Libertad y Orden

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – ANT
RESOLUCIÓN No. *20264300055910 6* con Fecha 2026-08-04

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – ANT
RESOLUCIÓN No. *202643000559106*
de 2026-08-04

"Por medio de la cual se justifica el uso de la modalidad de contratación directa para celebrar un contrato interadministrativo de comodato gratuito con el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias"

I. COMPETENCIA

La Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, en uso de sus facultades legales y reglamentarias, especialmente las previstas en el numeral 13 del artículo 12 de la Ley 160 de 1994, los artículos 4 y 25 del Decreto Ley 2363 de 2015, el Acuerdo No. 262 del 27 de febrero de 2023 y la delegación conferida mediante la Resolución No. 20231030014576 del 17 de febrero de 2023; y en atención a lo dispuesto en el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, el literal c) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011, y los artículos 2.2.1.2.1.4.1 y 2.2.1.2.1.4.4 del Decreto 1082 de 2015, procede a justificar la modalidad de contratación directa para la celebración de un contrato interadministrativo de comodato gratuito con el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.

II. CONSIDERANDO

Que el artículo 63 de la Constitución Política establece que "*Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables*".

Que los terrenos baldíos, son aquellos que estando dentro del territorio colombiano, no pertenecen a ninguna persona, y, por ende, son de propiedad del Estado, disposición contenida en el artículo 675 del Código Civil Colombiano, que establece: "*Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño*".

Que la Ley 110 de 1912, Código Fiscal vigente, en su artículo 107, estableció que los terrenos que conforman las islas nacionales de uno y otro mar constituyen reserva territorial del Estado y no son enajenables. A su vez, el artículo 45 del mismo estatuto reiteró la presunción que antes estableció la Ley 70 de 1866 (artículo 4º) y luego el Código Fiscal de 1873 (artículo 878), de reputar como baldíos de propiedad nacional las mencionadas islas, siempre que no estuvieren ocupadas por poblaciones organizadas o apropiadas por particulares en virtud de títulos traslaticios de dominio, desde antes de la vigencia de las citadas normas.

Que la ley 160 de 1994, como norma rectora de la política agraria, establece en su artículo 12, las funciones del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), hoy Agencia Nacional de Tierras; consagrando en su numeral 13 la competencia de administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación, y en tal virtud, adjudicarlas, **celebrar contratos,** constituir reservas y adelantar en ellas programas de colonización, de acuerdo con las normas legales vigentes y los reglamentos que expida la Junta Directiva.

Que el entonces Instituto Colombiano de la Reforma Agraria — INCORA, a través de la Resolución 4698 de 27 de septiembre de 1984, declaró que las islas conocidas con el nombre de Islas del Rosario, con un área total aproximada de 384 - 3580 hectáreas, situadas alrededor de 35 kilómetros: al suroeste de Cartagena de Indias y a 5 kilómetros al noroeste del corregimiento de Barú, entre las coordenadas planas Y- 811.59 D y 820.000, X-1.614.260 y 1' 624.280 latitud norte, no han salido del patrimonio nacional, y, por lo tanto, son baldíos que constituyen reserva territorial del Estado. Decisión que fue confirmada por la Resolución 4393 de 15 de septiembre de 1986.

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

Que, en aras de regular la situación de ocupación y el aprovechamiento de los bienes en mención, y en cumplimiento de las prescripciones del numeral 13 del artículo 12 de la Ley 160 de 1994, el Consejo Directivo del INCODER profirió el Acuerdo No. 041 de 2006, instrumento normativo que buscó regular de manera temporal el aprovechamiento y ocupación de los bienes baldíos ubicados en los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo, como una medida para conjurar la situación que imperaba en ese momento en las Islas.

