ANÁLISIS DEL SECTOR

CONTRATO INTERADMINISTRATIVO DE COMODATO GRATUITO ENTRE LA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS Y EL DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS

1. INTRODUCCIÓN

En cumplimiento del principio de planeación previsto en la Ley 80 de 1993 y de lo establecido en el Decreto 1082 de 2015, la Agencia Nacional de Tierras adelanta el presente Análisis del Sector con el fin de identificar las condiciones jurídicas, institucionales, técnicas y económicas que sustentan la celebración de un contrato interadministrativo de comodato gratuito con el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.

El objeto del contrato consiste en entregar, a título de comodato, el uso y goce temporal de los bienes inmuebles baldíos reservados de la Nación denominados Ecohotel El Totumo, Gilma Nora, Kokomo, Hotel Casa Blanca e Isla Cocoloco, ubicados en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, con el propósito de garantizar su administración, custodia, conservación, mantenimiento y destinación al cumplimiento de fines públicos.

Por tratarse de un contrato interadministrativo de comodato, el presente análisis no tiene por finalidad estudiar un mercado de proveedores o establecer condiciones de competencia económica, sino verificar la idoneidad de la solución contractual seleccionada, la relación entre las competencias legales de las entidades intervinientes y la necesidad pública que se pretende satisfacer.

1.1. PLANTEAMIENTO TECNICO DE LA SOLUCIÓN

Conforme a lo establecido en el Acuerdo No. 262 del 27 de febrero de 2023, la Agencia Nacional de Tierras podrá acudir a las modalidades y tipologías previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública para vincular a terceros que apoyen el desarrollo de las actividades y labores relacionadas con la administración de los bienes baldíos de la Nación y reserva territorial del Estado identificados como islas, islotes y cayos de los mares de la Nación.

En el presente caso, la necesidad identificada consiste en garantizar la administración, custodia, conservación y aprovechamiento adecuado de los predios baldíos reservados de la Nación denominados **Ecohotel El Totumo, Gilma Nora, Kokomo, Hotel Casa Blanca e Isla Cocoloco**, ubicados en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, jurisdicción del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, los cuales fueron objeto de diligencias de recuperación material adelantadas por la Agencia Nacional de Tierras y se encuentran actualmente bajo su administración.

Una vez recuperados materialmente los inmuebles, resulta necesario adoptar una solución jurídica y técnica que permita evitar nuevas ocupaciones irregulares, prevenir su deterioro, conservar las construcciones y demás mejoras existentes, garantizar la vigilancia permanente de los predios y establecer una destinación pública, concreta y verificable. La permanencia de los bienes sin uso institucional definido incrementaría los riesgos de reocupación, pérdida o afectación de las mejoras, deterioro ambiental y utilización contraria al régimen especial aplicable a los baldíos reservados insulares.

Para atender esta necesidad, se analizaron las tipologías contractuales que podrían permitir a la Agencia otorgar temporalmente derechos de uso y goce sobre los inmuebles, entre ellas: i) el contrato de comodato; ii) el contrato de arrendamiento; iii) el contrato interadministrativo; iv) el convenio interadministrativo; y v) las demás figuras admitidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y por las normas civiles y comerciales aplicables.

El comodato gratuito resulta procedente cuando la finalidad principal consiste en entregar temporalmente el uso y goce del inmueble a otra entidad pública para el cumplimiento de su misionalidad, con obligación de conservarlo y restituirlo al finalizar el contrato.

En consideración a la naturaleza de la necesidad y a la condición pública de las partes, se determina que la solución técnica y jurídica más conveniente es la celebración de un **contrato interadministrativo de comodato gratuito** entre la Agencia Nacional de Tierras y el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.

Mediante este negocio jurídico, la Agencia entregará al Distrito, a título gratuito y por un término determinado, el uso y goce de los predios mencionados, sin transferir el derecho de dominio ni reconocer derechos derivados de ocupaciones anteriores. El Distrito, en su condición de comodatario, deberá destinarlos exclusivamente al cumplimiento de las finalidades públicas que se establezcan en el contrato, conservarlos, administrarlos adecuadamente y restituirlos a la ANT al vencimiento del plazo o cuando se configure alguna causal de terminación anticipada.

