Libertad y Orden

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS -ANT-
RESOLUCIÓN No. *202632000499946* DEL 2026-07-22

Por medio de la cual se ordena la **TERMINACIÓN ANTICIPADA** del proceso administrativo de Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados adelantado respecto del predio denominado **"K1"**, ubicado en Santa Cruz del Islote, Archipiélago de San Bernardo, Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar.

EL SUBDIRECTOR DE PROCESOS AGRARIOS Y GESTIÓN JURÍDICA DE LA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS -ANT

En ejercicio de las facultades que le confiere el numeral 24 del artículo 4 y numeral 1 del artículo 21 del Decreto Ley 2363 de 2015, el numeral 14 del artículo 12 y el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, el título 19 del Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015 (compilatorio del Decreto 1465 de 2013, el cual derogó el Decreto 2664 de 1994), la Resolución No. 20226100295956 del 15 de noviembre de 2022, al igual que lo referido en el artículo 8 º del Decreto Legislativo 174 del 24 de febrero del 2026 y,

C O N S I D E R A N D O

1. COMPETENCIA

A través del Decreto Ley 1300 del 21 de mayo de 2003, se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-. Posteriormente la Ley 1152 del 25 de julio de 2007, por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural y dicto otras disposiciones, entre las que dispuso la creación de la Unidad Nacional de Tierras Rurales, en adelante UNAT, que continuaría desarrollando las funciones relacionadas con la ejecución y trámite de los diferentes procesos agrarios que conocía el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, tales como el de Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados.

Posteriormente, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-175 de 2009, declaró la inexequibilidad de la Ley 1152 de 2007, lo que conllevó a que recobraran vigencia los artículos derogados de la Ley 160 de 1994 y su Decreto Reglamentario 2664 de 1994. En consecuencia, el trámite de los procesos de Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados que regulaba estas normas fue reasumido por el INCODER.

Luego, con la expedición del Decreto Ley 2365 del 07 de diciembre 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-, y, de esta manera, por ministerio de la ley, el objeto y funciones que desarrollaba el extinto INCODER fueron transferidas a la ANT en lo relacionado a 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 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.

La reglamentación del capítulo X de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a los procedimientos de Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados, entre otros, se encuentra establecido en el Decreto Único 1071 del 26 de mayo de 2015 (compilatorio del 1465 de 2013, el cual derogó el Decreto 2664 de 1994).

Documento Firmado Digitalmente
El presente documento contiene una firma digital válida para todos sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.
Agencia Nacional de Tierras
COPIA ORIGINAL DEL DOCUMENTO ELECTRÓNICO

Por medio de la cual se ordena la **TERMINACIÓN ANTICIPADA** del proceso administrativo de Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados adelantado respecto del predio denominado **"K1"**, ubicado en Santa Cruz del Islote, Archipiélago de San Bernardo, Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar.

Ahora bien, en la presente anualidad se expidió el Decreto 150 de 2026 *"Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional*" expedida por parte del Presidente de la Republica en ejercicio de las facultades constitucionales y legales conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia y en la Ley 137 de 1994, en razón a las afectaciones que la región Caribe y noroccidental del país, sufrió, con ocasión al evento hidrometeorológico de un frente de frio o conocido como "*Frente de frio*" y otros eventos meteorológicos atípicos, generándose reportes de emergencias, tales como inundaciones, movimientos en masa, crecientes súbitos, vendavales, erosión fluvial y erosión costera en 61 municipios de 8 departamentos del país, lo cual generó afectaciones en 69.235 familias y 252.233 personas, así como daños en hectáreas productivas, viviendas averiadas, viviendas destruidas, vías, puentes peatonales, puentes vehiculares, acueductos, alcantarillados, centros educativos, centros de salud y centros comunitarios; también afectaciones en animales de producción, de compañía y silvestres.

Con el fin de adoptar las medidas necesarias y suficientes para contrarrestar la emergencia y por ende las afectaciones generadas por los eventos meteorológicos atípicos se expidió el mencionado decreto, en el cual, en su artículo primero se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en los departamentos de Córdoba, Antioquia, La Guajira, Sucre, Bolívar, Cesar, Magdalena y Chocó por el termino de 30 días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto. Adicional a ello en el artículo tercero se indicó, que el Gobierno Nacional adoptaría mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa del decreto, todas las que sean necesarias y estén destinadas exclusivamente a conjurar la crisis e impedir que los efectos de la crisis se extiendan.

En tal sentido, se expidió el Decreto 174 de 2026 "*Por el cual se adoptan medidas para la reubicación, relocalización temporal o definitiva, de unidades de producción agropecuaria y activos rurales, necesarias para el reordenamiento social y productivo climáticamente inteligente, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declara mediante el Decreto 150 de 2026"* en el cual, en su artículo octavo ordenó que en los departamentos cobijados por la declaratoria de emergencia, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) iniciara, adelantara o culminara[1] los procedimientos de clarificación de la propiedad, deslinde de tierras de la Nación, y la recuperación de baldíos indebidamente ocupados que sean necesarios para conjurar los efectos de la emergencia.

2. ANTECEDENTES Y ACTUACIÓN PROCESAL

Mediante Resolución No. 0065 del 19 de febrero de 2008, el Director de la Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT ordenó iniciar las diligencias administrativas tendientes a recuperar el terreno baldío denominado **"K1"**, ubicado en Santa Cruz del Islote, archipiélago de San Bernardo, corregimiento de Barú, Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar.

Seguidamente, la Unidad Nacional de Tierras Rurales-UNAT, emitió constancia indicando que durante los días 7 al 12 de junio de 2008, se trasladaron al predio objeto de la presente actuación administrativa con el fin de realizar notificación personal del contenido del acto que dio inicio formal al proceso, sin encontrar persona alguna en el inmueble y en consecuencia, se procedió con la fijación de edicto emplazatorio por el termino de cinco (5) días hábiles.

Posterior a ello, en cumplimiento de lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-175 del 18 de marzo de 2009, mediante la cual se declaró inexequible la Ley 1152 de 2007 y se restablecieron las competencias del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER

[1] Termino suspendido provisionalmente con base en el comunicado de prensa del 29 de abril de 2026 en el que se informa el contenido del Auto 534 de 2026.

Documento Firmado Digitalmente
El presente documento contiene una firma digital válida para todos sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.
Agencia Nacional de Tierras
COPIA ORIGINAL DEL DOCUMENTO ELECTRONICO

Por medio de la cual se ordena la **TERMINACIÓN ANTICIPADA** del proceso administrativo de Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados adelantado respecto del predio denominado **"K1"**, ubicado en Santa Cruz del Islote, Archipiélago de San Bernardo, Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar.

para conocer de los procesos agrarios, la Subdirección de Administración de Bienes Rurales de la UNAT, mediante providencia del 16 de junio de 2009, remitió al INCODER el expediente identificado con el radicado No. 6536, correspondiente al citado predio, el cual se encontraba en etapa inicial y constaba de cuatro (4) folios, para que continuara con el trámite respectivo.

En atención a dicha remisión y a la entrega parcial de expedientes efectuada por la UNAT, mediante Auto del 9 de julio de 2009, la Subdirección de Estrategias del INCODER avocó el conocimiento del proceso.