Que la administración de los bienes en mención ha estado bajo la responsabilidad de diferentes entidades. A saber, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), la Unidad Nacional de Tierras Rurales (UNAT), el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) y, finalmente, la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

Que la Agencia Nacional de Tierras -ANT- fue creada mediante el Decreto Ley 2363 de 2015, como una agencia estatal de naturaleza especial del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como máxima autoridad de las tierras de la Nación en los temas de su competencia; con el objeto de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio 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 uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar, y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación.

Que el parágrafo del artículo 38 del Decreto Ley 2363 de 2015, estableció que las referencias normativas consignadas en la Ley 160 de 1994, y demás normas vigentes, a la Junta Directiva del INCORA, o al Consejo Directivo del INCODER, relacionadas con las políticas de ordenamiento social de la propiedad, deben entenderse referidas al Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT); entidad que hoy debe cumplir con lo dispuesto en el numeral 13 del artículo 12 e incisos 5 y 7 del artículo 75 de la Ley 160 de 1994, en concordancia con el numeral 11 del artículo 4 del Decreto 2363 de 2015. En el marco de estas competencias le corresponde a la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la administración de los bienes baldíos reservados del estado, identificados como islas islotes y cayos de los mares de la nación.

Que, como consecuencia de la liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) asume el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia proferida por el Consejo de Estado, dentro del proceso con radicado No. 2003-91193-01, que ordena al INCODER (hoy Agencia Nacional de Tierras), a evaluar junto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), "*el desarrollo de los contratos de arrendamiento a los que se refiere el Acuerdo 041 de 2006, y determinar si estos se ajustan a los Acuerdos del Instituto sobre aprovechamiento temporal de los terrenos que conforman las islas del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo*".

Que esta misma sentencia amparó la protección de los derechos colectivos a gozar de un ambiente sano, la defensa del patrimonio público, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación y restauración, y ordenó el trabajo conjunto con autoridades públicas con competencias en el territorio y la implementación de medidas urgentes y concretas para mitigar el deterioro ambiental.

Que el artículo 6° del Decreto 2363 de 2015 estableció la estructura organizacional de la Agencia, así como las funciones asignadas a cada una de sus dependencias, entre las cuales se encuentra la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación.

Que el artículo 25 Ibidem señala las funciones de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, entre las que se encuentran las siguientes:

> *"1. Administrar los bienes fiscales patrimoniales de la Agencia y las tierras baldías de la Nación de conformidad con los criterios y lineamientos impartidos por el Director General y los procedimientos administrativos adoptados para el efecto.*
>
> *2. Celebrar los contratos de aprovechamiento de baldíos con particulares, por delegación del Director de la Agencia.*
>
> *3. Adjudicar los baldíos a las entidades de derecho público de conformidad con la Ley 160 de 1994 y las normas que la reglamenten, modifiquen o sustituyan.*
>
> *4. Proponer la delimitación y constitución de reservas especiales de baldíos de conformidad con lo establecido en el artículo 76 de la Ley 160 de 1994, para aprobación del Consejo Directivo de la Agencia.*

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

5. Adelantar y decidir los procedimientos y actuaciones administrativas de condición resolutoria, caducidad administrativa y los demás que se establezcan como limitaciones a la propiedad, derivados de los procedimientos de adjudicación.

6. Adelantar y decidir los procedimientos de constitución de reglamentos de sabanas y playones comunales, de conformidad con los lineamientos y criterios adoptados por la Agencia.

7. Proyectar los actos administrativos para la delimitación y constitución de las zonas de reserva campesina y zonas de desarrollo empresarial de conformidad con los procedimientos establecidos para el efecto.

8. Adelantar los estudios técnicos para determinar los criterios metodológicos de cálculo de las extensiones constitutivas de Unidades Agrícolas Familiares -UAF-.

9. Realizar los estudios técnicos para determinar las extensiones máximas y mínimas por zonas relativamente homogéneas, para determinar el tamaño de las Unidades Agrícolas Familiares -UAF-.

