

Cartagena de Indias D.T. y C., nueve (9) de agosto de dos mil veintidós (2022)

### I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

<b>Acción</b>	Tutela – impugnación
<b>Radicado</b>	13-001-33-33-005-2022-00188-01
<b>Accionantes</b>	Gente de Mar SAS
<b>Accionado</b>	Agencia Nacional de Tierras – Distrito de Cartagena
<b>Tema</b>	Improcedencia acción de tutela – Requisito de inmediatez no se cumple – Diligencias de recuperación de bien baldío en el marco de actuaciones administrativas de la ANT.
<b>Magistrado ponente</b>	Jean Paul Vásquez Gómez

### II.- PRONUNCIAMIENTO

1. La Sala de Decisión No. 6 del Tribunal Administrativo de Bolívar<sup>1</sup>, decide la impugnación de la parte accionante en contra de la sentencia de 29 de junio de 2022, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se declaró improcedente la acción.

### III.- ANTECEDENTES

**Contenido:** 3.1 Posición de la parte demandante; 3.2. Posición de la parte demandada; 3.3. Fallo de primera instancia; y 3.4. Impugnación.

#### 3.1. Posición de la parte demandante

2. La señora Angélica Navia Muñoz actuando como representante legal de Gente de Mar SAS, instauró acción de tutela en contra la Agencia Nacional de Tierras (en adelante, ANT) y el Distrito de Cartagena, con el fin de que se le proteja su derecho fundamental del debido proceso. Para tales efectos, **solicitó**<sup>2</sup>:

*“PRIMERO: Tutelar nuestro derecho fundamental al DEBIDO PROCESO, DEFENSA Y CONTRADICCIÓN vulnerados por las accionadas por la orden y diligencia que pretende el desalojo y recuperación material del predio Gente de Mar contenidas en las resoluciones 2568 del 28 de mayo 2015 y la Resolución 22984 del 12 de noviembre 2020 emitidas dentro de un proceso de naturaleza agraria sin que hayamos podido ejercer el derecho de defensa y contradicción pese a que la entidad conocía que el ocupante del predio era la sociedad GENTE DE MAR RESORT SAS.*

*SEGUNDO: Ordenar la suspensión de cualquier diligencia de recuperación material o desalojo del predio Gente de Mar, hasta tanto no sean garantizados nuestros derechos al debido proceso, defensa y contradicción, iniciando como en derecho corresponde el proceso administrativo de recuperación de baldío indebidamente ocupado del Predio Gente de Mar, ubicado en el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar.*

*SEGUNDA SUBSIDIARIA: Ordenar la suspensión de las ordenes contenidas en los artículos cuarto de la Resolución 2568 de 28 de mayo 2015 y artículo quinto de la Resolución 22984 de 12 de noviembre 2020 de la Agencia Nacional de Tierras hasta tanto no sean garantizados nuestros derechos al debido proceso, defensa y contradicción dentro del proceso administrativo de recuperación de baldío indebidamente ocupado del Predio Gente de Mar, ubicado en el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar.-*

<sup>1</sup> Esta decisión se toma mediante Sala virtual en aplicación del artículo 4 del ACUERDO PCSJA20-11521, expedido el 19 de marzo de 2020 por el Consejo Superior de la Judicatura.

<sup>2</sup> Folio 38 Archivo Digital "01ExpedientePrimeraInstancia".

<b>Medio de control</b>	Tutela – Impugnación
<b>Radicado</b>	13-001-33-33-005-2022-00188-01
<b>Accionante</b>	Gente de Mar Resort SAS
<b>Accionado</b>	Agencia Nacional de Tierras – Distrito de Cartagena
<b>Decisión</b>	CONFIRMA sentencia de primera instancia
<b>Página</b>	Página 2 de 16

3. La parte accionante narró, en síntesis, los siguientes **hechos relevantes**<sup>3</sup>:
4. **(1)** El 16 de mayo de 2022 a las 6:30 am, 300 efectivos del escuadrón antidisturbios de la Policía Nacional, junto a delegados del alcalde de Cartagena y de la ANT, irrumpieron sin notificación previa y sin la posibilidad de estar presente junto con un abogado, dentro del Eco hotel Gente de Mar SAS, con el fin de realizar desalojo y recuperación material del predio que afirma ocupar hace más de 10 años.
5. **(2)** Esta diligencia fue suspendida provisionalmente por un juez constitucional de manera provisional, mientras se decidía acción de tutela interpuesta por la Comunidad Étnica Orika contra la ANT, en el marco de la cual se invocó, entre otros, la vulneración a la consulta previa.
6. **(3)** La ANT estableció que el señor Álvaro Navia Reyes ocupaba indebidamente el predio denominado Gente de Mar y sobre esa base ordenó la recuperación inmediata del mismo; sin tener en cuenta que la sociedad Gente de Mar Resort SAS es quien ha ejercido la ocupación pública e ininterrumpida de dicho inmueble, por un término superior a diez años.
7. **(4)** Explicó que la citada sociedad comercial está debidamente constituida y matriculada; propietaria además de un establecimiento de comercio del mismo nombre, con matrícula mercantil No. 09-292962-12, de la cual nunca ha hecho parte Álvaro Navia ni como socio ni como administrador.
8. **(5)** En más de diez años, nunca fue notificada sobre actuaciones administrativas de recuperación de baldíos por parte de la ANT o el Distrito de Cartagena, negándoles de esta forma la posibilidad de ejercer contradicción o de estar asistidos por una defensa técnica dentro del procedimiento que viene describiendo.
9. **(6)** Desde el año 2012, la ANT tiene conocimiento que quien ocupa el predio es la sociedad Gente de Mar Resort SAS y no el señor Álvaro Navia, pues en ese mismo año fue interpuesta una acción de tutela por el entonces representante legal de la sociedad en contra de la Alcaldía de Cartagena, la cual fue fallada favorablemente, ordenando incluir en la actuación la correcta identificación del predio.
10. **(7)** Indicó que en el año 2021 la ANT la citó con el fin de suscribir contrato de arrendamiento sobre el predio ocupado, siendo para ese momento verificable que el señor Álvaro Navia no hacía parte de la sociedad ni la administraba.
11. **(8)** Sorpresivamente, después de remitida la documentación contractual, la ANT remitió comunicación el 19 de octubre de 2021, donde solicitó suscribir un nuevo contrato de arriendo sobre el predio baldío reservado de la Nación denominado como "Gente de Mar"; posteriormente, mediante comunicación de 22 de octubre de 2021 informó que no iba a proceder a suscribir contrato de arrendamiento y por el contrario, ejecutaría materialmente el acto administrativo No. 22984 de 12 de noviembre de 2020 y sus actos complementarios en contra del señor Álvaro Navia.

<sup>3</sup> Folio 1-2 Archivo Digital "01ExpedientePrimerInstancia."