La selección de esta tipología contractual se fundamenta en que el comodato, regulado por el artículo 2200 y siguientes del Código Civil, permite que una parte entregue gratuitamente a otra una especie mueble o raíz para que haga uso de ella, con cargo de restituir la misma especie después de terminar el uso. Asimismo, el artículo 38 de la Ley 9 de 1989 autoriza a las entidades públicas para entregar sus inmuebles en comodato a otras entidades públicas, por un término máximo de cinco años, renovable.

La figura seleccionada resulta técnicamente adecuada porque no se pretende obtener una contraprestación económica por el uso de los predios, sino garantizar que estos sean aprovechados para el cumplimiento de fines estatales y que la entidad territorial asuma obligaciones concretas de custodia, vigilancia, mantenimiento, conservación y operación. Por consiguiente, el arrendamiento no resulta ser la alternativa que mejor satisface la necesidad identificada, toda vez que su elemento característico es el pago de una renta, mientras que en el presente caso prevalecen la colaboración interinstitucional, la presencia territorial y el beneficio público derivado de los proyectos que desarrollará el Distrito.

De igual manera, aunque el negocio se celebra entre dos entidades estatales y, por tanto, tiene carácter interadministrativo, la tipología sustancial que define las prestaciones principales corresponde al comodato, dado que la ANT entregará a título gratuito los inmuebles para su uso temporal y el Distrito asumirá la obligación de conservarlos y restituirlos. Por esta razón, el negocio deberá estructurarse como un **contrato interadministrativo de comodato gratuito**, y no simplemente como un convenio de colaboración de contenido indeterminado.

La solución propuesta permitirá que el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias desarrolle en los inmuebles proyectos institucionales de naturaleza turística, social,

comunitaria y ambiental, de acuerdo con las competencias constitucionales y legales de la entidad territorial y con los proyectos específicos que sean presentados por esta y previamente aprobados por la Agencia.

La destinación de los predios deberá orientarse, entre otras posibles líneas, a:

1. La instalación y funcionamiento de espacios de presencia y atención institucional del Distrito en el territorio insular.
2. El desarrollo de proyectos de turismo sostenible, social y comunitario que generen beneficios colectivos para las comunidades del Archipiélago y para la ciudad de Cartagena de Indias.
3. La implementación de programas de formación, fortalecimiento comunitario, promoción de emprendimientos locales y acceso a la oferta pública distrital.
4. La ejecución de actividades de educación, sensibilización, conservación y restauración ambiental.
5. La promoción del patrimonio natural, cultural y social del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario.
6. La implementación de acciones asociadas con el manejo adecuado de residuos, saneamiento básico, adaptación al cambio climático, prevención de riesgos y protección de los ecosistemas marino-costeros.
7. El desarrollo de actividades administrativas, operativas o logísticas necesarias para mejorar la presencia del Distrito y la prestación de servicios institucionales en el territorio.

Cuando se contemple el desarrollo de actividades turísticas, estas deberán responder a una finalidad pública y, sostenible . La eventual vinculación de operadores, organizaciones comunitarias, contratistas u otros terceros deberá adelantarse conforme la normativa vigente, sin que el Distrito pierda la administración, custodia, control y responsabilidad directa sobre los inmuebles.

El Comodatario deberá formular un **plan de uso y aprovechamiento para cada predio**, presentado por el Distrito y aprobado por la ANT entregado dentro de los primeros tres (3) meses al inicio de ejecución contractual. Dicho instrumento deberá contener, como mínimo:

- La destinación específica del inmueble.
- El proyecto o programa que será desarrollado.
- La dependencia distrital responsable.
- La población beneficiaria, si aplica.
- Las medidas de administración, vigilancia y mantenimiento.
- Las acciones de conservación ambiental.
- Las obras o adecuaciones requeridas, si aplica.