10. Las demás funciones señaladas en la ley, aquellas que le sean asignadas y las que por su naturaleza le correspondan."

Que, de acuerdo con lo expuesto anteriormente corresponde a la Agencia Nacional de Tierras administrar los predios baldíos de la Nación, en especial los ubicados en las islas, islotes y cayos de la Nación.

Que, mediante Acuerdo No. 262 del 27 de febrero de 2023, se estableció el reglamento para que la Agencia Nacional de Tierras – ANT administre los bienes baldíos de la Nación y reserva territorial del Estado, identificados como islas, islotes y cayos de los mares de la Nación.

Que así mismo, el mencionado Acuerdo estableció la aplicación de los regímenes contractuales, con el fin de adelantar procesos de contratación en el marco del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP), ágiles, participativos, revestidos del rigor técnico de la contratación estatal, tanto en la estructuración de las condiciones, como en el proceso de selección y en la escogencia del tipo contractual.

Que es de conocimiento de la Agencia que los predios ubicados en el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario son de gran interés por parte de diferentes personas y actores locales, nacionales y no nacionales, dada su ubicación estratégica en el mar caribe colombiano. Por lo cual, desde la existencia del INCORA, se han presentado indebidas ocupaciones con el fin de poseer dichos terrenos. Por lo que conforme a las funciones asignadas a la Agencia Nacional de Tierras, así como a sus antecesoras, se ha venido adelantando procesos de recuperación de los predios, así como la regularización de estos.

Que en el marco de los procesos de recuperación material de los predios baldíos de reserva de la Nación y frente a las situaciones de ocupación indebida que se presentan sobre estos, se hace necesario que la Agencia Nacional de Tierras adopte las medidas correspondientes para evitar su reocupación y garantizar su adecuada protección.

Que en consecuencia, resulta imperativo adelantar las acciones necesarias que garanticen: (i) la custodia del predio, evitando que las personas desalojadas reingresen o lo ocupen nuevamente; (ii) la conservación y el buen estado de los bienes inmuebles por adhesión y por destinación existentes en el predio; y (iii) la adecuada administración del inmueble, en cumplimiento de los fines y competencias asignados a la Agencia Nacional de Tierras.

Además, la Ley 80 de 1993 en el artículo 13 prescribe que: "*Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2º del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta Ley*."

A su vez el Código Civil en su artículo 2200, y subsiguientes, regulan lo referente a la figura de comodato o préstamo de uso, definiéndolo como:

ARTICULO 2200. DEFINICIÓN Y PERFECCIONAMIENTO DEL COMODATO O PRÉSTAMO DE USO*. El comodato o préstamo de uso es un contrato en que la una de las partes entrega a la otra gratuitamente una especie mueble o raíz, para que haga uso de ella, y con cargo de restituir la misma especie después de terminar el uso.*

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

Este contrato no se perfecciona sino por la tradición de la cosa.

Que respecto de las entidades públicas, el artículo 38 de la ley 9ª de 1989, "*por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones*", establece que:

> *"Las entidades públicas no podrán dar en comodato sus inmuebles sino únicamente a otras entidades públicas, sindicatos, cooperativas, asociaciones y fundaciones que no repartan utilidades entre sus asociados o fundadores ni adjudiquen sus activos en el momento de su liquidación a los mismos, juntas de acción comunal, fondos de empleados y las demás que puedan asimilarse a las anteriores, y por un término máximo de cinco (5) años, renovables." (Subrayado fuera de texto)*

Que de conformidad con el inciso segundo de los Artículos 113 y 288 de la Constitución Política, los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

Que el artículo 209 de la Constitución Política de 1991, destaca el deber de las autoridades para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y la función pública al servicio de los ciudadanos, de la siguiente manera:

> *"**ARTICULO 209**. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*
>
> *Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley."*

Que de conformidad con el Artículo 3º de Ley 80 de 1993 "*Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines (…)*".