<b>Medio de control</b>	Tutela – Impugnación
<b>Radicado</b>	13-001-33-33-005-2022-00188-01
<b>Accionante</b>	Gente de Mar Resort SAS
<b>Accionado</b>	Agencia Nacional de Tierras – Distrito de Cartagena
<b>Decisión</b>	CONFIRMA sentencia de primera instancia
<b>Página</b>	Página 3 de 16

12. **(9)** La ANT envió citación para diligencia de entrega voluntaria del predio denominado “Gente de Mar” sin tener en cuenta que es el señor Álvaro Navia Reyes sobre quien recayó la orden de recuperación inmediata por ocupación indebida.

13. **(10)** La citación se respondió comunicándosele a la ANT que no era posible la entrega voluntaria del predio en donde se presta la actividad eco-turística en desarrollo del objeto social de la sociedad, por cuanto los actos administrativos en los cuales se fundó dicha entrega estuvieron dirigidos a una persona diferente a la Sociedad Gente de Mar Resort SAS, y a esta nunca se le hizo parte de dicha actuación, pese a ejercer la posesión material por más de diez años con inversiones cuantiosas en materia de infraestructura sostenible, conservación ambiental, trabajo comunitario y posicionamiento de marca, las cuales no pueden ser desconocidas bajo la figura de una expropiación carente de la garantía del debido proceso e indemnización correspondiente.

14. **(11)** La ANT ratificó que no existe proceso agrario en contra de esa sociedad; expresando además que la actuación administrativa se efectuó legalmente, respetando el debido proceso de quienes vienen ocupando el predio en mención.

15. **(12)** Finalmente, afirmó que analizados técnicamente por un topógrafo los linderos, coordenadas y límites contenidos en los actos cuestionados, estos no determinan e identifican correctamente el inmueble, tornando imposible saber cuál es el predio del cual las accionadas pretenden su restitución; es decir, pretenden adelantar una diligencia de desalojo o recuperación material del predio “Gente de Mar” sin tenerlo correctamente identificado; causando un perjuicio irremediable materializado en la pérdida del capital invertido, su fuente de ingresos como sociedad y la de más de 60 personas que trabajan en el eco-hotel.

### **3.2. Posición de la parte demandada**

16. La **ANT** rindió informe<sup>4</sup> oponiéndose a la totalidad de las pretensiones de la acción de tutela. Manifestó que no se configura vulneración alguna del debido proceso invocados, con fundamento en las siguientes razones: **(1)** el extinto Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) profirió la Resolución No. 4698 de 27 de septiembre de 1984, en la cual declaró que las islas de Nuestra Señora del Rosario, ubicadas en jurisdicción del corregimiento de Barú del Distrito de Cartagena, no han salido del patrimonio nacional y por tanto pertenecen al dominio del Estado, en condición de baldío reservado, por ende no pueden ser adquiridos a través de la “ocupación” o “posesión”, tal como lo aduce implícitamente la accionante; **(2)** el señor Enrique Leonel Rambal Flórez, quien en su momento hacía las veces de representante y administrador de “Gente de Mar SAS”, instauró ante el Juzgado Séptimo de Familia de Cartagena, acción de tutela en contra del extinto INCODER, solicitando la protección fundamental del debido proceso, argumentando que la Resolución 1935 de 2012, que decidía sobre la calificación del predio baldío reservado “Gente de Mar” y demás actos complementarios, no delimitaban correctamente el área del predio a recuperar, motivo por el cual, ante el amparo del debido proceso del accionante y al evidenciarse que no existía claridad sobre los 1100 metros cuadrados que componen el predio, se ordenó la suspensión provisional de las diligencias de recuperación del bien baldío reservado, hasta tanto se realizaran

<sup>4</sup> Folios 298-322 Archivo digital “01ExpedientePrimerInstancia”

<b>Medio de control</b>	Tutela – Impugnación
<b>Radicado</b>	13-001-33-33-005-2022-00188-01
<b>Accionante</b>	Gente de Mar Resort SAS
<b>Accionado</b>	Agencia Nacional de Tierras – Distrito de Cartagena
<b>Decisión</b>	CONFIRMA sentencia de primera instancia
<b>Página</b>	Página 4 de 16

nuevos estudios topográficos sobre el predio Gente de Mar y se constataran en debida forma y de manera íntegra todas las coordenadas, linderos, medidas, superficie y demás elementos esenciales para el efecto; no obstante, en cumplimiento de la orden judicial, el extinto INCODER, corrigió en su totalidad los yerros georreferenciales, a través de la Resolución No. 2568 del 28 de mayo de 2015 y las Resoluciones Nos. 22984 de 12 de noviembre de 2020 y 26659 de 25 de noviembre de 2020, también inscritas en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria con número 060-195937; **(3)** existen otras herramientas jurídicas idóneas para controvertir el proceso administrativo adelantado para la recuperación material del bien baldío, por tanto, solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela promovida, pues la accionante tiene a su disposición el trámite incidental de desacato para el cumplimiento de la Acción de tutela No. 2012-332, en caso de considerar que la ANT no ha notificado los actos administrativos, además los medios de control del CPACA y la vía gubernativa para requerir la revocatoria de los actos administrativos. **(4)** Se refirió a la acción de tutela presentada por el Consejo Comunitario de Comunidades Negras del Caserío Orika, por la presunta vulneración a la consulta previa, entre otros en la cual se decidió no amparar los derechos fundamentales invocados y se encuentra en trámite de impugnación en la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cartagena; por último, **(5)** afirmó que la accionante directa o indirectamente ha presentado varias acciones de tutela, lo que denota una actitud temeraria con la intención de rezagar el legítimo actuar de la entidad en su misión de recuperar los predios baldíos indebidamente ocupados por particulares.

17. El **Distrito de Cartagena** en su informe<sup>5</sup>, solicitó se les desvincule del presente trámite, al considerar que se configura una falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de las pretensiones de la accionante, pues estas van dirigidas a la suspensión de resoluciones expedidas por la ANT con ocasión al procedimiento de recuperación de un predio baldío, sobre el cual la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias no tiene ninguna injerencia.

### 3.3. Fallo de primera instancia

18. Mediante Sentencia de 29 de junio de 2022<sup>6</sup>, el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena declaró la improcedencia de la acción de tutela con fundamento en las siguientes razones: **(1)** hay evidencia de una marcada inactividad por parte de la sociedad actora, quien a sabiendas de los problemas de identificación del predio desde el año 2012, no procuró ejercer ninguna actuación tendiente a corregir los defectos que aduce se iniciaron en el procedimiento administrativo que culminó con la actuación que hoy reprocha. Resaltó que la acción de tutela no puede ejercerse en cualquier tiempo so pena de violentar derechos superiores, pues al ser una acción preferente, no puede pretermittir términos ni suplir las falencias que se causen por la no actuación en oportunidad; **(2)** la actora no actuó en un término razonable -refiriéndose al requisito de la inmediatez-, incluso si se tiene en cuenta la fecha por ella aludida (diciembre 2021), transcurrieron 6 meses desde tal actuación, pese a conocer desde antes acerca del procedimiento administrativo de identificación del predio adelantado desde el año 2012 y antes de diciembre pasado estuvo presente en una diligencia de entrega voluntaria.