De esta manera, mediante la Resolución No. 458 del 1 de marzo de 2010, la Gerencia General del INCODER, por razones de conveniencia administrativa y en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 12 de la Ley 489 de 1998, reasumió la competencia para adelantar los procedimientos administrativos de recuperación de baldíos que se tramitaban sobre los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo, jurisdicción del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, los cuales se encontraban a cargo de la Dirección Territorial Bolívar.

En desarrollo del trámite, se adelantaron las actuaciones dirigidas a notificar la resolución de apertura. Para tal efecto, mediante edicto emplazatorio se emplazó al señor Luis Mercado Gómez, ocupante del predio, para que compareciera a notificarse personalmente del acto de inicio, advirtiéndose que, de no hacerlo dentro del término legal, se procedería a designarle curador ad litem.

Comoquiera que el señor Luis Mercado Gómez no compareció pese a haberse surtido el emplazamiento, mediante providencia del 5 de abril de 2010 el INCODER designó de la lista de auxiliares de la justicia a los abogados Bernardo Antonio Moreno González, Joselito Bautista Acosta y María Eugenia Rodríguez Acosta, para desempeñar el cargo de curadores ad litem, disponiendo que el primero de los profesionales designados que aceptara el nombramiento asumiría dicha representación.

Por ende, mediante escrito con radicado No. 20101108091 del 15 de abril de 2010, la abogada María Eugenia Rodríguez Acosta aceptó la designación, manifestando no encontrarse incursa en causal de inhabilidad o incompatibilidad para ejercer el cargo. En consecuencia, mediante diligencia de posesión de la misma fecha se designó como curadora ad litem del señor Luis Mercado Gómez y, en el mismo acto, se notificó personalmente de la Resolución No. 0065 del 19 de febrero de 2008.

Sobre la designación efectuada, la abogada María Eugenia Rodríguez, en su calidad de curadora Ad - Litem, a través del radicado de entrada del extinto INCODER No. 20101108562 del 21 de abril de 2010, allegó pronunciamiento sobre el acto administrativo de inicio.

A su vez, mediante Auto del 20 de mayo de 2010, la Dirección Técnica de Procesos Agrarios del INCODER ordenó la acumulación de los procedimientos de recuperación de baldíos iniciados sobre los terrenos insulares ubicados en Santa Cruz del Islote, Archipiélago de San Bernardo, entre ellos el correspondiente al predio **"K1"**. Dicha decisión se fundamentó en los principios de economía y celeridad administrativa y en lo dispuesto en el artículo 29 del entonces Código Contencioso Administrativo, al evidenciarse que los expedientes guardaban una estrecha relación, se encontraban en la misma etapa procesal y recaían sobre ocupaciones con características similares, con el fin de evitar decisiones contradictorias.

Por otro lado, el 14 de febrero de 2012 se surtió la notificación al Ministerio Público respecto de la resolución de apertura y, una vez cumplidas las diligencias de notificación previstas en los artículos 44 y 45 del entonces Código Contencioso Administrativo, mediante constancia expedida por la Dirección Técnica de Procesos Agrarios del INCODER se certificó que la Resolución No. 0065 del 19 de febrero de 2008 quedó ejecutoriada el 22 de febrero de 2012, de conformidad con lo previsto en el numeral 3 del artículo 62 del citado estatuto.

Agencia Nacional de Tierras
Documento Firmado Digitalmente
El presente documento contiene una firma digital válida para todos sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.

COPIA ORIGINAL DEL DOCUMENTO ELECTRÓNICO

Por medio de la cual se ordena la **TERMINACIÓN ANTICIPADA** del proceso administrativo de Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados adelantado respecto del predio denominado **"K1"**, ubicado en Santa Cruz del Islote, Archipiélago de San Bernardo, Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar.

Con ocasión de la supresión del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER mediante el Decreto Ley 2365 de 2015 y de la creación de la Agencia Nacional de Tierras – ANT por el Decreto Ley 2363 del mismo año, las competencias relacionadas con la gestión y trámite de los procedimientos agrarios fueron transferidas a esta última. En consecuencia, una vez surtido el proceso de entrega de los expedientes, mediante Auto No. 548 del 5 de septiembre de 2017, la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica de la ANT avocó conocimiento del expediente y dispuso continuar con las actuaciones administrativas correspondientes.

Posterior a ello, la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica, mediante el Auto No. 614 del 14 de septiembre de 2017, ordenó adelantar de manera independiente la actuación administrativa de los expedientes que fueron objeto de acumulación mediante auto (sin número) del 20 de mayo proferido por el extinto INCODER, entre los que se encuentra incluido el predio denominado "**K1**" ubicado en Santa Cruz del Islote, archipiélago de San Bernardo, jurisdicción del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar.

Así las cosas, con el fin de recaudar y actualizar la información correspondiente sobre el área objeto de estudio, esta Subdirección realizó las siguientes gestiones:

- Mediante Memorando No. 20193200022233 del 1 de marzo de 2019, la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica de la ANT solicitó a la Dirección General remitir la información catastral correspondiente a los levantamientos efectuados en el Archipiélago de San Bernardo.

  Al respecto, mediante Memorando No. 20191000060063 del 23 de abril de 2019, se informó que se habían realizado levantamientos topográficos de varios predios ubicados en las islas Múcura y Santa Cruz del Islote, pertenecientes al Archipiélago de San Bernardo. Dicha respuesta fue complementada mediante el Memorando No. 20191000069913 del 10 de mayo de 2019.

  En atención a la información remitida, mediante Memorando No. 20193200071593 del 20 de mayo de 2019, esta Subdirección reiteró la solicitud de remisión de la información catastral de los levantamientos efectuados en el Archipiélago de San Bernardo, toda vez que la respuesta contenida en el Memorando No. 20191000060063 no anexó la información topográfica individualizada de los predios levantados, sino únicamente una tabla de carácter general.

- Mediante Memorando No. 20193200022253 del 1 de marzo de 2019, la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica solicitó a la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación información sobre los contratos de arrendamiento suscritos respecto de predios ubicados en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo. En respuesta, mediante Memorando No. 20194300062343 del 26 de abril de 2019, se remitió la relación de los contratos vigentes, vencidos, nuevos y en negociación correspondientes a dichos predios.

- Mediante Memorando No. 20193200066643 del 7 de mayo de 2019, la Dirección de Gestión Jurídica de Tierras solicitó a la Oficina Jurídica la emisión de un concepto sobre la competencia para adelantar procesos de recuperación entre la Dirección General Marítima (DIMAR) y la Agencia Nacional de Tierras (ANT), requerimiento que fue atendido mediante Memorando No. 20191030092653 del 20 de junio de 2019.

- Con radicado de salida ANT No. 20233207835671 del 15 de mayo de 2023, se solicitó a la DIMAR, informar si Santa Cruz Del Islote corresponde a la jurisdicción de DIMAR, atendiendo a la existencia de zonas de playa y terrenos de bajamar, solicitud reiterada a través del radicado de salida ANT No. 20243201012313l del 27 de octubre de 2024. Al

Documento Firmado Digitalmente
El presente documento contiene una firma digital válida para todos sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.
Agencia Nacional de Tierras
COPIA ORIGINAL DEL DOCUMENTO ELECTRONICO

respecto, se recibió respuesta con el radicado de entrada ANT No. 202462007182752 del 6 de noviembre de 2024, mediante el cual se indicó la necesidad de diligenciar los formatos creados para este tipo de solicitudes.