La entrega material deberá realizarse mediante actas individuales para cada inmueble, en las cuales se incorporen su identificación jurídica y técnica. . Estas actas harán parte integral del contrato y constituirán el parámetro para verificar el cumplimiento de las obligaciones de conservación y restitución.

Asimismo, la solución contractual deberá incorporar obligaciones especiales a cargo del Distrito, en marcadas en la custodia, conservación y destinación adecuada de los predios conforme fines institucionales:

Por su parte, la Agencia Nacional de Tierras conservará la titularidad, dirección y control sobre la administración de los baldíos reservados y ejercerá la supervisión del contrato. En desarrollo de esta función, verificará que los predios se utilicen de acuerdo con la destinación autorizada, realizará visitas de seguimiento, revisará los informes presentados por el Distrito y podrá impartir instrucciones relacionadas con la conservación, administración y protección de los bienes.

El contrato deberá prever que la autorización otorgada por la ANT no sustituye los permisos, licencias, concesiones o conceptos que deban expedir otras autoridades. En consecuencia, ninguna actividad podrá iniciarse cuando requiera una autorización previa que no haya sido obtenida por el Distrito.

El contrato deberá incluir mecanismos de seguimiento que permitan medir, entre otros aspectos:

- La permanencia de la presencia institucional.
- El estado de conservación de los inmuebles.
- Las actividades sociales, turísticas y ambientales desarrolladas.
- Las acciones de mantenimiento efectuadas.
- El cumplimiento de las obligaciones ambientales.
- La adecuada utilización de las construcciones e instalaciones existentes.

En consecuencia, la celebración del contrato interadministrativo de comodato gratuito constituye la solución técnica que mejor satisface la necesidad identificada, en cuanto permite articular las competencias de la Agencia Nacional de Tierras y del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, asignar responsabilidades concretas sobre los inmuebles recuperados y garantizar su destinación a proyectos de interés general.

Mediante el contrato se asegurará el uso y goce correcto, eficiente, sostenible y controlado de los predios **Ecohotel El Totumo, Gilma Nora, Kokomo, Hotel Casa Blanca e Isla Cocoloco**; se fortalecerá la presencia institucional en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario; se protegerán los bienes y mejoras existentes; y se facilitará el desarrollo de proyectos turísticos, sociales, comunitarios y ambientales en beneficio de Cartagena de Indias y de las comunidades presentes en el territorio.

De esta manera, el contrato de comodato permitirá cumplir simultáneamente con las finalidades de apoyo a la administración previstas en el Acuerdo No. 262 de 2023 y con el deber de colaboración armónica entre entidades públicas, garantizando que los bienes recuperados permanezcan bajo control estatal y sean utilizados exclusivamente para la satisfacción de fines públicos.

2. MARCO NORMATIVO DEL SECTOR

La celebración del contrato encuentra fundamento, entre otras, en las siguientes disposiciones:

- Constitución Política, artículos 2, 58, 63, 79, 80, 209 y 288.
- Ley 80 de 1993.
- Ley 1150 de 2007.
- Decreto 1082 de 2015.

- Decreto Ley 2363 de 2015, por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras.
- Código Civil, artículos 2200 a 2220 (comodato).
- Ley 9 de 1989, artículo 38.
- Acuerdo ANT No. 262 del 27 de febrero de 2023.
- Régimen jurídico de los baldíos reservados de la Nación.
- Normativa ambiental aplicable al Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario.

Este marco normativo permite a la Agencia Nacional de Tierras acudir a las modalidades previstas en el Estatuto General de Contratación para vincular entidades públicas que apoyen la administración de los bienes baldíos reservados de la Nación.

3. CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR

El sector objeto del presente análisis corresponde a la administración del patrimonio de la Nación, particularmente de los bienes baldíos reservados ubicados en territorios insulares.