<sup>5</sup> Folios 383-390, Archivo digital "01ExpedientePrimeraInstancia"

<sup>6</sup> Folios 80 – 92, Archivo Digital "01ExpedientePrimeraInstancia"

<b>Medio de control</b>	Tutela – Impugnación
<b>Radicado</b>	13-001-33-33-005-2022-00188-01
<b>Accionante</b>	Gente de Mar Resort SAS
<b>Accionado</b>	Agencia Nacional de Tierras – Distrito de Cartagena
<b>Decisión</b>	CONFIRMA sentencia de primera instancia
<b>Página</b>	Página 5 de 16

### 3.4. Impugnación y trámite de segunda instancia

19. La parte **accionante** impugnó la sentencia de primera instancia<sup>7</sup> con fundamento en los siguientes argumentos: **(1)** aclaró que la Alcaldía Distrital de Cartagena está plenamente legitimada por pasiva para ser parte de la acción y destinataria de las ordenes que se emitan para la protección de derechos fundamentales, pues quien dirigió la diligencia y ejecutó la orden de la autoridad de tierras fue un delegado de esa entidad, concretando así la vulneración puesta de presente. **(2)** En lo concerniente al requisito de la inmediatez, afirmó que resulta contrario a derecho que se alegue la falta del mismo, siendo que en el año 2012 no existían las resoluciones que pretenden ejecutar los accionados, insistiendo en que tales actos administrativos no fueron notificados, muy a pesar que la autoridad tenía conocimiento de que como sociedad ocupaban el predio y sin informarles de la continuación del procedimiento agrario, sin hacerlos parte, ni notificarlos; **(3)** en cuanto a la afirmación de no haberse actuado dentro de un término razonable por cuanto transcurrieron 6 meses desde la respuesta a la oposición de la entrega voluntaria de fecha 15 de diciembre de 2021, señala que no trascurrieron 6 meses sino 5 meses y 29 días, lo cual se encuentra enmarcado dentro del término razonable consagrado por la jurisprudencia de unificación del Honorable Consejo de Estado SU-02201 del 2014 que establece que “La regla general del plazo de seis meses se acoge, además, teniendo en cuenta: i) que el plazo ha sido considerado como razonable por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y; ii) se trata de una decisión judicial adoptada en un proceso jurisdiccional.”; **(4)** explicó que el juzgado desconoció las pruebas obrantes en el expediente, puesto que el 22 de octubre de 2021, ante la respuesta de la ANT a la suscripción del contrato de arrendamiento, se radicó solicitud ante la manifestación de la autoridad de tierras de no suscribir el contrato y ejecutar un acto administrativo emitido dentro de un proceso agrario del que señalan no fueron parte, no fueron notificados y está dirigido contra otra persona; por tal motivo, el requisito de inmediatez se encuentra más que satisfecho, pues la vulneración fundamental del debido proceso ha permanecido en el tiempo, es continuo y actual.

20. A través de auto de 8 de julio de 2022<sup>8</sup>, el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena concedió la impugnación presentada por la parte accionante. Mediante acta de reparto de 11 de julio de 2022 se asignó el asunto a esta corporación y en auto de la misma fecha, se admitió para trámite de impugnación del asunto de la referencia<sup>9</sup>.

## IV.- CONTROL DE LEGALIDAD

21. Revisado el expediente, se observa que en el desarrollo de las etapas procesales no existen vicios procesales que acarren nulidad del proceso o impidan proferir decisión; por ello, se procede a resolver la impugnación presentada.

## V.- CONSIDERACIONES

**Contenido:** 5.1 Competencia; 5.2. Problema jurídico; 5.3. Tesis de la Sala; 5.4. Metodología y estructura de la decisión; 5.5. Verificación de los requisitos generales de la acción de tutela; 5.6. Marco normativo y jurisprudencial aplicables; 5.7. Análisis del caso concreto y 5.8. Conclusión.

<sup>7</sup> Folio 436-445, Archivo Digital “01ExpedientePrimerInstancia”

<sup>8</sup> Folio Archivo Digital “01ExpedientePrimerInstancia”

<sup>9</sup> Archivo digital “03AutoAdmitImpugnacion”

<b>Medio de control</b>	Tutela – Impugnación
<b>Radicado</b>	13-001-33-33-005-2022-00188-01
<b>Accionante</b>	Gente de Mar Resort SAS
<b>Accionado</b>	Agencia Nacional de Tierras – Distrito de Cartagena
<b>Decisión</b>	CONFIRMA sentencia de primera instancia
<b>Página</b>	Página 6 de 16

### 5.1. Competencia

22. De acuerdo con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política, los Decretos 2591 de 1991 (artículo 32), 1069 de 2015<sup>10</sup> (modificado por el artículo 1 del Decreto 333 de 2021<sup>11</sup>) y el Acuerdo 6 de 2021 de esta Corporación<sup>12</sup>, la Sala de Decisión 6 del Tribunal Administrativo de Bolívar es competente para resolver el presente asunto.

### 5.2. Problema jurídico

23. Corresponde a la Sala analizar los argumentos planteados en la impugnación, con el fin de establecer si debe o no confirmarse la decisión de primera instancia, considerando que lo perseguido es el amparo al derecho fundamental del debido proceso con ocasión a una diligencia de recuperación de predio que tiene sustento en unas resoluciones que declaran un predio explotado comercialmente por la sociedad accionante, como bien baldío.

24. Deberá igualmente tenerse en cuenta que la sociedad accionante afirma no haber sido notificada de las actuaciones que cuestiona; así como los antecedentes administrativos de aclaración de identificación del inmueble donde funciona el eco-hotel Gente de Mar, los cuales datan del año 2012.

### 5.3. Tesis de la Sala

25. La Sala CONFIRMARÁ la decisión de primera instancia y sostendrá la tesis que la parte accionante, pudo, en su oportunidad, cuestionar el procedimiento impartido por la ANT en las distintas actuaciones donde ha estado involucrado el predio Gente de Mar; sin que se acredite la irremediabilidad, llegada la presente instancia constitucional.

### 5.4. Metodología y estructura de la decisión

26. Para resolver el problema jurídico planteado y la fundamentación de la tesis antes citada, la Sala aplicará una metodología que seguirá el siguiente orden: primero, revisará el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela (5.5), luego analizará las normas y jurisprudencia aplicables (5.6), y, por último, examinará el caso concreto (5.7).

### 5.5. Verificación de los requisitos generales de la acción de tutela

27. En el presente caso, no se cumplieron los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela. (1) esta se orientó a obtener la protección del derecho fundamental del debido proceso,<sup>13</sup>; (2) la sociedad accionante es la titular del derecho presuntamente violado, por lo cual, se tiene por acreditada la

<sup>10</sup> Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector justicia y del derecho

<sup>11</sup> Por el cual se modifican los artículos 2.2.3.1.2.1, 2.2.3.1.2.4 y 2.2.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015, referente a las reglas de reparto de la acción de tutela.

<sup>12</sup> Por el cual se conforman las Salas de Decisión del Tribunal Administrativo de Bolívar.

<sup>13</sup> Decreto 2591 de 1991 (artículo 2), en concordancia con los numerales 2 y 3 del artículo 6 ibídem.