De esta manera, por medio radicado de salida ANT No. 202432010355041 del 27 de noviembre de 2024, se remitieron los formatos diligenciados, de acuerdo con lo señalado en el radicado de entrada de la ANT No. 202462007182752 del 6 de noviembre de 2024, sin embargo, a la fecha no se ha obtenido respuesta.

- Mediante Memorando No. 202432000288353 del 12 de agosto de 2024, se solicitó a la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación remitir información sobre el estado actual de los contratos de arrendamiento suscritos sobre predios baldíos reservados de la Nación, ubicados en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo, Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar. En respuesta, mediante Memorando No. 202443000311373 del 27 de agosto de 2024, se informó el enlace de consulta para la verificación de la información solicitada.

- Mediante Memorando No. 202532000039863 del 24 de febrero de 2025, se solicitó nuevamente a la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación información sobre el estado actual de los contratos de arrendamiento suscritos sobre predios baldíos reservados de la Nación ubicados en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo. Dicha solicitud fue atendida mediante Memorando No. 202543000094663 del 2 de abril de 2025.

- De otra parte, mediante Memorando No. 202510300124683 del 24 de abril de 2025, la Oficina Jurídica requirió a la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica informar sobre la naturaleza jurídica de Santa Cruz del Islote, requerimiento que fue atendido mediante Memorando No. 202532000141503 del 5 de mayo de 2025.

- Mediante Radicado No. 202532000123583 del 25 de abril de 2025, se solicitó a la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación brindar respuesta efectiva a lo requerido mediante el Memorando No. 202532000039863 del 24 de febrero de 2025, petición que fue tramitada mediante Radicado No. 202543000159853 del 14 de mayo de 2025.

Posteriormente, mediante acta del 13 de junio de 2025, fueron incorporados al expediente documentos relevantes para el proceso de Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados. Entre ellos se destacan diversas actas de reunión en las que participaron la Agencia Nacional de Tierras y la Dirección General Marítima (DIMAR), en las cuales se identificó que los terrenos objeto de estudio corresponden a zonas de bajamar y playa marítima. Así mismo, se incorporó el Atlas Ambiental de los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, como insumo técnico para definir la ruta jurídica del procedimiento.

En vista de la información recabada y con fundamento en el acervo probatorio obrante en el expediente, del cual se infiere razonablemente la ubicación de los terrenos de Santa Cruz del Islote sobre terrenos de bajamar, esta Subdirección elaboró un insumo técnico de fecha 17 de junio de 2025, mediante el cual determinó que los cuarenta (40) trámites de Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados adelantados en dicha zona recaen sobre terrenos de bajamar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 167 del Decreto 2324 de 1984.

Seguidamente, mediante radicado de salida ANT No. 202532001023511 del 16 de julio de 2025, se solicitó la realización de una mesa de trabajo con la DIMAR, con el fin de dirimir las competencias entre esa entidad y la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica respecto de la restitución de bienes de dominio del Estado ubicados en áreas de uso público actualmente ocupadas. Posteriormente, mediante radicado de salida ANT No. 202532001253151 del 13 de agosto de 2025, se solicitó a la Procuradora 3 Judicial II Ambiental y Agraria de Cartagena su colaboración para la articulación y programación de dicha mesa de trabajo.

Documento Firmado Digitalmente
El presente documento contiene una firma digital válida para todos sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.
Agencia Nacional de Tierras

COPIA ORIGINAL DEL DOCUMENTO ELECTRÓNICO

Por medio de la cual se ordena la **TERMINACIÓN ANTICIPADA** del proceso administrativo de Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados adelantado respecto del predio denominado **"K1"**, ubicado en Santa Cruz del Islote, Archipiélago de San Bernardo, Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar.

Sobre lo solicitado, se recibió respuesta mediante el radicado de entrada ANT No. 202562004148242 del 22 de septiembre de 2025, en el cual la DIMAR propuso una fecha para la realización de la mesa de trabajo. Posteriormente, a través de los radicados de salida ANT Nos. 202532001776171 del 24 de octubre de 2025, 202532001815191 y 202532001820471 del 29 de octubre de 2025, se dio respuesta a la fecha propuesta y se planteó como nueva fecha de realización de la mesa de trabajo el día 4 de noviembre de 2025, reunión que efectivamente se llevó a cabo en la fecha señalada.

Finalmente, de conformidad con los compromisos adquiridos en la mesa de trabajo del 4 de noviembre de 2025, la DIMAR, mediante los radicados de entrada ANT Nos. 202562004993062 del 23 de noviembre de 2025 y 202562005111982 del 28 de noviembre de 2025, remitió la relación de las solicitudes formuladas por esta Subdirección y las respuestas emitidas, adjuntando copia de los documentos correspondientes. Al respecto, esta Subdirección dio respuesta mediante el radicado de salida ANT No. 202532002206071 del 5 de diciembre de 2025, en el cual aclaró lo relacionado con el recibido de dichas comunicaciones, informó sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la mesa de trabajo del 4 de noviembre de 2025 y convocó a una nueva reunión, la cual se realizó el 11 de diciembre de 2025.

Como resultado de las mencionadas mesas de trabajo, y en atención a la solicitud elevada mediante el radicado de salida ANT No. 202532001884431, la Dirección General Marítima (DIMAR), mediante los radicados de entrada ANT Nos. 202662001928072 y 202662001933472 del 22 de mayo de 2026, confirmó expresamente su competencia sobre los terrenos ubicados en Santa Cruz del Islote.

3. IDENTIFICACION DEL PREDIO

La presente actuación administrativa se adelanta sobre el predio denominado **"K1"**, asociado al NPN 13-0001-05-0004-0001-002 ubicado en Santa Cruz del Islote, archipiélago de San Bernardo, jurisdicción del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar, el cual se ubica espacialmente dentro de terrenos de baja mar, tal y como se evidencia en la siguiente imagen:

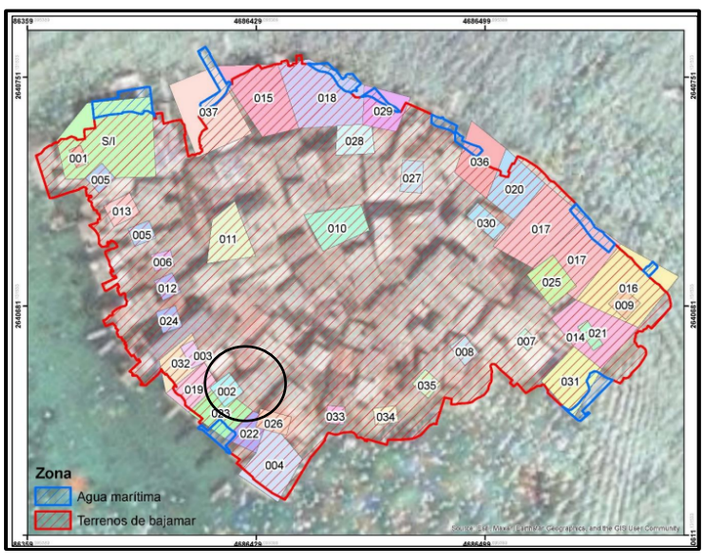


Imagen No 1 – Fuente: Representación de Expedientes de Recuperación de Baldíos adelantados sobre áreas ubicadas en Santa Cruz del Islote, Archipiélago de San Bernardo, Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar, con la Capa DIMAR. Fuente: ANT, 2025. [2]

[2] El área objeto del procedimiento se encuentra encerrada en el circulo negro.

