136.26 m.E. y Y= 1 575 608.58 m.N., donde concurre la colindancia con el Predio Tatos Play y El Mangle. Se continua del punto denominado 42 en dirección general Suroeste en línea quebrada con una distancia de 550.16 metros, pasando por los puntos 89 de coordenadas planas Gauss Krüger X= 1 135 131.23 m.E. y Y= 1 575 608.17 m.N., 41 de coordenadas planas Gauss Krüger X= 1 135 122.39 m.E. y Y= 1 575 565.30 m.N., 88 de coordenadas planas Gauss Krüger X= 1 135 106.79 m.E. y Y= 1 575 529.77 m.N., 40 de coordenadas planas Gauss Krüger X= 1 135 097.64 m.E. y Y= 1 575 530.71 m.N., 87 de coordenadas planas Gauss Krüger X= 1 135 089.49 m.E. y Y= 1 575 592.08 m.N., 39 de coordenadas planas Gauss Krüger X= 1 135 077.08 m.E. y Y= 1 575 593.18 m.N., 86 de coordenadas planas Gauss Krüger X= 1 135 075.04 m.E. y Y= 1 575 598.82 m.N., 38 de coordenadas planas Gauss Krüger X= 1 135 057.88 m.E. y Y= 1 575 601.93 m.N., 85 de coordenadas planas Gauss Krüger X= 1 135 052.29 m.E. y Y= 1 575 576.05 m.N., 37 de coordenadas planas Gauss Krüger X= 1 135 039.46 m.E. y Y= 1 575 570.29 m.N., y 82 de coordenadas planas Gauss Krüger X= 1 135 050.18 m.E. y Y= 1 575 422.65 m.N., hasta encontrar el punto 84 de coordenadas planas Gauss Krüger X= 1 135 051.44 m.E. y Y= 1 575 259.63 m.N., donde concurre la colindancia con el Mangle.

SUR: Del punto denominado como 84, se sigue en dirección general Suroeste en línea quebrada y en una distancia de 54.73 metros, hasta encontrar el punto 36 de coordenadas planas Gauss Krüger X= 1 135 000.82 m.E. y Y= 1 575 240.99 m.N., donde concurre la colindancia con el Mangle.

OESTE: Del punto denominado como 36, se sigue en dirección general Norte en línea quebrada, en una distancia de 407.98 metros, pasando por los puntos 35 de coordenadas planas Gauss Krüger X= 1 134 987.81 m.E. y Y= 1 575 323.82 m.N., 83 de coordenadas planas Gauss Krüger X= 1 134 996.86 m.E. y Y= 1 575 370.42 m.N., 34 de coordenadas planas Gauss Krüger X= 1 134 999.47 m.E. y Y= 1 575 502.34 m.N., 33 de coordenadas planas Gauss Krüger X= 1 135 030.87 m.E. y Y= 1 575 542.38 m.N., 81 de coordenadas planas Gauss Krüger X= 1 135 030.06 m.E. y Y= 1 575 573.70 m.N., 32 de coordenadas planas Gauss Krüger X= 1 135 013.34 m.E. y Y= 1 575 605.61 m.N., hasta encontrar el punto 80 de coordenadas planas Gauss Krüger X= 1 135 003.41 m.E. y Y= 1 575 611.14 m.N.

“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 “DOÑA AURA”, ubicado la Isla Tintipán, Archipiélago de San Bernardo, jurisdicción del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar”.

donde concurre la colindancia entre el Mangle y el Predio Hospital. Se continua del punto denominado 80 en dirección general norte en línea recta con una distancia de 31.09 metros, pasando por el punto 2 de coordenadas planas Gauss Krüger X= 1 135 005.72 m.E. y Y= 1 575 631.22 m.N., hasta encontrar el punto 31 de coordenadas planas Gauss Krüger X= 1 135 007.13 m.E. y Y= 1 575 642.01 m.N., donde concurren las colindancias entre el predio Hospital, el Mar caribe y encierra.

4. CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

4.1. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS ISLAS.

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

“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 “DOÑA AURA”, ubicado la Isla Tintipán, Archipiélago de San Bernardo, jurisdicción del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar”.

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 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

“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 “DOÑA AURA”, ubicado la Isla Tintipán, Archipiélago de San Bernardo, jurisdicción del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar”.

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”⁵.

4.2. FUNDAMENTOS LEGALES Y REGLAMENTARIOS DEL PROCEDIMIENTO.

Las disposiciones legales y reglamentarias que regulan el procedimiento encaminado a la Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados están previstas en la Ley 160 de 1994, 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 de la recuperación de baldíos:

“El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria⁶, 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 orientado a la recuperación de baldíos indebidamente ocupados, como 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: (...)

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-530 de 1996.

⁶ 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 “DOÑA AURA”, ubicado la Isla Tintipán, Archipiélago de San Bernardo, jurisdicción del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar”.

- 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 (...).”*

En ese orden de ideas, es claro que el procedimiento encaminado a la 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 2017⁷, se estableció un Procedimiento Único para tramitar, entre otros asuntos, la clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos 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 recuperación 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 DOÑA AURA 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.

Conforme a la información contenida en el informe Identificación Predial del 14 de abril de 2020 y el Informe Técnico Jurídico Preliminar – ITJP suscrito el 8 de septiembre de 2020, el predio denominado “DOÑA AURA” se asocia con la cédula catastral No. 13001000500030001000, sin folio de matrícula inmobiliaria que lo identifique. En ese sentido, se pudo establecer 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.