<b>Medio de control</b>	Tutela – Impugnación
<b>Radicado</b>	13-001-33-33-005-2022-00188-01
<b>Accionante</b>	Gente de Mar Resort SAS
<b>Accionado</b>	Agencia Nacional de Tierras – Distrito de Cartagena
<b>Decisión</b>	CONFIRMA sentencia de primera instancia
<b>Página</b>	Página 7 de 16

legitimación activa en la causa<sup>14</sup>. De igual manera; (3) la ANT y el Distrito de Cartagena tienen legitimación pasiva en la causa<sup>15</sup>, porque de estas entidades se predicó la vulneración en el presente asunto. (3) Frente a los requisitos de subsidiariedad e inmediatez<sup>16 17</sup>, la Sala no los tendrá por superados, tal y como se sustentará en los acápites siguientes.

## 5.6. Marco normativo y jurisprudencial aplicable

### 5.6.1. Subsidiariedad de la acción de tutela. Reiteración jurisprudencial

28. En relación con el requisito de **subsidiariedad**, la Corte Constitucional ha expresado que la acción de tutela se caracteriza por ostentar un carácter residual o subsidiario y, por tanto, excepcional; esto es, parte del supuesto de que en un Estado Social de Derecho como el que nos rige, existen procedimientos ordinarios para asegurar la protección de estos intereses de naturaleza fundamental.

29. En este sentido, resulta pertinente destacar que el carácter residual de este especial mecanismo obedece a la necesidad de preservar el reparto de competencias establecido por la Constitución y la Ley a las diferentes autoridades y que se fundamenta en los principios de autonomía e independencia judicial.

30. Producto de dicho carácter, por regla general, la acción de tutela solo es procedente cuando el individuo que la invoca no cuenta con otro medio de defensa a través del cual pueda obtener la protección requerida.

31. No obstante, la jurisprudencia ha reconocido ciertos eventos en donde resulta admisible acudir directamente a la acción de tutela, a pesar de existir mecanismos ordinarios de protección, los cuales se sintetizan así: **(i)** en los eventos en los que el mecanismo existente carece de la **idoneidad** y **eficacia** necesaria para otorgar la protección de él requerida, y, **(ii)** para impedir la configuración de un **perjuicio de carácter irremediable**, evento en el cual el juez de la acción de amparo se encuentra compelido a proferir una orden que permita la protección provisional de los derechos del actor, mientras sus pretensiones se resuelven ante el juez natural<sup>18</sup>.

32. En cuanto a la **inmediatez**<sup>19</sup>, la Corte Constitucional ha considerado que la procedencia del amparo está condicionada a la diligencia del peticionario respecto de la omisión de la entidad responsables, por lo que debe tenerse en cuenta el lapso transcurrido entre el momento en que se advirtió el actuar que se cuestiona y la formulación de la solicitud de amparo<sup>20</sup>.

### 5.6.2. Debido proceso y defensa en las actuaciones administrativas

33. El debido proceso y la defensa en las actuaciones administrativas se encuentran consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política y han tenido un extenso desarrollo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

<sup>14</sup> Decreto 2591 de 1991 (artículos 10 y 13), en concordancia con el artículo 1 ibídem.

<sup>15</sup> Ídem

<sup>16</sup> Decreto 2591 de 1991 (artículo 6.4)

<sup>17</sup> Decreto 2591 de 1991 (artículo 6.1)

<sup>18</sup> Ver, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia SU-772 de 2014, fj 3.3.

<sup>19</sup> Decreto 2591 de 1991. Artículo 6.4

<sup>20</sup> CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia T-193 de 2013.

**Medio de control** Tutela – Impugnación  
**Radicado** 13-001-33-33-005-2022-00188-01  
**Accionante** Gente de Mar Resort SAS  
**Accionado** Agencia Nacional de Tierras – Distrito de Cartagena  
**Decisión** CONFIRMA sentencia de primera instancia  
**Página** Página 8 de 16

34. La garantía del debido proceso administrativo se ha entendido entonces como "la regulación jurídica que tiene por fin limitar en forma previa los poderes estatales"<sup>21</sup>, con el propósito de que ninguna de las actuaciones de las autoridades dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley.

35. De este modo, las autoridades sólo podrán actuar en el marco establecido por el sistema normativo y, en tal sentido, todas las personas que se vean eventualmente afectadas conocerán de antemano los medios con que cuentan para controvertir las decisiones adoptadas y estarán informadas respecto del momento en que deben presentar sus alegaciones y ante cuál autoridad. El propósito consiste, pues, en evitar que las personas queden a merced de una decisión arbitraria o de una ausencia de decisión por dilación injustificada por parte de la administración.

## 5.7. Análisis del caso concreto

5.7.1. **Pruebas relevantes.** Al expediente fueron allegadas las siguientes:

36. (1) Certificado de existencia y representación de Gente de Mar Resort SAS, en el cual se verifica la actual representación legal a nombre de la señora Angélica Navia Muñoz<sup>22</sup>. Seguido a dicho documento: registro único empresarial, consecutivo de constitución de la sociedad; documento privado de constitución de sociedad, RUT, actas de reuniones y documento suscrito en octubre de 2011 por el señor Enrique Leonel Rambal Flórez, quien para esa fecha aceptó el cargo de representante legal. Así mismo, se visualiza el siguiente objeto social:

*"OBJETO SOCIAL: La sociedad tendrá como objeto principal las siguientes actividades: a) El servicio de alojamiento en hotel, servicio de restaurante y bar, desarrollo de toda clase de eventos públicos y privados, servicio de transporte marítimo y fluvial tanto para el transporte de carga o pasajeros, implementar estrategias de formación, capacitación, difusión y el fortalecimiento del turismo especializado y principalmente, la recreación y el entretenimiento, La tenencia, custodia o concesión de bienes muebles o inmuebles de la Nación o entes territoriales para su conservación mantenimiento, consolidación, y administración, haciendo énfasis en el apoyo y mejoramiento de la infraestructura; b) Ser gestora o promotora, accionista o socia de toda clase de compañías a sean estas sociedades comerciales o civiles, fusionándose con ellas o aportando a ellas sus bienes, o adquiriendo cuotas, partes sociales o acciones en las mismas; c) La adquisición de bienes muebles e inmuebles de cualquier naturaleza para explotarlos, administrarlos, arrendarlos, enajenarlos o, conservar la propiedad sobre ellos. d) Desarrollar o ejecutar actividades tanto en el sector público como en el privado, que se entenderán incluidos en él los actos directamente relacionados con el mismo, así como también aquellos que tengan por finalidad ejercer los derechos o cumplir con las obligaciones que de forma legal o convencional se derivan de la existencia y actividad de la sociedad, como es el caso de: 1) La celebración y ejecución dentro y fuera del territorio colombiano, de actos, convenios o contratos típicos o atípicos de carácter administrativo, civil, comercial, financiero, y laboral; 2) La celebración y ejecución dentro y fuera del territorio colombiano, de actos, convenios o contratos de colaboración empresarial como es el caso de consorcios, uniones temporales, Uniones transitorias, Joint ventures, asociación, alianza estratégica, y cuentas en participación; 3) La apertura de agencias o sucursales dentro y fuera del país que desarrollen las actividades que comprenden el objeto social; e) En general, la realización de cualquier actividad comercial o civil, lícita..."*

<sup>21</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-909 de 2009, ff., 4.1.1. Citada en: Sentencia T-552 de 2012, ff., 10.