Documento Firmado Digitalmente
El presente documento contiene una firma digital válida para todos sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.
Agencia Nacional de Tierras
COPIA ORIGINAL DEL DOCUMENTO ELECTRÓNICO

Es preciso señalar que el equipo técnico efectuó un análisis espacial mediante el cruce de la cartografía oficial de la Dirección General Marítima (DIMAR) con los polígonos georreferenciados de las mejoras asociadas a los expedientes de recuperación de baldíos indebidamente ocupados. Estos polígonos fueron obtenidos a partir de los levantamientos topográficos remitidos en 2019 por la Dirección de Acceso a Tierras y la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación. Como resultado de dicho ejercicio técnico, se estableció que el predio denominado **"K1"** se encuentra superpuesto en un **100 %** sobre terrenos de bajamar, circunstancia que permite inferir que el área objeto de estudio corresponde a bienes sometidos al régimen jurídico previsto para los bienes de uso público bajo la jurisdicción de la Dirección General Marítima (DIMAR).

4. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

4.1 Régimen jurídico de los bienes de dominio del Estado.

La Corte Constitucional ha referido que el artículo 102 de la Constitución Política, al establecer que *"el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación"*, si bien se encuentra ligado a la concepción tradicional del *"dominio eminente"* del Estado sobre el territorio, entendido como el ejercicio de la soberanía que lo faculta para regular el derecho de propiedad pública y privada e imponerle cargas y limitaciones, también hace alusión al *"dominio que ejerce la Nación sobre los bienes públicos que de él forman parte*[3]*"*.

Sobre la noción de dominio público, el artículo 674 del Código Civil consagra*: "Se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un Territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del Territorio. Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión, o bienes fiscales".*

De lo anterior puede colegirse la existencia de dos subespecies tradicionales de bienes de dominio público: i) los bienes de uso público (C.P. arts. 63, 72 y 75), y ii) los bienes fiscales, dentro de los cuales se encuentran los bienes baldíos.

En relación con los bienes de uso público, el artículo 674 del Código Civil los define en los siguientes términos*: "Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República.*

Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.

Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales."

Frente a los denominados bienes baldíos, el Código Civil señala en su artículo 675 que *"Son bienes de la Unión todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño"*, denominación también tratada por el Código Fiscal, Ley 110 de 1912, en su artículo 44, en los siguientes términos:

> *"ARTÍCULO 44. Son baldíos, y en tal concepto pertenecen al Estado, los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de otro dueño, y los que habiendo sido adjudicados con ese carácter, deban volver al dominio del Estado (…)"*

[3] Corte Constitucional. Sentencia C-595 de 1995

Documento Firmado Digitalmente
El presente documento contiene una firma digital válida para todos sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.
Agencia Nacional de Tierras

COPIA ORIGINAL DEL DOCUMENTO ELECTRONICO

Ahora bien, el análisis sobre los bienes de uso público y los fiscales fue abordado por la Corte Constitucional, así:

> *"Los bienes fiscales o bienes de la Nación son igualmente bienes públicos, pero su uso no pertenece generalmente a los habitantes" (C.C. art. 674, inc.3).*
>
> *Dentro de la clasificación de los bienes fiscales se comprende, tanto los bienes afectos a un servicio, actividad o finalidad públicos como aquellos que no tienen dicha afectación. En este sentido se habla de: los bienes fiscales propiamente dichos, que son aquellos de propiedad de las entidades de derecho público, afectos o no a dichas finalidades, y sobre los cuales éstas ejercen un dominio igual al que ejercitan los particulares respecto de sus propios bienes, y los bienes fiscales adjudicables, entendidos, según las voces del artículo 675 del C.C., como:*
>
> *"Todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites territoriales, (de la Nación), carecen de otro dueño", concepción que reitera el Código Fiscal (ley 110 de 1912)"*[4]
>
> *"Se parte del supuesto según el cual la Nación es propietaria de dichos bienes baldíos y que puede, en desarrollo de las previsiones del legislador transferir a los particulares o a otras entidades de derecho público, la propiedad fiscal de los mismos o cualquiera de las competencias típicas del dominio eminente que como uno de los atributos de la soberanía le corresponde ejercer de modo general y permanente al Estado sobre todo el territorio y sobre todos los bienes públicos que de él forman parte. (...)*
>
> *En este orden de ideas no queda duda de que los baldíos son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón de que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley".*

Luego los bienes baldíos son del patrimonio de la Nación, cuya administración fue otorgada por el legislador al INCORA, posteriormente al INCODER, hoy Agencia Nacional de Tierras - ANT-, y, por tanto, ésta última está facultada para *"adjudicarlas, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar en ellas programas de colonización, de acuerdo con las normas legales vigentes y los reglamentos que expida la Junta Directiva"*, según lo dispone el artículo 12, numeral 13, de la Ley 160 de 1994.

En desarrollo de lo expuesto, el Legislador, en el artículo 65 de la citada Ley, estableció:

> *"La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslaticio de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad. Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa".*

Así las cosas, los predios que sean considerados propiedad de la Nación, y que no han salido de su patrimonio en virtud de algún acto jurídico legalmente válido, siguen considerándose de ésta, mientras no haya prueba que permita demostrar lo contrario.

De otra parte, los bienes de uso público también son de propiedad de la Nación, sin embargo, estos no son susceptibles de salir del dominio del Estado, teniendo en cuenta que su uso y goce está dirigido a todos los ciudadanos en general, sin que ello signifique que no sean objeto de regulación y conservación por parte de las autoridades nacionales en pro de los fines estatales, tal como lo señala el artículo 63 de la C.P.

4.1.1 Naturaleza jurídica de las islas

El artículo 4° de la Ley 70 de 1867[5] consagró la presunción de baldíos respecto 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*

[4] Corte Constitucional. Sentencia C-536 de 1997.
[5] Ley 70 de 1867 *"Que limita la adjudicación de los terrenos baldíos de la Nación"*.

Documento Firmado Digitalmente
El presente documento contiene una firma digital válida para todos sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.
Agencia Nacional de Tierras
COPIA ORIGINAL DEL DOCUMENTO ELECTRONICO

organizadas o con justo título por pobladores particulares". Esta presunción fue mantenida en el primer Código Fiscal, contenido en la Ley 106 de 1873, cuyo artículo 878 prescribió 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, el artículo 919 de la misma ley estableció la prohibición de adjudicar cuando el terreno baldío fuere *"una isla de alguna importancia".*

La Ley 25 de 1908[6], sobre tierras baldías, consagraba en su artículo 2° 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 traslaticio 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 traslaticio 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 3°. 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 adiudicables, 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 lega**l, 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 .