Que el artículo 6 de la ley 489 de 1998, establece que:

> *"ARTÍCULO 6.- Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares*".

Que de conformidad con el artículo 40 de la ley 80 de 1993: *"Las estipulaciones de los contratos serán las que, de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza. Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales. En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta ley y a los de la buena administración (….)"*.

Que igualmente, el Consejo de Estado ha manifestado respecto del contrato de comodato lo siguiente:

> *"Mediante el contrato de comodato se traslada el uso y disfrute de un bien, de manera gratuita, con el consiguiente derecho del comodatario que lo recibe de percibir los frutos naturales o civiles que se produzcan y el compromiso de restituirlo al comodante al finalizar su uso o en el plazo y forma convenida.*
>
> *Se trata de un negocio jurídico tipificado y disciplinado en la legislación civil en cuanto a sus elementos, efectos, derechos y obligaciones entre las partes, que tiene por características el ser real (art. 1500 C.C.), bilateral (art. 1496 C.C.), principal (art. 1499 C.C.), nominado, intuitu personae y esencialmente gratuito (art. 1497 C.C.) so pena de conversión en otro negocio jurídico.*

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

En virtud de este negocio jurídico, surgen las siguientes obligaciones a cargo del comodatario: i) usar la cosa únicamente para el uso convenido o, a falta de éste, para el uso ordinario propio de su clase, so pena de reparar todo perjuicio y restituir en forma inmediata el bien (art. 2002 del C.C.); ii) emplear el mayor cuidado en la conservación de la cosa y responder, si el comodato se hubiere acordado en pro del comodatario, hasta de culpa levísima, si lo fuere de ambas partes, de culpa grave y, si del comodante, de culpa lata, por todo deterioro que no provenga de la naturaleza o del uso legítimo de la cosa (arts. 2003 y 2004 del C.C.); iii) responder del caso fortuito, cuando empleó la cosa en un uso indebido o demoró su restitución, a menos que se acredite que el deterioro o pérdida hubiera sobrevenido igualmente sin el uso ilegítimo o la mora, así como cuando éste ha sobrevenido por culpa suya, o cuando, en la alternativa de salvar de un accidente la cosa prestada o la propia, prefirió deliberadamente la suya y cuando expresamente se ha hecho responsable del caso fortuito (art. 2003 del C.C.); y iv) restituir la cosa prestada en el tiempo convenido o, a falta de convención, después de su uso, restitución que podrá exigirse aún antes de tiempo si muere el comodatario, o le sobreviene al comodante una obligación imprevista y urgente de la cosa, o no tiene lugar el servicio para el cual se ha prestado la cosa (art. 2005 del C.C.)".[1]

Por ende , como ya lo ha indicado CCE las reglas para su procedencia son las siguientes: " i) las entidades públicas no podrán dar en comodato sus inmuebles sino únicamente a otras entidades públicas, sindicatos, cooperativas, asociaciones y fundaciones que no repartan utilidades entre sus asociados o fundadores ni adjudiquen sus activos en el momento de su liquidación a los mismos, juntas de acción comunal, fondos de empleados y las demás que puedan asimilarse a las anteriores, por un término máximo de cinco (5) años, renovables, de acuerdo con el artículo 38 de la Ley 9 de 1989; ii) las entidades estatales pueden celebrar contratos de comodato de bienes muebles entre sí, de acuerdo con las reglas del Código Civil; iii) en virtud del artículo 355 de la Constitución Política, las entidades estatales pueden entregar en comodato sus bienes muebles a entidades privadas sin ánimo de lucro, y el tiempo de duración del contrato estará sujeto en todo caso a la actividad misional de la respectiva entidad estatal de acuerdo con lo previsto en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 y; iv) las entidades estatales pueden celebrar contratos de comodato con privados, actuando en calidad de comodatarias, caso en el cual no tienen restricción normativa para celebrar este tipo de contratos, con fundamento en la autonomía de la voluntad que establece el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, sin perjuicio del cumplimiento de los principios constitucionales aplicables a la función administrativa y los de la contratación estatal. En estos eventos, sin perjuicio de las reglas especiales previstas en el EGCAP, el tipo contractual se rige por los artículos 2200 al 2220, dada la remisión expresa del artículo 13 de la Ley 80 de 1993 en cuanto al régimen aplicable a los contratos estatales".[2]