<sup>22</sup> Folios 42-139 Archivo digital "01ExpedientePrimeraInstancia".



**Medio de control** Tutela – Impugnación  
**Radicado** 13-001-33-33-005-2022-00188-01  
**Accionante** Gente de Mar Resort SAS  
**Accionado** Agencia Nacional de Tierras – Distrito de Cartagena  
**Decisión** CONFIRMA sentencia de primera instancia  
**Página** Página 9 de 16

37. (2) Resolución del extinto INCODER No. 025568 de 28 de mayo de 2015, a través de la cual se aclaran actos administrativos expedidos en el año 2007 y 2010, en el sentido de precisar que el señor Álvaro Navia Reyes ejerció una indebida ocupación sobre el lote de terreno baldío que constituye reserva territorial del Estado, denominado *Gente de Mar*, situado en el sector la Punta de Isla Grande, Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, corregimiento de Barú - Distrito de Cartagena. Se indicó en dicho acto administrativo linderos e información de georreferencia del citado inmueble<sup>23</sup>.

38. (3) Resolución de la ANT No. 22984 de 12 de noviembre de 2020, por la cual se adiciona la Resolución 2568 de 28 de mayo de 2015, aclaratoria de las Resoluciones 1935 de 27 de julio de 2007 y No. 2226 de 9 de agosto de 2010, que decidieron el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados y adelantado sobre el predio denominado *Gente de Mar*, ubicado en el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario - Distrito de Cartagena<sup>24</sup>. En la parte resolutoria se lee:

*“ARTÍCULO PRIMERO: Declárese que el señor ÁLVARO NAVIA REYES, con cédula de ciudadanía 14.937.367 de Cali, ejerce indebida ocupación sobre un lote de terreno baldío que constituye reserva territorial del Estado, con una extensión de (4) cuatro hectáreas y 2991 (dos mil novecientos noventa y un metros cuadrados), denominado “GENTE DE MAR”, situado en el sector La Punta de Isla Grande, Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, corregimiento de Barú, Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar”.*

39. (4) Oficio de 13 de diciembre de 2021, dirigido al señor Juan Claudio Arenas Ponce como apoderado de la Sociedad *Gente de Mar SAS*. con el siguiente asunto: [Radicado No. 20216201406972 – Respuesta a la oposición de entrega voluntaria del predio denominado “*Gente de Mar*”<sup>25</sup>] y cuyo contenido es el siguiente:

*“Al respecto, me permito indicar de manera respetuosa que, desde la expedición de la Resolución No. 04698 del 17 de septiembre de 1984, cuando el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA declaró que no habían salido del patrimonio nacional y por tanto son baldíos reservados las Islas del Rosario, tenían conocimiento de la condición jurídica de bien baldío reservado de la Nación, como se evidenció en el proceso administrativo cuando el apoderado del señor Álvaro Navia Reyes presentó recurso de reposición contra la Resolución No. 04698 del 1984 el cual fue resuelto mediante Resolución No. 04393 del 15 de septiembre de 1986.*

*Así mismo, hay que tener en cuenta que, desde el 18 de noviembre de 2002, se registró en el folio de la matrícula inmobiliaria del bien inmueble identificado con el número 060-195937, el inicio de las diligencias administrativas por indebida ocupación por parte del Instituto Colombiano de Reforma Agraria, lo que garantiza la publicidad de las actuaciones adelantadas.*

*El registro en el folio de matrícula, tenía como objeto que cualquier tercero que pretendiera comprar o ingresar el predio, tuviera conocimiento sobre el procedimiento administrativo de recuperación, y como consecuencia del mismo al ingresar al predio da por sentado que tiene conocimiento de la naturaleza del predio como baldío reservado de la Nación, aun así la Sociedad *Gente de Mar Ltda* decidió ocupar, constituir, construir y operar un hotel con todas las implicaciones que ello contiene.*

*Cabe subrayar además que, el procedimiento administrativo de recuperación de bienes baldíos indebidamente ocupados contemplado en el artículo 2.14.19.5.1 y siguientes del Decreto 1071 de 2015, tiene por objeto recuperar y restituir al patrimonio del Estado las tierras que no son adjudicables, en este caso, el predio denominado “*Gente de Mar*”, el cual se*

<sup>23</sup> Folios 140 a 151 Archivo digital “01ExpedientePrimerInstancia”.

<sup>24</sup> Folios 152 a 184 Archivo digital “01ExpedientePrimerInstancia”.

<sup>25</sup> Folio 186 a 189 Archivo digital “01ExpedientePrimerInstancia”.



Medio de control Tutela – Impugnación  
Radicado 13-001-33-33-005-2022-00188-01  
Accionante Gente de Mar Resort SAS  
Accionado Agencia Nacional de Tierras – Distrito de Cartagena  
Decisión CONFIRMA sentencia de primera instancia  
Página 10 de 16

encuentra indebidamente ocupado por particulares, y si bien el acto administrativo está dirigido contra el señor Álvaro Navia Reyes, las personas que han venido ocupando el predio hacen parte del mismo núcleo familiar, adicional a ello, tal y como se evidencia en los antecedentes del proceso administrativo, y en los documentos que fueron aportados por usted como apoderado de la Sociedad Gente de Mar S.A.S., tendientes a que se realizara el estudio para determinar la viabilidad de la suscripción de un contrato de arrendamiento en los radicados internos Nos. 20216200153352, 20216200565792, 20216200218192, y 20216200566212, dan cuenta que la señora Angélica María Navia siempre ha intervenido en el proceso.

En ese sentido, la actuación administrativa se efectuó en cumplimiento de todos los parámetros legales y respetando el debido proceso de quienes vienen ocupando el predio en mención, máxime si se tiene en cuenta sendos documentos que reposan en la Agencia Nacional de Tierras, donde se evidencia la actuación del señor Álvaro Navia Reyes en conjunto con la señora Angélica María Navia Muñoz quien aparece registrada como representante legal de la Sociedad Gente de Mar Resort S.A.S, dentro del procedimiento agrario de recuperación de este bien baldío.

Ahora bien, de manera seguida usted solicita que previo a cualquier acción se garantice el pago de las inversiones realizadas para la operación comercial, mantenimiento e infraestructura, conservación ambiental y desarrollo comunitario, al respecto, es importante señalar que, de acuerdo con lo establecido en la Resolución No. 1935 del 27 de julio de 2007, por medio del cual se declaró la ocupación indebida del terreno baldío Gente de Mar, y en virtud de lo dispuesto en el parágrafo 1° del Artículo 74 de la Ley 160 de 1994, reiterado por el parágrafo del artículo 163 de la Ley 1152 de 2001, la ocupación del predio fue declarada de mala fe, en consecuencia no habría lugar a reconocimiento alguno de las respectivas mejoras construidas en el terreno baldío, más aún si se tiene en cuenta que la decisión fue confirmada y aclarada mediante Resolución No. 2226 del 9 de agosto de 2010.