[6] Ley 25 de 1908 *"Sobre Tierras Baldías"*.

Documento Firmado Digitalmente
El presente documento contiene una firma digital válida para todos sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.
Agencia Nacional de Tierras
COPIA ORIGINAL DEL DOCUMENTO ELECTRÓNICO

Por medio de la cual se ordena la **TERMINACIÓN ANTICIPADA** del proceso administrativo de Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados adelantado respecto del predio denominado **"K1"**, ubicado en Santa Cruz del Islote, Archipiélago de San Bernardo, Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar.

Con relación al título originario, este 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".*

El artículo 63 de la Constitución Política 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.
De igual manera, los bienes baldíos son de carácter imprescriptible, según lo establece de manera expresa el artículo 61 del Código Fiscal:

> *"Artículo 61. El dominio de los baldíos no puede adquirirse por prescripción".*

Además, tal condición de deduce de lo establecido en el artículo 65 de la Ley 160 de 1994, al descartar la calidad de "poseedor" a los ocupantes de tierras baldías, lo cual excluye la posibilidad de adquirirlas por medio de la prescripción:

> Ley 160 de 1994. "*Artículo 65. La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslaticio de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que se delegue esta facultad.*
>
> ***Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa***". Negrilla y subraya fuera de texto.

4.2 Fundamentos legales y reglamentarios del procedimiento de recuperación de baldíos.

Las disposiciones legales y reglamentarias que regulan el procedimiento de recuperación de baldíos indebidamente ocupados están previstas en la Ley 160 de 1994, de forma general y, especial, en el Decreto Único 1071 de 2015, el cual compiló el Decreto 1465 de 2013, que, a su vez, derogó el Decreto 2664 de 1994.

A la luz de esa normativa, el proceso de recuperación de terrenos baldíos, previsto en el artículo 48 numeral 3° de la Ley 160 de 1994, es procedente cuando se establece que el predio no es de propiedad privada, sino de naturaleza pública. El citado artículo, expresa:

> *"El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, 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 1465 de 2013 (hoy compilado en el Decreto Único 1071 de 2015), sobre el particular, dispuso:

> *"Artículo 1. Objeto. El presente Decreto regula los siguientes procedimientos administrativos de competencia del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural — INCODER, de conformidad con la Ley 160 de 1994:*
> *(...)*

Documento Firmado Digitalmente
El presente documento contiene una firma digital válida para todos sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.
Agencia Nacional de Tierras

COPIA ORIGINAL DEL DOCUMENTO ELECTRÓNICO

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

Las normas enunciadas establecen las actuaciones administrativas que el INCODER, hoy, Agencia Nacional de Tierras -ANT-, debe adelantar en desarrollo del procedimiento, al igual que los términos y las oportunidades procesales en que las pruebas deben practicarse y apreciarse, salvaguardando el derecho constitucional al debido proceso, en particular, el derecho a la defensa y el derecho de contradicción de las pruebas.

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 37 del Decreto 1465 de 2013, actualmente compilado 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 (...)."

Es preciso indicar que el procedimiento de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, así como todos los procesos agrarios relacionados en el título 19 del Decreto Único 1071 de 2015, son autónomos entre sí, de tal forma que no se requiere la preexistencia de una actuación para realizar el estudio en términos de recuperación.

Sobre este aspecto, el artículo 2.14.19.1.3 de la norma en mención, establece:

"AUTONOMÍA DE LOS PROCEDIMIENTOS AGRARIOS. Cada uno de los procedimientos administrativos regulados en el presente título es autónomo con respecto de los demás. Por esta razón, su inicio no está condicionado forzosamente a la culminación de otro, sino a la verificación de las condiciones señaladas en las disposiciones que se fijan a continuación. (...)".

De igual forma, la norma en mención establece en el parágrafo 1° del artículo 2.14.19.5.2.:

"(...) PARÁGRAFO lo. 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. (...)".

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.

5. CASO CONCRETO

El inicio del procedimiento de Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados sobre el predio **"K1"**, -según lo expuesto en la Resolución No. 0065 del 19 de febrero de 2008- tuvo fundamento en la presunción legal de baldío reservado de la Nación que recae sobre las islas del Estado, contenida en los artículos 45 y 107 de la Ley 110 de 1912, actual Código Fiscal, así como de la información recibida en su momento por la extinta UNAT, de parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC- y del sistema de Información Geográfica de INCODER, en el cual se pudo establecer que existían ocupaciones indebidas sobre predios ubicados en el Archipiélago de San Bernardo, en específico sobre el área denominada **"K1"**, ocupación que se señaló -de forma preliminar- estar siendo ejecutada por parte del señor Luis Mercado Gómez.

Documento Firmado Digitalmente
El presente documento contiene una firma digital válida para todos sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.
Agencia Nacional de Tierras

COPIA ORIGINAL DEL DOCUMENTO ELECTRÓNICO

Ahora bien, una vez avocado el conocimiento por parte de esta Subdirección sobre el proceso agrario, a través de Auto No. 614 del 14 de septiembre de 2017 se adelantaron diligencias tendientes a establecer la naturaleza física actual del área objeto de estudio, como lo es el predio denominado **"K1"** ubicado en Santa Cruz del Islote, Archipiélago de San Bernardo.

En el marco de la Acción Popular No. 25000232400020120027803 en la que actúan como accionante el señor Alexander Atencia y otros, y como Accionado el Departamento de Bolívar, se profirió el Auto del 5 de marzo del año 2025, a través del cual se ordenaba requerir información a esta Autoridad de Tierras sobre la actual naturaleza física y jurídica del Islote, por lo cual, la Oficina Jurídica de la ANT a través del Memorando No. 202510300124683 del 24 de abril de 2025, requirió a la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica informar la naturaleza jurídica de Santa Cruz del Islote, frente a lo cual esta Subdirección brindó respuesta a lo requerido a través del Memorando No. 202532000141503 del 05 de mayo de 2025.

Posterior a ello, se evidenció el radicado de salida ANT No. 202510300449241 del 28 de abril de 2025, mediante el cual la Oficina Jurídica remitió respuesta a lo requerido por parte del Consejo de Estado, por lo cual, una vez observado su contenido se encontró información de interés para esta Subdirección en el marco del Procedimiento de Recuperación de Baldíos que adelanta sobre terrenos ubicados en el Islote referido, entre la información considerada como relevante se encuentran los anexos del memorando No. 202543000127823 del 25 de abril de 2025, como lo son:

- Acta de reunión No. 1 del 10 de julio de 2023, en la cual intervino la DIMAR y funcionarios de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación de la Agencia Nacional de Tierras, en la que se indica que sobre Santa cruz del Islote se encuentran en **terrenos de baja mar**, además se señala que, de acuerdo con la información del Atlas, Santa Cruz del Islote, corresponde a terrenos de baja mar.