Que la Agencia Nacional de Tierras —ANT—, en su condición de máxima autoridad de las tierras de la Nación en los asuntos de su competencia, tiene por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural, gestionar el acceso a la tierra, otorgar seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer los predios rurales de propiedad de la Nación, de conformidad con el artículo 3 del Decreto Ley 2363 de 2015.

Que a su vez, el artículo 25 del citado Decreto Ley asigna a la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación —SATN—, entre otras funciones, la de administrar los bienes fiscales patrimoniales de la Agencia y las tierras baldías de la Nación, de acuerdo con los criterios y lineamientos impartidos por la Dirección General y los procedimientos administrativos adoptados para el efecto.

Que en ejercicio de dichas competencias, el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras expidió el Acuerdo No. 262 del 27 de febrero de 2023, por medio del cual se estableció el reglamento para que la Entidad administre los bienes baldíos de la Nación y reserva territorial del Estado identificados como islas, islotes y cayos de los mares de la Nación. Dicho reglamento permite que la Agencia celebre negocios jurídicos destinados a apoyar la administración y a

[1] https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/147/S3/85001-23-31-000-2000-00178-01(23040).pdf

[2] https://relatoria.colombiacompra.gov.co/conceptos/c-188-de-2025/

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

otorgar derechos de aprovechamiento y uso sobre esta categoría especial de bienes, acudiendo para ello a las modalidades y tipologías previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Que en el presente caso, la necesidad se relaciona con la administración, custodia, conservación y aprovechamiento adecuado de los siguientes predios baldíos reservados de la Nación, ubicados en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, jurisdicción del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias:

1. Ecohotel El Totumo.
2. Gilma Nora.
3. Kokomo.
4. Hotel Casa Blanca.
5. Isla Cocoloco

Que los cuatro primeros inmuebles anteriormente relacionados fueron objeto de diligencias de recuperación material adelantadas por la Agencia Nacional de Tierras y, como consecuencia de dichas actuaciones, se encuentran a la fecha bajo su administración y disposición material. Esta circunstancia impone a la Entidad en ejercicio de sus funciones el deber de adoptar oportunamente medidas que garanticen su protección, vigilancia, conservación, mantenimiento y aprovechamiento regular, evitando que se produzcan nuevas ocupaciones indebidas, actos de perturbación, deterioro de las construcciones y mejoras, afectaciones ambientales o usos contrarios a la naturaleza jurídica y destinación de los bienes.

Que la recuperación material, por sí sola, no satisface integralmente las obligaciones de administración a cargo de la ANT. Una vez recuperados los inmuebles, resulta indispensable definir una destinación institucional concreta y establecer un instrumento jurídico que permita controlar su uso, asignar responsabilidades de custodia y mantenimiento, determinar las actividades autorizadas y garantizar su restitución al finalizar el término contractual. De no adoptarse estas medidas, los predios podrían quedar expuestos a nuevas ocupaciones irregulares, al deterioro progresivo de las construcciones e instalaciones existentes, a la pérdida de valor funcional de las mejoras y a riesgos ambientales, sociales y de seguridad.

Que respecto del predio denominado Isla Cocoloco, este contó con contrato de comodato No. 928 de 2019 con el Distrito Cultural y Turístico de Cartagena, el cual su ejecución finalizó el pasado 24 de junio de 2024, cuyo objeto fue: “La ANT hace entrega real y material a la ALCALDÍA a título de comodato, para su uso gratuito y con cargo a restituir el bien baldío reservado de la Nación”.