Así las cosas, fue decisión de la Sociedad Gente de Mar S.A.S continuar con la operación de un Hotel Ecoturístico en el predio baldío, con pleno conocimiento de la naturaleza jurídica del terreno y del procedimiento administrativo agrario especial adelantado para la recuperación del predio Gente de Mar, no podría entonces la Agencia reconocer el pago de unas mejoras que fueron declaradas de mala fe en la actuación administrativa, bajo riesgo y responsabilidad del ocupante.

De otro lado, me permito indicar que, la Agencia Nacional de Tierras como sucesora del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – INCORA y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, ha dado continuidad a los procesos administrativos llevados a cabo para la recuperación de los baldíos indebidamente ocupados en los términos del artículo 2.14.19.5.1 y siguientes del Decreto 1071 de 2015, en cumplimiento de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “B” del 2 de mayo de 2001, confirmada por el Consejo de Estado, Sección Cuarta del 6 de julio de 2001, dentro del proceso con radicado No. 25000-23-26-00-2001-0619-01 (ACU-935), a través de la cual ordenó al INCORA iniciar las medidas y acciones legales tendientes a clarificar la propiedad de la Nación, el deslinde y la recuperación de baldíos indebidamente ocupados en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, en tal sentido, es deber de la Agencia recuperar los bienes baldíos de la Nación indebidamente ocupados.

Igualmente, en el marco de cumplimiento a la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, proferida el 9 de noviembre de 2006, confirmada por el Consejo de Estado, Sección Primera, del 24 de noviembre de 2011, en el proceso con radicado 25000-23-25-000-2003-91193-01 (AP), la Agencia Nacional de Tierras, ha venido desarrollando unas actividades de acuerdo a los compromisos adquiridos en la “Hoja de Ruta” precedida por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios de Cartagena de Indias, encaminados **a la defensa del patrimonio público, la existencia del equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución.**

Dicho lo anterior, la Agencia Nacional de Tierras como máxima autoridad de tierras, tiene como misionalidad “ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, promover su



<b>Medio de control</b>	Tutela – Impugnación
<b>Radicado</b>	13-001-33-33-005-2022-00188-01
<b>Accionante</b>	Gente de Mar Resort SAS
<b>Accionado</b>	Agencia Nacional de Tierras – Distrito de Cartagena
<b>Decisión</b>	CONFIRMA sentencia de primera instancia
<b>Página</b>	Página 11 de 16

uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación”1.

...esta institución no tiene contemplado dentro de sus funciones misionales operar una actividad de carácter económico sobre los predios baldíos reservados de la Nación, únicamente tiene a su cargo la administración de los terrenos baldíos, razón por la cual no se puede garantizar la operatividad, mantenimiento y sostenimiento del Hotel Ecoturístico una vez el predio esté bajo la Administración de la Agencia Nacional de Tierras, no obstante, si debe propender por el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, su conservación y restauración.

De ahí que, la Agencia ha suscrito un convenio interinstitucional con la Organización de Estados Iberoamericanos para llevar a cabo actividades que tienen como finalidad la recuperación y repoblación de manglares, disminución de la erosión costera generando menor impacto con el tránsito naval en la zona insular a través de señalización marina, talleres y cursos ambientales para la población de las Islas, y mesas de trabajo interinstitucionales.

Significa lo anterior, que esta entidad está comprometida a contribuir en el marco de nuestras competencias y disponibilidad presupuestal, con la generación de estrategias para la conservación y debido uso de los recursos naturales en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo.

De modo que, por sustracción de materia, no hay lugar a acceder a las solicitudes por usted prescritas en esta petición, habida cuenta que el procedimiento administrativo goza de legalidad, y a la fecha no ha sido anulado por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa.”

40. (5) Acuerdo 106 de 28 de noviembre de 2019, por medio del cual se establece el reglamento para que la ANT administre los predios baldíos que constituyen reserva territorial del Estado<sup>26</sup>.

41. (6) Auto de 1 de junio de 2021, proferido por el secretario de interior y convivencia ciudadana del Distrito de Cartagena, en el marco de una querrela por perturbación a la posesión que el señor Álvaro Antonio Navia Reyes inició contra Gente de Mar Resort SAS (Angélica Navia Muñoz)<sup>27</sup>. En dicha providencia se dispone rechazar la querrela presentada y dentro de las consideraciones para dicha decisión se puede leer:

Aterrizando al caso sub iudice. El texto del hecho numero 3 de la querrela, da cuenta de un negocio jurídico entre las partes de este controvertido. Este negocio permitió que se realizara la comercialización del predio denominado por la actora, según la querrela, Gente del Mar. En este mismo hecho el querellante expuso que determinadas circunstancias llevaron a dar por terminado la comercialización del inmueble objeto de la presente querrela, el actor considera ocupantes de manera ilegal, a los encartados. Resulta obligado concluir que el ingreso de los querellados al bien de que trata este proceso, se produjo en virtud de un negocio jurídico. No se trata de un acto arbitrario o injusto. En otras palabras, no hubo despojo. Se trata entonces de una controversia cuya resolución corresponde a la justicia ordinaria.

Precisado lo anterior. Se observa que en la querrela se endilga a los querellados la ejecución de mejoras **“NO AUTORIZADAS Y SIN PERMISO DE AUTORIDAD**

<sup>26</sup> Folio 206 a 216 Archivo digital "01ExpedientePrimeraInstancia"

<sup>27</sup> Folio 239 a 245 Archivo digital "01ExpedientePrimeraInstancia"



<b>Medio de control</b>	Tutela – Impugnación
<b>Radicado</b>	13-001-33-33-005-2022-00188-01
<b>Accionante</b>	Gente de Mar Resort SAS
<b>Accionado</b>	Agencia Nacional de Tierras – Distrito de Cartagena
<b>Decisión</b>	CONFIRMA sentencia de primera instancia
<b>Página</b>	Página 12 de 16

**COMPETENTE**” (acento fuera de texto). Tales circunstancias, eventualmente podrían constituir COMPORTAMIENTOS QUE AFECTAN LA INTEGRIDAD URBANISITICA. En este sentido, por ser competencia del A quo indagar la posible comisión de tales conductas, e imponer las medidas que la ley dispone, de ser procedente. El informativo deberá continuar sobre tal debate, como en efecto se dispondrá.

42. (7) Formato y piezas penales que aluden a denuncia instaurada por Angélica María Navia Muñoz contra Álvaro Navia Reyes. La denunciante manifestó ser víctima de comportamientos contrarios a la convivencia que afectan y perturban su seguridad y tranquilidad – amenazas con causar daño físico a personas por cualquier medio (agresiones verbales con palabras intimidantes) – mala convivencia en familia. “Realizados por (expareja sentimental, hijo(a), hermano(a), entre hermanos o entre personas sin vínculos, como vecinos, grupos, barras, tribus urbanas etc.)” por parte del señor Álvaro Antonio Navia Reyes”<sup>28</sup>.