Este sector presenta características especiales:

- Los bienes son de propiedad de la Nación.
- Su administración corresponde a la Agencia Nacional de Tierras.
- Están sometidos a un régimen jurídico especial.
- Su utilización debe responder al interés general.
- Requieren presencia institucional permanente.
- Se ubican en ecosistemas ambientalmente sensibles.
- Deben administrarse bajo criterios de sostenibilidad ambiental.

En consecuencia, no se trata de bienes destinados al tráfico comercial sino de activos de la Nación cuya administración exige coordinación entre entidades estatales.

4. ANÁLISIS INSTITUCIONAL

Agencia Nacional de Tierras

La ANT tiene competencia para administrar los baldíos de la Nación y la reserva territorial del Estado identificada como islas, islotes y cayos.

Dentro de sus funciones se encuentran:

- administración de bienes baldíos;
- recuperación material de inmuebles ocupados;
- protección del patrimonio inmobiliario de la Nación;
- destinación de bienes para fines públicos;
- seguimiento y control sobre su administración.

Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias

El Distrito posee competencias relacionadas con:

- ordenamiento territorial;
- turismo;

- desarrollo económico;
- fortalecimiento comunitario;
- protección ambiental;
- presencia institucional en el territorio insular;
- gestión del patrimonio cultural y natural.

Estas competencias guardan relación directa con el objeto contractual.

5. ANÁLISIS DE LA NECESIDAD

Como consecuencia de las actuaciones administrativas adelantadas por la Agencia Nacional de Tierras fueron recuperados materialmente diversos bienes baldíos reservados ubicados en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario.

Actualmente dichos inmuebles requieren:

- vigilancia permanente;
- mantenimiento preventivo;
- conservación de edificaciones;
- administración cotidiana;
- presencia institucional;
- aprovechamiento conforme al interés público.

De acuerdo con lo expuesto el **Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias** cuenta con la capacidad jurídica, competencia funcional, presencia territorial y aptitud técnica e institucional necesarias para asumir la calidad de comodatario de los predios baldíos reservados de la Nación denominados **Ecohotel El Totumo, Gilma Nora, Kokomo, Hotel Casa Blanca e Isla Cocoloco**, ubicados en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario.

La idoneidad del futuro comodatario no se sustenta únicamente en su naturaleza de entidad pública, sino en la relación directa existente entre sus competencias constitucionales y legales, su jurisdicción territorial y las finalidades públicas previstas para la administración, conservación y aprovechamiento de los inmuebles. En tal sentido, la entrega de los predios al Distrito permite articular las funciones de la Agencia Nacional de Tierras con las responsabilidades territoriales del ente distrital en materia de administración local, turismo, desarrollo social, protección ambiental, ordenamiento territorial y atención de las comunidades insulares.

5.1. Naturaleza jurídica y capacidad para contratar

El artículo 286 de la Constitución Política reconoce expresamente a los distritos como entidades territoriales. A su vez, el artículo 287 constitucional establece que estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley, y les reconoce la facultad de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan y administrar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Cartagena de Indias tiene la categoría constitucional y legal de Distrito Turístico y Cultural y se encuentra sometida a un régimen especial derivado del artículo 328 de la Constitución Política, la Ley 768 de 2002 y la Ley 1617 de 2013. Este régimen le reconoce atribuciones particulares asociadas con las características turísticas, culturales, ambientales, costeras e insulares de su territorio, sin perjuicio de la aplicación subsidiaria de las disposiciones correspondientes a los municipios en aquellos asuntos no regulados por normas especiales.

Para efectos contractuales, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias se encuentra comprendido dentro de la definición de entidad estatal prevista en el literal a) del numeral 1 del artículo 2 de la Ley 80 de 1993, disposición que incluye expresamente a los distritos y demás entidades territoriales. En consecuencia, tiene capacidad para adquirir derechos, contraer obligaciones y celebrar los contratos necesarios para el cumplimiento de sus fines institucionales.