En relación con el Atlas que se relaciona, y observándose adjunto al referido memorando se observa que, en este, sobre SANTA CRUZ DEL ISLOTE, refiere lo siguiente:

> *"3.2 Ocupación en el Archipiélago de San Bernardo: Este Archipiélago presenta similares características geográficas, ecosistémicas y de ocupación que el de Nuestra Señora del Rosario, se estima que los primeros moradores de este Archipiélago eran provenientes de la Isla Barú, quienes por las condiciones físicas de estas Islas prefirieron asentarse principalmente en un islote que inicialmente se constituía en una zona emergida de arrecife coralino muy pequeña y de poca vegetación, que fue paulatinamente rellenada y de este modo permitió el asentamiento permanente de estos pescadores y sus familias, denominado Santa Cruz del Islote que se cree fue fundado a finales del siglo XVII y principios del siglo XVIII*."

Conforme a lo referido en el Atlas, se observa que Santa Cruz del Islote, es considerado como una Isla artificial, teniendo en cuenta que fue paulatinamente rellenada, por lo cual no recibiría la connotación de una Isla Propiamente dicha, para lo cual, es pertinente traer a colación la siguiente definición que da la Doctrina sobre una isla natural:

> *"Jorge A. Vargas (…) acogió la definición de isla del texto de las Naciones Unidas, casi idéntica a la de la Convención de Ginebra: "isla es una extensión de tierra rodeada de agua, que se encuentra sobre el nivel de esta en pleamar; lo que indica que se le atribuye un sentido específico a la expresión "extensión natural de tierra", es decir, que una extensión no es lo mismo que una elevación abrupta y una composición de tierra es diferente de una rocosa. Lo que queda confirmado por la alusión que después de la definición de isla, las rocas no son aptas para mantener habitación humana o vida económica propia. Así la isla esta acondicionada a una cierta extensión y población, por consiguiente, un mínimo de vida va implícito en lo anterior. (…)"*[7]

[7] *Jorge A. Vargas. - documento base para la elaboración de la" Política Nacional de Ordenamiento Integrado de las Zonas Costeras Colombianas" - 7-36 - http://www.invemar.org.co/redcostera1/invemar/docs/1008PoliticaZonasCosterasE.pdf*

Documento Firmado Digitalmente
El presente documento contiene una firma digital válida para todos sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.
Agencia Nacional de Tierras

COPIA ORIGINAL DEL DOCUMENTO ELECTRONICO

En dicho sentido, una isla corresponde a una extensión natural de terreno y no construida a través de la actividad antrópica del ser humano, como lo es para el caso de SANTA CRUZ DEL ISLOTE.

Ateniendo a la actual situación física del terreno, y a efectos de establecer técnicamente si el área objeto de intervención como lo es **"K1"**, se ubica sobre terrenos de baja mar, o áreas que constituyen bienes de uso público[8], se solicitó al Equipo Técnico de esta Subdirección realizar un concepto técnico a efectos de validar la ubicación de estos terrenos y en consecuencia la competencia para administrar los mismos, el cual fue entregado el pasado 17 de junio de 2025, y en el que se estableció:

> *"(…) En la solicitud realizada el equipo jurídico relacionó el número de expediente, la etapa procesal, el nombre del predio y el número predial asociado a cada caso, sin embargo, es preciso señalar que los números prediales reportados corresponden a mejoras, identificadas por sus últimos tres (3) dígitos, las cuales están inscritas sobre el terreno con número predial 13-0001-05-0004-0001, el cual identifica a Santa Cruz del Islote.*
>
> *Con base en lo anterior, el equipo técnico realizó el cruce espacial entre la capa oficial de la Dirección General Marítima (DIMAR) y los polígonos georreferenciados correspondientes a las mejoras, identificados por número de expediente del proceso agrario de recuperación de baldíos indebidamente ocupados. Estos polígonos fueron obtenidos a partir de los levantamientos topográficos remitidos en 2019 a la Subdirección de Procesos Agrarios por la Dirección de Acceso a Tierras y la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación.*
>
> *Como resultado del análisis, se identificó que algunas de ellas **traslapan en un 100% con terrenos de bajamar; otras presentan traslapes parciales con áreas de bajamar y aguas marítimas; y algunas más se encuentran por fuera de la capa de DIMAR, pero en zonas que, por su ubicación y características, permiten presumir que también corresponden a una zona de aguas marítimas** (…)".*

De igual forma, sobre el área objeto de estudio se identificó lo siguiente:

No.	Expediente	Número predial	Zona	Área %
20	201732007711500298E	13-0001-05-0004-0001-002	Terrenos de bajamar	100,0

De igual forma, conforme a lo anotado en el acápite de antecedentes, la Autoridad Marítima Nacional (DIMAR) dejó constancia, mediante comunicación registrada bajo el radicado de entrada ANT correspondiente, de su competencia sobre todos los procesos que involucran a Santa Cruz del Islote en los cuales la entidad lleva a cabo procedimientos agrarios de recuperación de baldíos. Esta afirmación se formalizó en la respuesta identificada con el radicado de entrada ANT No. 202662001928072, en la cual la DIMAR precisó lo siguiente:

> *"Una vez realizada la consulta en la IDE Marítima, Fluvial y Costera sobre el trazado técnico de jurisdicción de la Dirección General Marítima, por lo cual, se establece que el área de interés se encuentra ubicada de manera total dentro de la jurisdicción de la DIMAR. Los 40 predios aportados por la Agencia Nacional de Tierras se encuentran ubicados sobre terrenos con características técnicas de terrenos de bajamar con cinco mil trecientos quince coma diez metros cuadraos (5.315,10 m² y aguas*

[8] "*Artículo 166 del Decreto 2324 de 1984: **BIENES DE USO PÚBLICO**. Las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas son bienes de uso público, por tanto, intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes sólo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo a la ley y a las disposiciones del presente Decreto. En consecuencia, tales permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo ni subsuelo.* (...)".

Documento Firmado Digitalmente
El presente documento contiene una firma digital válida para todos sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.
Agencia Nacional de Tierras

COPIA ORIGINAL DEL DOCUMENTO ELECTRÓNICO

marítimas quinientos cuarenta y ocho coma cuarenta y cuatro metros cuadrados (548,44 m²), de acuerdo con lo descrito en el artículo 167 del Decreto Ley 2324 de 1984.