No obstante, esta Subdirección obtuvo un levantamiento topográfico del predio en comento remitido por la Dirección General de la ANT a través de memorando 20201000154063 del 27 de julio de 2020, como consta en plano de julio de 2019, que arrojó como área del mismo *dos hectáreas y cuatro mil trescientos cincuenta metros cuadrados (2 ha + 4350 M²)*, cuya

⁷ “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 “DOÑA AURA”, ubicado la Isla Tintipán, Archipiélago de San Bernardo, jurisdicción del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar”.

redacción de linderos correspondiente está descrita en el acápite 3 “Identificación del predio” del presente acto administrativo.

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, la información que reposa en el expediente permite establecer que el señor RUSBEL BERRY es el actual ocupante del predio denominado “DOÑA AURA”, bien que ha sido objeto de degradación ambiental en los últimos años según el estudio multitemporal descrito en el ITJP:

“Los resultados obtenidos para el predio denominado Doña Aura con código catastral 13001000500030001000, nos muestran que para el periodo 2010 las coberturas presentes en el predio fueron: pastos arbolados (15967.2 m²), palmares (849.9 m²), tejido urbano discontinuo (2687.5 m²) y manglar denso alto (1928 m²). En relación a las tasas de cambio entre los años 2010-2014, se aprecia que permanecieron las mismas cuatro (4) coberturas, sin embargo, si existió una reducción en cuanto al área, principalmente para la cobertura de manglar en donde se registró una pérdida de 974 m², los cuales fueron sustituidos por tejido urbano discontinuo.

De igual forma, el análisis revela para el periodo 2014-2018, la disminución considerable de las coberturas naturales del predio, en donde se registra una pérdida de 739 m² del bosque de manglar y 743.9 m² de pastos arbolados.

De acuerdo con los resultados del análisis multitemporal de coberturas para el cual se seleccionaron tres (3) periodos de tiempo, en donde el más antiguo es del 2010 y los más recientes corresponden al periodo comprendido entre los años 2014 y 2018, puede decirse que el ecosistema de manglar, está fuertemente afectado por la tala indiscriminada de lo cual da cuenta el informe de visita previa adelantado en 2017 a los predios de la Isla de Tintipán. (...).”

Así mismo, el informe descrito, con base en la información adquirida de la visita de carácter previo realizada por el INCODER en el año 2017, evidenció infraestructura en el predio, detallada en el acápite 4.2 Mejoras e infraestructura del “Informe Técnico Jurídico Preliminar” del presente acto:

“En el informe de visita técnica a los predios comprendidos dentro de los territorios insulares de los archipiélagos de Islas del Rosario y San Bernardo (ANT, 2017), se registraron diferentes tipos de infraestructuras relacionadas principalmente con la explotación turística, tales como: infraestructuras para el alojamiento, como son los hoteles y hostales para descanso, infraestructura para el arribo de tours recreacionales y de aventura provenientes del continente. En el predio DOÑA AURA se evidenció un tipo de construcción para la venta de alimentos y alojamiento. (...).”

Así entonces, teniendo en cuenta que el Decreto 1071 de 2015 en su artículo 2.14.19.5.2. establece que la ocupación de los bienes de naturaleza jurídica baldía reservada, como es el caso del predio DOÑA AURA, 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

“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 “DOÑA AURA”, ubicado la Isla Tintipán, Archipiélago de San Bernardo, jurisdicción del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar”.

Decreto Ley 902 de 2017, para que se tramite como asunto la recuperación de baldío indebidamente ocupado.

Finalmente, en lo atinente a las notificaciones que deban surtirse de este acto administrativo, teniendo en cuenta la Emergencia Sanitaria declarada por la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, modificada por las Resoluciones 844 del 26 de mayo de 2020, 1462 del 25 de agosto de 2020 y 2230 del 27 de noviembre de 2020, emitidas 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 2020⁸, 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.

5. CONCLUSIONES

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 DOÑA AURA, 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.

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

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: APERTURAR y DAR INICIO A LA SEGUNDA PARTE DE LA FASE ADMINISTRATIVA del Procedimiento Único de que trata el Decreto Ley 902 de 2017, adelantado sobre los terrenos que conforman el predio denominado **DOÑA AURA**, asociado a la cédula catastral No. 13-001-00-05-0003-0001-000, 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).

⁸ “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 “DOÑA AURA”, ubicado la Isla Tintipán, Archipiélago de San Bernardo, jurisdicción del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar”.

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.

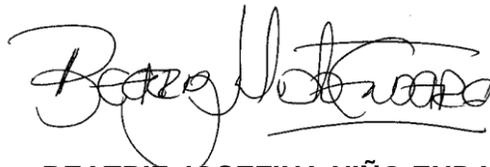
ARTÍCULO CUARTO: PUBLICAR la parte resolutive de esta providencia en la página electrónica de la entidad y del municipio en donde se encuentre ubicado el predio y un medio masivo de comunicación en el territorio, con el fin de publicitar el acto a terceros que puedan resultar afectados con la actuación, 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 parágrafo 2 del artículo 76 de la Resolución 740 de 2017.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en la ciudad de Bogotá D.C., a los 15 días del mes de diciembre de 2020.



BEATRIZ JOSEFINA NIÑO ENDARA
Subdirectora de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica

Preparó: Vanessa Arrieta -Abogada Contratista Equipo Islas SPA y GJ 
Revisó: Diego Silva – Abogado contratista Equipo Islas SPA y GJ 
V°Bo° Diego Mancera- Ingeniero Agrónomo Líder Equipo Técnico SPA y GJ 
VoBo: Diana Vanegas- Asesora Jurídica SPA y GJ 