La entidad que suscribirá el contrato y asumirá las obligaciones como comodataria será el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias. La expresión “Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias” identifica el sector central de su administración y la estructura institucional por medio de la cual se ejecutan las funciones distritales, pero no corresponde a una persona jurídica distinta de la entidad territorial.

El alcalde distrital actúa como jefe de la administración y representante legal del Distrito. De conformidad con el artículo 315 de la Constitución Política, le corresponde dirigir la acción administrativa, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a cargo de la entidad territorial y ejercer las demás atribuciones que le confieran la Constitución y la ley. La Ley 1617 de 2013 desarrolla las atribuciones del alcalde distrital y reconoce su dirección sobre la administración del Distrito.

Por tanto, el Distrito cuenta con capacidad jurídica suficiente para celebrar el contrato interadministrativo de comodato, representado por el alcalde distrital o por el servidor público que cuente con delegación contractual válida y suficiente. Para la suscripción deberá acreditarse la competencia del representante, la vigencia de su designación y, cuando resulte exigible conforme a los acuerdos distritales, la correspondiente autorización del Concejo Distrital.

5.2. Relación directa entre las competencias del Distrito y el objeto contractual

La idoneidad del Distrito se fundamenta especialmente en que las actividades previstas en el contrato guardan relación directa con sus competencias constitucionales, legales y territoriales.

El artículo 311 de la Constitución Política atribuye a las entidades municipales —régimen aplicable subsidiariamente a los distritos— la responsabilidad de prestar los servicios determinados por la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria y procurar el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

Estas competencias generales se complementan con el régimen especial de Cartagena. La Ley 768 de 2002 reconoce las características turísticas y culturales del Distrito y le atribuye facultades particulares relacionadas con la regulación de actividades turísticas, recreativas,

culturales y deportivas en playas y otros espacios públicos, dentro del marco de distribución de competencias entre las autoridades nacionales y territoriales.

Asimismo, la Ley 1617 de 2013 dota a los distritos especiales de instrumentos para promover su desarrollo integral, organizar su territorio y atender las condiciones particulares que justifican su régimen especial. En ese contexto, la utilización de los predios para proyectos institucionales turísticos, sociales, comunitarios y ambientales se encuentra materialmente vinculada con las funciones propias del Distrito y no corresponde a una actividad extraña a su competencia.

Los inmuebles objeto del contrato de comodato se encuentran ubicados dentro de la jurisdicción territorial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, circunstancia que evidencia la relación directa entre los bienes objeto del negocio jurídico y el ámbito de competencia de la entidad comodataria. En virtud de su naturaleza jurídica como entidad territorial del orden distrital con régimen especial, el Distrito cuenta con capacidad administrativa, técnica e institucional para ejercer acciones de planeación, coordinación, gestión y seguimiento sobre su territorio, así como para articular las dependencias y entidades competentes en el desarrollo de programas, proyectos y actividades orientadas al cumplimiento de sus fines constitucionales y legales.

En este sentido, la ubicación de los predios en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario permite al Distrito implementar acciones institucionales acordes con las dinámicas sociales, ambientales, culturales y económicas del territorio insular, promoviendo la ejecución de iniciativas de interés común relacionadas con la protección del patrimonio natural y cultural, el fortalecimiento comunitario, la promoción del turismo sostenible y la adecuada administración territorial. Lo anterior garantiza que el uso y goce temporal de los inmuebles entregados en comodato responda a una finalidad pública y se encuentre directamente vinculado con las competencias propias del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.

En este contexto, la relación directa entre el objeto contractual y las competencias del Distrito se concreta en las siguientes líneas de actuación:

Presencia y gestión institucional. El Distrito puede utilizar los predios como espacios para el desarrollo de actividades institucionales, atención a la comunidad, articulación de la oferta pública y coordinación de actuaciones administrativas en el territorio insular.