Que el fin dicho contrato fue destinar el predio para la gestión de los residuos sólidos generados al interior del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario.

Que en virtud de lo ordenado por la Sentencia del Consejo de Estado No. 2003-91193-01 del 24 de noviembre de 2011, que ordenó la articulación de las entidades con injerencia en los archipiélagos, determinando la necesidad de contar con un espacio adecuado en el territorio insular a efectos que la Alcaldía del Distrito de Cartagena, cumpliera con la función de mantenimiento del orden públicos y el manejo de los residuos sólidos, como obra en la consideración “h” del contrato finalizado.

Que, en la sentencia de primera instancia proferida por la Sección Segunda - Subsección A- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca 9 de noviembre de 2006 se señaló:

> *“(…) segundo: Accédase a la protección de los derechos colectivos a gozar de un ambiente sano, la defensa del patrimonio público, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución, en los términos consignados en los literales a), e) y c) del artículo 4 de la Ley 472 de1998, por las razones consignadas en la parte motiva de este proveído.(…)”*

Que, en la sentencia de segunda instancia proferida por el Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección primera, 24 de noviembre de 2011, se indicó:

> *“Falla primero: Adicionase el numeral quinto de la parte resolutiva de la sentencia impugnada, para señalar que las medidas urgentes que allí se relacionan, se enfoquen a los siguientes aspectos:*
> *1. Control de la contaminación de los cuerpos de agua por vertimientos de residuos sólidos y líquidos al mar, la sedimentación, la sobreexplotación de los recursos marinos y la utilización de métodos de aprovechamiento que dañan la estructura de los ecosistemas.*

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

2. Seguimiento de los procesos por violación de las normas ambientales, por parte de cada una de las demandadas en el ámbito de sus competencias.
3. Proyección de una acción conjunta con la Alcaldía del Distrito de Cartagena, frente a la construcción y/o modificación de la infraestructura turística y residencial, a fin de que se ejecuten las medidas de demolición de las construcciones ilegales, según se haya determinado en los respectivos procesos sancionatorios, así como en los de cobro coactivo por violación de las normas del Parque Natural Los Corales del Rosario.
4. Programa de recuperación de manglares y arrecifes coralinos para el Área Marina Protegida de los Archipiélagos del Rosario y San Bernardo.
En un plazo de cuatro (4) meses, contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, deberán presentar un informe al Comité de Verificación, cuya creación se ordenó en la sentencia de primera instancia, señalando los avances y compromisos de cada una de las entidades demandadas"

Que en el marco de las mesas de seguimiento lideradas por la Procuraduría 3 Judicial II Para Asuntos Ambientales Y Agrarios de Cartagena, se han establecido los siguientes compromisos en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras, los cuales son de continuo seguimiento por parte del ente de control:

1. ***Mesa de seguimiento 2022:***

   "Suscripción de convenio de Alianza estratégica entre el Distrito de Cartagena y Veolia para la construcción del centro de acopio de residuos sólidos de isla grande (predio Coco loco), que se denominará Centro agroecológico y de educación ambiental, se quiere que este lugar se convierta en epicentro no solo de acopio de residuos sino en un centro de economía circular. Se precisó que el muelle no es requisito para la operación del centro.
   Nota 1: Este compromiso se cumplió. A la fecha está pendiente la renovación del contrato de Comodato Distrito-ANT o generar un contrato de Comodato ANT-Veolia, pues el contrato vigente está Próximo a vencerse.
   Nota 2: Se pide informar sobre la situación del contrato de comodato, que es el que garantiza la continuidad del proyecto en Isla Grande." (Extraído de la matriz de seguimiento de la Procuraduría 3 Judicial II Para Asuntos Ambientales Y Agrarios Cartagena)

2. ***Mesa de seguimiento de 2024:***

   "La Agencia Nacional de Tierras solicitó a la Alcaldía de Cartagena Distrito Turístico, informe de ejecución del contrato de comodato No 928 de 2019, que versa sobre el predio "Cocoloco". Este informe fue recibido por la Entidad el pasado 15 de julio de 2023, y estamos realizando el análisis correspondiente para determinar la pertinencia de elaborar un nuevo negocio jurídico; toda vez que, la Empresa VEOLIA ha manifestado su interés de que se la asigne directamente el predio.