De acuerdo con las competencias de la Autoridad Marítima, Según lo dispuesto en el Artículo 2º del Decreto Ley 2324 de 1984, la jurisdicción de la Autoridad Marítima se extiende hasta el límite exterior de la zona económica exclusiva en las siguientes áreas: aguas interiores marítimas, incluyendo canales intercostales y de tráfico marítimo, y todos aquellos sistemas marinos y fluviomarinos; mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, lecho y subsuelo marinos, aguas suprayacentes, litorales incluyendo playas y terrenos de bajamar, islas, islotes y cayos…" (Cursiva fuera de texto) La jurisdicción y competencia de la Dirección General Marítima establecida en el artículo 2 del Decreto Ley 2324 de 1984, incluye los bienes de uso público, definidos en el artículo 166 ibídem, así: "BIENES DE USO PÚBLICO: Las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, por tanto, intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes sólo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo con la Ley y a las disposiciones del presente decreto. En consecuencia, tales permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo ni el subsuelo." (Cursiva y subrayado fuera de texto). (…)"

Adicional a lo informado, se adjuntó salida gráfica por parte de la Dirección General Marítima (DIMAR), en la que se ilustra de forma gráfica el tipo de área que ostenta cada una de las 40 áreas sobre las cuales se adelanta procedimientos agrarios de Recuperación de Baldíos indebidamente ocupados, ubicados en Santa Cruz del Islote, y en específico sobre el predio **"K1"** objeto de estudio, tal como se reflejan en la siguiente imagen:

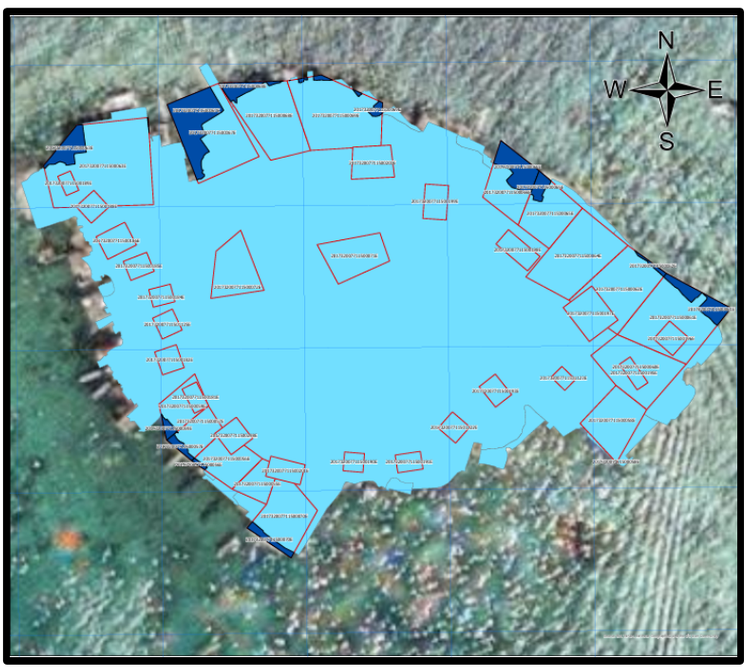


Imagen No 2 – Fuente: Representación Gráfica Ministerio De Defensa Nacional Dirección General Marítima - DIMAR Capitanía De Puerto Coveñas Presuntas Ocupaciones Indebidas Islote de Santa Cruz - ANT Mapa Temático CT No. 341 12/12/2025 10:43 a. m. Departamento: Bolívar Municipio: Cartagena de Indias Zona Insular: Islote de Santa Cruz.

De esta manera, es posible concluir que actualmente el área objeto de estudio se encuentra ubicada sobre terrenos de baja mar, y en consecuencia a ello y por disposición legal, el competente para adelantar los procedimientos que se consideren pertinentes a efectos de materializar la restitución de estas áreas cuando están siendo ocupadas de hecho a favor de la Nación seria la Dirección General Marítima y Portuaria de conformidad a lo dispuesto en el Decreto 2324 de 1994[9] así:

[9] *"Por el cual se organiza la Dirección General Marítima y Portuaria"*

Documento Firmado Digitalmente
El presente documento contiene una firma digital válida para todos sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.
Agencia Nacional de Tierras

COPIA ORIGINAL DEL DOCUMENTO ELECTRONICO

Por medio de la cual se ordena la **TERMINACIÓN ANTICIPADA** del proceso administrativo de Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados adelantado respecto del predio denominado **"K1"**, ubicado en Santa Cruz del Islote, Archipiélago de San Bernardo, Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar.

ARTÍCULO 2° Jurisdicción.

La Dirección General Marítima y Portuaria ejerce su jurisdicción hasta el límite exterior de la zona económica exclusiva, en las siguientes áreas: aguas interiores marítimas, incluyendo canales intercostales y de tráfico marítimo; y todos aquellos sistemas marinos y fluvio-marinos; mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, lecho y subsuelo marinos, aguas supra yacentes, litorales, incluyendo playas y terrenos de bajamar, puertos del país situados en su jurisdicción; islas, islotes y cayos y, sobre los ríos que a continuación se relacionan, en las áreas indicadas. (...)".

ARTÍCULO*"5°. Funciones y atribuciones. La Dirección General Marítima y Portuaria tiene las siguientes funciones:*

(…)
21. Autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción.

22. Autorizar y controlar la construcción y el uso de islas y estructuras artificiales en las áreas de su jurisdicción. (...)

26. Autorizar y controlar los trabajos de dragado, relleno y demás obras de ingeniería oceánica en los terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción.

27. Adelantar y fallar las investigaciones por violación a las normas de Marina Mercante, por siniestros marítimos, por violación a las normas de reserva de carga, por contaminación del medio marino y fluvial de su jurisdicción, por construcciones indebidas o no autorizadas en los bienes de uso público y terrenos sometidos a la jurisdicción de la Dirección General Marítima y Portuaria, e imponer las sanciones correspondientes" Subraya fuera de texto.

ARTÍCULO 178. Derechos de la Nación. *Los Capitanes de Puerto deben hacer respetar los derechos de la Nación en las zonas a que se refieren los artículos anteriores, impidiendo su ocupación de hecho. Estos mismos funcionarios deberán enviar a la Dirección General Maritima y Portuaria, un informe pormenorizado sobre las construcciones particulares que existan en tales terrenos, con indicación de las personas que las ocupen y su alinderación, con el objeto de solicitar al respectivo Agente del Ministerio Público que se inicie la acción del caso para recuperar los bienes que han pasado al patrimonio del Estado en virtud del artículo 632 del Código Civil."*

En los términos expuestos, la acepción jurídica de terrenos de baja mar, permite atribuir un régimen jurídico especial que delimita las actuaciones funcionales de la autoridad agraria, el cual dista de aquel aplicable a los cuerpos de carácter artificial constituidos sobre bienes de uso público, sobre los cuales las facultades en materia de otorgamiento de concesiones y/o permisos, así como el control y autorización de su uso, le corresponden de forma irrestricta a la Dirección Marítima y Portuaria DIMAR, en especial, por lo establecido en el Decreto Ley 2324 de 1984.