Desarrollo turístico sostenible. Por su condición de distrito turístico, Cartagena tiene competencia para promover, planificar y acompañar iniciativas turísticas compatibles con el ordenamiento territorial, la sostenibilidad ambiental y el interés general. La Ley 300 de 1996 reconoce funciones de las autoridades territoriales en materia de turismo y somete su actuación a principios de coordinación, planeación, sostenibilidad y responsabilidad.

Desarrollo social y comunitario. El Distrito puede implementar programas dirigidos a mejorar las condiciones sociales y culturales de la población insular, fortalecer las capacidades comunitarias, promover iniciativas productivas sostenibles y facilitar el acceso de los habitantes a la oferta institucional.

Gestión ambiental. La localización de los predios en un territorio insular de especial sensibilidad ambiental exige que su uso se articule con programas de protección, educación

ambiental, manejo de residuos, conservación de ecosistemas, adaptación al cambio climático y gestión del riesgo. Cartagena, en su condición de distrito especial, tiene responsabilidades ambientales propias y cuenta con una institucionalidad distrital que permite coordinar estas actuaciones con las autoridades ambientales y marítimas competentes. La normativa nacional reconoce a Cartagena dentro de las entidades territoriales con competencias ambientales especiales.

Ordenamiento y administración territorial. El Distrito cuenta con dependencias competentes para verificar la compatibilidad de los proyectos con los instrumentos de ordenamiento territorial, las normas urbanísticas, la gestión del riesgo, la prestación de servicios y las demás determinantes aplicables.

En consecuencia, las obligaciones que asumirá el Distrito en materia de uso, administración, custodia, mantenimiento, conservación y destinación pública de los inmuebles tienen correspondencia directa con su naturaleza y funciones. No se trata de una entidad que actúe como simple intermediaria ni de un tercero cuya capacidad dependa exclusivamente de experiencia comercial, sino de la autoridad territorial con jurisdicción y competencias sustanciales sobre el área donde se ubican los predios.

5.3. Idoneidad territorial e institucional

La ubicación de los inmuebles en Islas del Rosario constituye un elemento determinante para establecer la idoneidad del Distrito. Al encontrarse dentro de su jurisdicción, Cartagena tiene una relación territorial inmediata con las necesidades sociales, administrativas, turísticas y ambientales presentes en el Archipiélago.

Esta relación le permite identificar las necesidades de las comunidades, articular sus planes, programas y proyectos con la realidad local y ejercer seguimiento institucional sobre las actividades desarrolladas. También facilita la coordinación con las alcaldías locales, secretarías distritales, establecimientos públicos y demás dependencias que deban intervenir en la ejecución del contrato.

El Distrito cuenta con una estructura administrativa que puede concurrir, de acuerdo con la destinación definitiva de cada inmueble, mediante las dependencias responsables de turismo, planeación, ambiente, desarrollo social, participación ciudadana, infraestructura, gestión del riesgo, seguridad y asuntos jurídicos. Esta estructura permite distribuir responsabilidades técnicas y operativas, designar supervisores, asignar recursos y formular los instrumentos de planeación necesarios para la administración de los inmuebles.

5.4. Aptitud para la custodia y conservación de los predios recuperados

Los predios **objeto de contrato** fueron objeto de diligencias de recuperación material adelantadas por la Agencia Nacional de Tierras y se encuentran bajo su administración. Como consecuencia, requieren medidas inmediatas y permanentes de custodia, vigilancia, conservación y prevención de nuevas ocupaciones.

El Distrito resulta idóneo para asumir estas obligaciones porque posee jurisdicción territorial, capacidad administrativa y competencias de coordinación con las autoridades policivas, ambientales, marítimas y de gestión del riesgo. Su presencia en los inmuebles contribuirá a mantener el control estatal sobre los bienes, prevenir perturbaciones y

garantizar que las construcciones, instalaciones y mejoras existentes no sean abandonadas ni destinadas nuevamente a aprovechamientos irregulares.

La aptitud del Distrito comprende la posibilidad de implementar mecanismos de vigilancia, efectuar mantenimiento preventivo y correctivo, atender novedades materiales, informar a la ANT sobre ocupaciones o reclamaciones, y adoptar medidas administrativas para proteger la integridad de los predios.