43. (8) Informe Técnico de aspectos ambientales en el predio de la sociedad ecológica Gente de Mar (“Revisión Técnica de las Coordenadas y Límites Contenidos en las Resolución No. 2568 de 28 de mayo 2015 y Resolución No. 22984 de 12 de noviembre de 2020 de la Agencia Nacional de Tierras – Predio Gente de Mar”)<sup>29</sup>.

44. (9) Fallo de 19 de abril de 2013, dentro de acción de tutela instaurada por Enrique Leonel Rambal Flórez (como representante legal de Gente de Mar SAS); contra el Distrito de Cartagena y el INCODER, en donde el Tribunal Superior del Distrito de Cartagena confirmó la sentencia de primera instancia que resolvió amparar el derecho fundamental del debido proceso y ordenó la suspensión provisional de las diligencias de recuperación del bien baldío reservado de la Nación denominado Gente de Mar. Adicionalmente declaró la improcedencia de la acción respecto al derecho al trabajo, vida digna, mínimo vital, vivienda digna y subsistencia. En dicho fallo se puede leer que el sustento de la tutela y sus pretensiones fue la debida determinación del área geográfica a recuperar por la autoridad (INCODER)<sup>30</sup>.

45. (10) Sentencia de 17 de mayo de 2022 dentro la acción de tutela instaurada por el Consejo Comunitario Orika; contra la ANT, en donde el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Cartagena resolvió negar el amparo a los derechos fundamentales a la consulta previa, la integridad étnica y cultural, al derecho al trabajo, derecho a la participación, mínimo vital y derecho de los niños y niñas. En dicho fallo se puede leer que el sustento de la tutela y sus pretensiones fue la suspensión de los efectos jurídicos de la Resolución 22984 de 12 de noviembre de 2020 y sus actos complementarios, a través del cual la ANT, ordenó la recuperación material del predio Gente de Mar, informándose que en dicho predio opera el eco – hotel del mismo nombre, del cual dependen económicamente y culturalmente algunos miembros de la citada comunidad<sup>31</sup>.

### 5.7.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico aplicable.

46. En el presente caso, la sociedad Gente de Mar SAS estimó que la ANT y el Distrito de Cartagena vulneraron su derecho fundamental del debido proceso, al

<sup>28</sup> Folios 246 a 257 Archivo digital “01ExpedientePrimerInstancia”

<sup>29</sup> Folio 258 a 285 Archivo digital “01ExpedientePrimerInstancia”

<sup>30</sup> Folio 339 a 363 Archivo digital “01ExpedientePrimerInstancia”

<sup>31</sup> Folios 364 – 368 Archivo digital “01ExpedientePrimerInstancia”

<b>Medio de control</b>	Tutela – Impugnación
<b>Radicado</b>	13-001-33-33-005-2022-00188-01
<b>Accionante</b>	Gente de Mar Resort SAS
<b>Accionado</b>	Agencia Nacional de Tierras – Distrito de Cartagena
<b>Decisión</b>	CONFIRMA sentencia de primera instancia
<b>Página</b>	Página 13 de 16

iniciar unas actuaciones administrativas que se concretarán a un inminente desalojo del predio que han ocupado durante más de 10 años y en el cual funciona un eco hotel de su propiedad.

47. Al respecto, la Sala advierte la existencia de un conflicto que desborda el ámbito de competencias del juez constitucional, el cual debe necesariamente ser resuelto por el Juez ordinario, a través del ejercicio de las acciones que para el efecto ha dispuesto nuestro ordenamiento jurídico. Con todo, advirtiéndose que es la inmediatez el requisito sobre el cual la juez de primera instancia sustenta la decisión impugnada por la sociedad actora, se establecerán los supuestos probados y el factor temporal en torno a los mismos, así:

48. (i) La ANT manifestó y acreditó con su informe, que el entonces INCORA desde el año 1984, declaró que las islas de Nuestra Señora del Rosario, ubicadas en jurisdicción del corregimiento de Barú del Distrito de Cartagena, no han salido del patrimonio nacional y por tanto pertenecen al dominio del Estado, en condición de baldío reservado; por ende, no pueden ser adquiridos a través de la “ocupación” o “posesión”. Que en el año 2012 se decidió sobre la calificación del predio baldío reservado “Gente de Mar” y demás actos complementarios, acto administrativo que motivó la presentación de acción de tutela por parte del señor Enrique Leonel Rambal Flórez, quien en su momento hacía las veces de representante y administrador de “Gente de Mar SAS”, ordenándose desde ese momento la suspensión provisional de las diligencias de recuperación del bien baldío reservado, hasta tanto se realizaran nuevos estudios topográficos sobre el predio Gente de Mar y se constataran en debida forma y de manera íntegra todas las coordenadas, linderos y demás aspectos esenciales para el efecto; lo cual se cumplió por el extinto INCODER, quien corrigió en su totalidad los yerros georreferenciales, a través de las resoluciones cuya falta de notificación a la actual representante legal de Gente de Mar, se reprocha con la presente acción de tutela.

49. (ii) La anterior afirmación se corroboró con la copia de fallo de 19 de abril de 2013, proferido por el Tribunal Superior del Distrito de Cartagena, el cual fue aportado al expediente.

50. (iii) Ahora bien, la citada actuación judicial promovida por Gente de Mar SAS; si bien no resulta suficiente para concluir que existe temeridad<sup>32</sup>; lo cierto es que tal supuesto probado y el consecuente conocimiento que tenía desde entonces la sociedad accionante de la calificación del predio “Gente de Mar” como inmueble baldío y las diligencias de recuperación que se iniciaron; es el sustento de la Juez de primera instancia para reprochar un actuar descuidado por parte de la sociedad actora, ante una actuación con la virtualidad de afectar la ocupación que afirmó tener en ese inmueble hace más de 10 años, lo cual ameritaba adelantar de manera diligente todos los mecanismos administrativos y judiciales en defensa de los derechos que sentía vulnerados.

51. (iv) No obra prueba alguna dentro del expediente que acredite que la sociedad accionante hubiere presentado en sede administrativa o judicial solicitud de control de legalidad contra las resoluciones que decidieron el proceso de

<sup>32</sup> Lo anterior privilegiando los principios de acceso a la justicia y prevalencia de lo sustancial, atendiendo el enfoque de los hechos entre la tutela de esa época y la que hoy ocupa la atención de la Sala

<b>Medio de control</b>	Tutela – Impugnación
<b>Radicado</b>	13-001-33-33-005-2022-00188-01
<b>Accionante</b>	Gente de Mar Resort SAS
<b>Accionado</b>	Agencia Nacional de Tierras – Distrito de Cartagena
<b>Decisión</b>	CONFIRMA sentencia de primera instancia
<b>Página</b>	Página 14 de 16

recuperación de baldíos indebidamente ocupados y que se adelantaron sobre el predio denominado GENTE DE MAR, las cuales, al menos desde el año 2012, cuando interpuso acción de tutela para la debida identificación del inmueble, eran de su conocimiento. Tampoco se aprecia solicitud para hacerse parte de la citada actuación; a diferencia del señor Álvaro Navia Reyes, quien de acuerdo lo señalado en la Resolución INCODER No. 025568 de 28 de mayo de 2015, ocupó indebidamente el mismo predio desde antes del 27 de julio de 2007<sup>33</sup>; lo que también lleva a concluir que cualquier obra o infraestructura levantada sobre tal terreno se efectuó con el conocimiento de la naturaleza no comercial o enajenable del mismo.