Así pues, como puede colegirse, el predio denominado **"K1"** al no encontrarse sobre una Isla propiamente dicha, no se encuentra inmerso al régimen especial de los baldíos reservados de la nación y bienes susceptibles de adjudicación sobre los cuales legalmente la Agencia Nacional de Tierras puede ejercer actos de administración, y en tal orden, procesos de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, dicha circunstancia también ha sido aclarada por el Honorable Consejo de Estado, así:

- Sentencia del 18 de julio de 2012, Radicado 13001-23-31-000-1996-10971-01, Sección Primera, Magistrada Ponente: María Claudia Rojas Lasso:

" (…) Tampoco puede aceptarse en torno al tema de la supuesta falta de competencia de las autoridades administrativas para expedir los actos demandados, por el hecho de que tal facultad le había sido asignada al INCORA en virtud de la competencia fijada en los numerales 15 y 16 del artículo 12 de la Ley 160 de 1994 y su Decreto Reglamentario 2663 del mismo año, ya que la competencia del extinto Instituto Colombiano de Reforma Agraria se limitaba a las tierras

Documento Firmado Digitalmente
El presente documento contiene una firma digital válida para todos sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.
Agencia Nacional de Tierras

COPIA ORIGINAL DEL DOCUMENTO ELECTRÓNICO

denominadas baldías que sí pueden ser objeto de adjudicación a los particulares, una situación muy distinta a la que motivó la actuación administrativa en Cartagena y que declaró bien de uso público el que es objeto de litigio. Sobre este punto se refirió también la sentencia del 8 de mayo de 2006 con ponencia del Doctor Arciniegas Andrade, prohijada por esta Sala, en los siguientes términos: "Resta por considerar las atribuciones del INCORA, quien, según la apelante, sería la autoridad para deslindar y recuperar estos terrenos de la Nación. Sobre este punto, la Sala, en un caso relativo a playas, dijo que estas no se encuentran bajo jurisdicción del INCORA, puesto que la Ley 160 de 1994 (art. 11-14) limitó sus competencias a las tierras baldías: 'Erró, entonces, el Tribunal, en sostener que la competencia para definir el carácter de playa estaba reservada al INCORA, ya que esta entidad no tiene que ver con las playas-bienes de uso público inalienables y sometidos al régimen especial determinado en el Decreto 2324 de 1984-, sino con los baldíos de la Nación, que sí son adjudicables a los particulares'. Lo expuesto en esa ocasión vale para los terrenos de bajamar".(subrayas fuera de texto)."

- Sentencia del 8 de mayo de 2006, Radicado 52001-23-31-000-2000-00208-01, Sección Primera, Magistrado Ponente: Camilo Arciniegas Andrade:

"(…) En definitiva, la DIMAR tiene-como ha dicho la Sala– la potestad de recuperar mediante acto administrativo unilateral los bienes de uso público de su jurisdicción. Pero también la tienen los alcaldes respecto de los terrenos de bajamar situados dentro del espacio público de la ciudad, pues el artículo 5° de la Ley 9ª los incluye expresamente en dicho espacio; y el artículo 69 ibidem los habilita para decretar la desocupación o lanzamiento."

Por tanto, en razón a que la Agencia Nacional de Tierras sólo ejerce de manera exclusiva las funciones que legal y reglamentariamente le son asignadas, es dable dar lugar a la terminación anticipada de la presente actuación administrativa sobre el predio bajo examen por carecer de competencia, lo anterior, en aplicación por analogía,[10] de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 278 del CGP, el cual consagra las causales por las cuales es procedente emitir una decisión de fondo, previo a culminarse la totalidad de las etapas procesales:

"Artículo 278. Clases de providencias. Las providencias del juez pueden ser autos o sentencias.

Son sentencias las que deciden sobre las pretensiones de la demanda, las excepciones de mérito, cualquiera que fuere la instancia en que se pronuncien, las que deciden el incidente de liquidación de perjuicios, y las que resuelven los recursos de casación y revisión. Son autos todas las demás providencias.

En cualquier estado del proceso, el juez deberá dictar sentencia anticipada, total o parcial, en los siguientes eventos:

1. Cuando las partes o sus apoderados de común acuerdo lo soliciten, sea por iniciativa propia o por sugerencia del juez.
2. Cuando no hubiere pruebas por practicar.
3. Cuando se encuentre probada la cosa juzgada, la transacción, la caducidad, la prescripción extintiva y ***la carencia de legitimación en la causa.*** *(…)"*

En dicho sentido, como ya se dejó señalado, esta Agencia Nacional de Tierras carece de competencia para definir si sobre el predio "**K1**" se está ejerciendo una indebida ocupación o no, al constituirse sobre terrenos de baja mar, por lo cual no ostenta la legitimación en la causa por activa para continuar con el trámite administrativo, lo anterior, de conformidad a lo establecido en el artículo 5 de la Ley 489 de 1998[11]:

[10] **Ley 1437 de 2011**, **ARTÍCULO 306. ASPECTOS NO REGULADOS.** En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
[11] Ley 489 de 1998 *"Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones."*

Documento Firmado Digitalmente
El presente documento contiene una firma digital válida para todos sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.
Agencia Nacional de Tierras
COPIA ORIGINAL DEL DOCUMENTO ELECTRONICO

Por medio de la cual se ordena la **TERMINACIÓN ANTICIPADA** del proceso administrativo de Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados adelantado respecto del predio denominado **"K1"**, ubicado en Santa Cruz del Islote, Archipiélago de San Bernardo, Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar.

> *"**ARTICULO 5o. COMPETENCIA ADMINISTRATIVA.** Los organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo (…)"*

Así pues, es clara la falta de competencia de la ANT para adelantar las diligencias administrativas que cursan sobre los terrenos de baja mar ubicados en Santa Cruz del Islote; por lo cual es procedente la terminación anticipada del presente tramite. En dicho sentido, y conforme con lo establecido por el Decreto Ley 2324 de 1984 se ordenará en el presente acto el envío a la DIMAR de las actuaciones surtidas en el proceso de recuperación de baldíos adelantado sobre el predio denominado **"K1"**.

En mérito de lo expuesto y con el fin de dar cumplimiento a lo consignado, el subdirector de procesos Agrarios y Gestión Jurídica de la Agencia Nacional de Tierras (ANT),

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR LA TERMINACIÓN ANTICIPADA del proceso administrativo de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, adelantado sobre el predio denominado **"K1"**, identificado con número predial nacional 13-0001-05-0004-0001-002, ubicado en Santa Cruz del Islote, archipiélago de San Bernardo, Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, Departamento de Bolívar, por las razones expuestas en la parte motiva de esta resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO: **NOTIFICAR** esta providencia al señor Luis Mercado Gómez, a la Dirección General Martina (DIMAR), a la Procuradora 3 Judicial II Ambiental y Agraria de Cartagena de Indias y a terceros indeterminados, en los términos del artículo 67 y ss. del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

ARTÍCULO TERCERO: Contra el presente acto procede el recurso de reposición y en subsidio el de apelación en los términos señalados en el artículo 74 y ss del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA.

ARTÍCULO CUARTO: En firme este acto administrativo, ORDENAR el traslado de copias de las piezas documentales del expediente contentivo de la presente actuación administrativa bajo número **20173200771150029 8E** a la Dirección General Marítima -DIMAR-, para lo de su competencia.

NOTIFIQUESE y CÚMPLASE

Dada en la ciudad de Bogotá D.C., a los 2026-07-22

RICARDO ARTURO ROMERO CABEZAS
Subdirector de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica

Proyectó: Andres López – Abogado Contratista -Sustanciador Equipo de Recuperación de Baldíos G3 SPA y GJ
Revisó: Jenny Zamara Peñaranda – Abogada Contratista - Revisora del Equipo de Recuperación de Baldíos G3 SPA y GJ
Aprobó: Diana Paola Manosalva – Abogada Contratista – Líder del Equipo de Recuperación de Baldíos G3 SPA y GJ

Documento Firmado Digitalmente
El presente documento contiene una firma digital válida para todos sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.
Agencia Nacional de Tierras

COPIA ORIGINAL DEL DOCUMENTO ELECTRÓNICO