Esta capacidad resulta especialmente relevante debido a que la recuperación material no agota el deber de administración de la Agencia. Por el contrario, exige establecer una destinación controlada que garantice la permanencia de los bienes bajo custodia estatal. La entrega al Distrito permite satisfacer esta necesidad sin trasladar el dominio ni alterar la naturaleza jurídica de los inmuebles.

5.5. Aptitud para formular y ejecutar proyectos de interés público

La idoneidad del Distrito también se deriva de su capacidad para formular e implementar proyectos públicos con enfoque territorial. Los predios podrán ser destinados, previa aprobación de la ANT, al desarrollo de actividades relacionadas con turismo sostenible, atención institucional, fortalecimiento comunitario, educación ambiental, conservación, formación y promoción del patrimonio natural y cultural.

En su condición de entidad territorial, el Distrito cuenta con instrumentos de planeación como el Plan Distrital de Desarrollo, los planes sectoriales, los planes de acción y el presupuesto distrital. Estos instrumentos permiten vincular la destinación de los inmuebles con metas institucionales, asignar responsables, establecer indicadores y garantizar la sostenibilidad financiera y operativa de las intervenciones.

5.6. Capacidad para actuar como comodatario público

El Distrito reúne las condiciones jurídicas para recibir bienes inmuebles públicos en comodato. La figura se encuentra regulada por los artículos 2200 y siguientes del Código Civil y, tratándose de inmuebles de entidades públicas, por el artículo 38 de la Ley 9 de 1989, que permite su entrega a otras entidades públicas por un término máximo de cinco años, renovable.

La naturaleza pública del Distrito garantiza que el uso de los inmuebles se encuentre sometido a los principios de la función administrativa y de la contratación estatal. En consecuencia, el comodatario deberá actuar con sujeción a los principios de legalidad, moralidad, eficacia, economía, responsabilidad, transparencia, planeación, coordinación y protección del patrimonio público.

La aptitud del Distrito para asumir esta posición contractual se concreta en la posibilidad de obligarse a:

- Recibir materialmente los inmuebles.
- Destinarlos exclusivamente a las finalidades autorizadas.
- Administrarlos y custodiarlos directamente.
- Conservar las construcciones y mejoras.
- Asumir los costos derivados de su operación y mantenimiento.

- Obtener los permisos requeridos.
- Prevenir ocupaciones y usos no autorizados.
- Permitir el seguimiento de la ANT.
- Restituir los predios al finalizar el contrato.

La obligación de restitución constituye un elemento esencial de la figura contractual. Por ello, el Distrito deberá reconocer expresamente que la entrega no constituye adjudicación, transferencia del dominio, posesión con ánimo de señor y dueño, ni reconocimiento de derechos patrimoniales sobre los baldíos.

5.7. **Coordinación interadministrativa**

El contrato proyectado materializa los principios de coordinación y colaboración armónica entre entidades públicas. La Agencia Nacional de Tierras conserva sus competencias como administradora de los baldíos reservados de la Nación, mientras que el Distrito aporta su capacidad territorial y sectorial para garantizar el uso institucional de los inmuebles.

Esta concurrencia no implica transferencia de competencias. La ANT mantendrá la administración superior, el seguimiento contractual y la facultad de exigir la restitución de los predios. El Distrito, por su parte, ejercerá la custodia material y ejecutará los proyectos aprobados dentro del marco de sus funciones.

La idoneidad se fortalece porque las partes desarrollan competencias complementarias:

- La ANT administra los baldíos reservados, controla su destinación y protege su naturaleza jurídica.
- El Distrito ejerce funciones territoriales, turísticas, sociales, ambientales y administrativas dentro de su jurisdicción.
- Ambas entidades tienen el deber de coordinar sus actuaciones para garantizar la protección del patrimonio público y el cumplimiento de los fines estatales.