52. (v) Ciertamente, a partir de la Resolución INCODER No. 025568 de 28 de mayo de 2015, se aclararon actos administrativos expedidos por esa autoridad en el año 2007 y 2010, en el sentido de precisar que el señor Álvaro Navia ejercía una indebida ocupación sobre el lote de terreno baldío que constituye reserva territorial del Estado, denominado *Gente de Mar*, (situado en el sector la Punta de Isla Grande, Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, corregimiento de Barú - Distrito de Cartagena); ocupación que tampoco desvirtúa la sociedad accionante, quien al parecer, ejerce de manera conjunta con el señor Navia Reyes la ocupación del citado inmueble; desconociendo esta Sala las circunstancias en que ello aconteció.

53. (vi) Lo que sí puede establecerse plenamente, es la existencia de unas actuaciones que se remontan al año 2007, las cuales llevaban consigo el proceso de recuperación de baldíos y que eran de conocimiento de Gente Mar SAS al menos desde el año 2012. También se constata que la Resolución de la ANT No. 22984 de 12 de noviembre de 2020, adicionó actos administrativos de los años 2007, 2010 y 2015, referidos al proceso de recuperación del predio baldío donde funciona eco hotel de propiedad de Gente de Mar SAS y, además, que la autoridad de tierras (ANT) le informó a la accionante en diciembre de 2021, sin ser desvirtuada en su dicho que desde el 18 de noviembre de 2002, se registró en el folio de la matrícula inmobiliaria del bien inmueble identificado con el número 060-195937, el inicio de las diligencias administrativas por indebida ocupación por parte del extinto INCORA, lo que garantizó desde entonces la publicidad de las actuaciones adelantadas, incluyendo la naturaleza del predio.

54. (vii) La Sociedad Gente de Mar SAS dio cuenta en su solicitud de tutela, y así se desprende del contenido de algunas pruebas allegadas a la misma, que, como sociedad reconocida comercialmente, solicitó se realizara estudio para determinar la viabilidad de la suscripción de un contrato de arrendamiento y/o concesión de uso y aprovechamiento del predio. Puntualmente se afirmó en la solicitud, que en el año 2021 la ANT la citó con el fin de suscribir contrato de arrendamiento sobre el predio ocupado, y que posteriormente, mediante comunicación de 22 de octubre de 2021 informó que no iba a proceder a suscribir contrato de arrendamiento y por el contrario, ejecutaría materialmente el acto administrativo No. 22984 de 12 de noviembre de 2020 y sus actos complementarios en contra del señor Álvaro Navia en cumplimiento además a lo ordenado en la Resolución No. 1935 del 27 de julio de 2007, expedida dentro del procedimiento administrativo especial agrario de recuperación de baldíos; lo que ubica a la Sala en un contexto temporal menos extremo, pero en el que en todo caso, transcurrieron más de 7 meses entre el

<sup>33</sup> Así quedó establecido en los antecedentes de dicho acto administrativo (Folio 142 del expediente digital).



<b>Medio de control</b>	Tutela – Impugnación
<b>Radicado</b>	13-001-33-33-005-2022-00188-01
<b>Accionante</b>	Gente de Mar Resort SAS
<b>Accionado</b>	Agencia Nacional de Tierras – Distrito de Cartagena
<b>Decisión</b>	CONFIRMA sentencia de primera instancia
<b>Página</b>	Página 15 de 16

momento en que se le comunicó a la sociedad actora del acto de ejecución (que se materializaría con la recuperación de bien baldío) y la presentación de la acción de tutela que aquí se analiza (14 de junio de 2022).

55. Lo anterior lleva a concluir la falta de diligencia para obtener la protección que se reclama a través de este medio, sin que se acredite razón que le impidiera a la sociedad hacerlo en un tiempo razonable y por ende justifique desplazar los medios ordinarios por la acción constitucional; máxime cuando al menos desde el año 2012 sabía de las diligencias de recuperación que se estaban adelantando por la ANT y aun así mantuvo de manera pasiva la explotación comercial del predio, incluso manifestando expresamente su intención de suscribir negocio jurídico estatal para el uso y aprovechamiento de dicho predio; lo que le resta total asidero a la afirmación traída al escenario constitucional: *"En los más de 10 años que hemos estado operando en el predio Gente de Mar ni yo ni la sociedad que representó hemos sido NOTIFICADOS ni nos HAN HECHO PARTE de las actuaciones administrativas de recuperación de baldío indebidamente ocupado adelantadas por la Agencia Nacional de Tierras y la Alcaldía Cartagena, negándose así nuestra posibilidad de poder ejercer nuestro derecho de defensa y contradicción o estar asistidos por una defensa técnica dentro del procedimiento de la Agencia Nacional de Tierras."*<sup>34</sup>.

56. Se descarta entonces la configuración de un perjuicio irremediable, como quiera que la sociedad Gente de Mar SAS tenía conocimiento del proceso que se venía adelantando, sin que hubiere desplegado ningún tipo de actuación que revelara la necesidad de expedir una medida de protección en su favor; al tiempo que resulta evidente la falta de diligencia de esa sociedad para obtener la pretensión que reclama a través del presente medio y no habiéndose acreditado ninguna causal que lo justifique, conduce a concluir la improcedencia de este mecanismo constitucional, tal y como se declaró en primera instancia, por la falta de cumplimiento del requisito de la inmediatez.

## 5.8. Conclusión

57. Se CONFIRMARÁ el fallo de primera instancia que declaró improcedente la acción de tutela.

## V.- DECISIÓN

58. En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 6 del Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### RESUELVE:

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de 29 de junio de 2022, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena, que declaró improcedente el amparo solicitado, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** la presente providencia de conformidad con el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

<sup>34</sup> Hecho 4 folio 2 Archivo digital "01ExpedientePrimeraInstancia".



**Medio de control** Tutela – Impugnación  
**Radicado** 13-001-33-33-005-2022-00188-01  
**Accionante** Gente de Mar Resort SAS  
**Accionado** Agencia Nacional de Tierras – Distrito de Cartagena  
**Decisión** CONFIRMA sentencia de primera instancia  
**Página** Página 16 de 16

**TERCERO:** De conformidad con el artículo 31 del Decreto Ley 2591 de 1991, por Secretaría, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión. En caso de no ser seleccionada la presente sentencia para revisión, **DEVOLVER** el expediente al Juzgado de origen sin necesidad de auto que lo ordene.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Constancia:** El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala No. 006 de la fecha

*Jean Paul Vasquez Gomez*  
**JEAN PAUL VÁSQUEZ GÓMEZ**  
**MAGISTRADO**

*Luis Miguel Villalobos Alvarez*  
**LUIS MIGUEL VILLALOBOS ALVAREZ**  
**Magistrado**

*Oscar Iván Castañeda Daza*  
**OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA**  
**Magistrado**