La celebración del contrato permite, por tanto, integrar capacidades institucionales sin duplicar funciones y establecer responsabilidades concretas sobre los bienes recuperados.

6. ANÁLISIS DEL SECTOR DESDE LA PERSPECTIVA CONTRACTUAL

La necesidad fue analizada frente a diferentes alternativas jurídicas.

Arrendamiento

No resulta procedente porque supone una contraprestación económica.

La finalidad institucional de la Agencia no consiste en obtener rentabilidad sobre los inmuebles sino asegurar su adecuada administración.

Enajenación

No es viable por tratarse de bienes baldíos reservados de la Nación cuya administración corresponde a la ANT.

Concesión

No responde a la finalidad perseguida, pues no se pretende delegar la explotación económica de los bienes.

Contrato interadministrativo de comodato

Constituye la figura idónea porque:

- Mantiene la propiedad en cabeza de la Nación;
- Entrega únicamente el uso y goce temporal;
- No genera contraprestación económica;
- Impone obligaciones estrictas de conservación;
- Garantiza la restitución de los inmuebles.

7. ANÁLISIS DE LA OFERTA Y LA DEMANDA

- En el presente proceso no existe mercado competitivo.

- No existe pluralidad de oferentes.

- La selección del Distrito no responde a criterios económicos sino institucionales.

La entidad territorial es la única que simultáneamente: ejerce jurisdicción sobre el territorio; posee competencias legales para desarrollar proyectos institucionales en el Archipiélago; cuenta con capacidad para ejercer presencia permanente en la zona; puede desarrollar actividades de turismo sostenible, protección ambiental y fortalecimiento comunitario.

Por lo tanto, no procede un análisis de competencia entre proveedores.

8. ANÁLISIS ECONÓMICO

El contrato no implica:

- precio;
- utilidad;
- remuneración;
- pago de canon;
- rentabilidad financiera.

El comodato tiene naturaleza gratuita.

Los costos asociados a la administración, mantenimiento, vigilancia y operación serán asumidos por el Distrito en desarrollo de las obligaciones contractuales.

La Agencia conserva el dominio de los inmuebles y ejerce la supervisión del contrato.

9. CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL DISTRITO

El Distrito cuenta con:

estructura administrativa;
capacidad presupuestal;
dependencias competentes en materia ambiental y turística;
experiencia en administración de bienes públicos;
capacidad para desarrollar proyectos sociales y comunitarios.

Lo anterior permite concluir que posee capacidad institucional para asumir las obligaciones derivadas del contrato.

10. JUSTIFICACIÓN DE LA INEXISTENCIA DE ESTUDIO DE MERCADO

El Decreto 1082 de 2015 establece que el análisis del sector debe adecuarse a la naturaleza del objeto contractual.

En el presente caso no existe mercado de bienes ni de servicios susceptible de comparación económica.

La finalidad del contrato no consiste en adquirir bienes ni contratar servicios sino entregar temporalmente el uso de inmuebles entre entidades públicas para el cumplimiento de fines estatales.

Del análisis realizado se concluye que el contrato interadministrativo de comodato gratuito constituye la alternativa jurídica, técnica e institucional más adecuada para atender la necesidad identificada por la Agencia Nacional de Tierras.

La modalidad seleccionada permite conservar la titularidad de los bienes en cabeza de la Nación, garantizar su administración y custodia, prevenir nuevas ocupaciones irregulares, proteger las construcciones existentes y asegurar que los inmuebles sean destinados exclusivamente al desarrollo de proyectos de interés público compatibles con las competencias del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.

Así mismo, se evidencia que el objeto contractual guarda relación directa con las competencias legales de ambas entidades, que no existe un mercado competitivo que haga procedente un análisis de oferta y demanda y que la celebración del contrato responde a los principios de planeación, economía, eficacia, coordinación, colaboración armónica y protección del patrimonio público previstos en el ordenamiento jurídico colombiano.

Elaboró: Grupo Interno para la Gestión Contractual