   Esta situación está siendo analizada por la Subdirección y así adelantar el proceso de selección del contratista correspondiente al predio "Cocoloco". (Extraído de la matriz de seguimiento de la Procuraduría 3 Judicial II Para Asuntos Ambientales Y Agrarios Cartagena)

Que en este sentido, el predio identificado como "Cocoloco" es un baldío estratégico para la consecución de los objetivos estatales entorno a garantizar un ambiente sano y la conservación del ecosistema marino estratégico del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, pues en el mismo, actualmente opera el centro de acopio de residuos sólidos del Archipiélago.

Que, la Agencia requiere regular el uso y aprovechamiento de los mencionados predios mediante una de las modalidades y tipologías contractuales autorizadas por el Acuerdo No. 262 de 2023, procurando que su administración sea eficiente, sostenible, controlada y compatible con su condición de baldíos reservados de la Nación. En esa medida, se identifica el contrato interadministrativo de comodato gratuito como un instrumento jurídicamente idóneo para entregarlos temporalmente a una entidad pública que cuente con competencias territoriales, capacidad institucional y relación directa entre sus funciones y las actividades que se proyecta desarrollar en los inmuebles.

Que la celebración de un contrato de comodato representa un beneficio para la Agencia Nacional de Tierras (ANT), en la medida en que traslada a la entidad comodataria obligaciones específicas relacionadas con la **custodia, el cuidado y la conservación del inmueble,** así como de las mejoras y bienes por adhesión y destinación existentes en este. De igual forma, permite fortalecer el desarrollo de acciones institucionales orientadas a la protección territorial y ambiental, en cumplimiento de lo ordenado por el Consejo de Estado en la sentencia proferida dentro del proceso con radicado No. 2003-91193-01, mediante la cual se ampararon los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano, la defensa del patrimonio público,

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

el equilibrio ecológico y el aprovechamiento racional de los recursos naturales, con el propósito de garantizar su conservación y desarrollo sostenible.

Que la tipología contractual propuesta encuentra sustento en el artículo 2200 del Código Civil, conforme al cual "el comodato o préstamo de uso es el contrato mediante el cual una de las partes entrega gratuitamente a otra una especie mueble o raíz para que haga uso de ella, con la obligación de restituir la misma especie después de terminado el uso". Asimismo, el artículo 38 de la Ley 9 de 1989 autoriza expresamente a las entidades públicas para entregar sus inmuebles en comodato a otras entidades públicas, por un término máximo de cinco años, renovable. El contrato interadministrativo de comodato constituye una tipología procedente para regular el uso de predios baldíos reservados entregados a otra entidad estatal.

Que con el fin de atender la necesidad identificada, se considera conveniente celebrar el contrato de comodato con el **Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias**, entidad territorial dentro de cuya jurisdicción se encuentran los predios. La vinculación del Distrito no deriva únicamente de su proximidad geográfica, sino de la relación directa existente entre sus competencias constitucionales y legales y las finalidades públicas que pueden desarrollarse en los inmuebles, a saber:

Que el artículo 311 de la Constitución Política dispone que, al municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, le corresponde prestar los servicios públicos determinados por la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. De manera concordante, la Ley 136 de 1994 define al municipio como la entidad territorial fundamental, dotada de autonomía política, fiscal y administrativa, cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población de su territorio.

Que el artículo 315 de la Constitución Política establece, entre las atribuciones del alcalde, las de cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos, las ordenanzas y los acuerdos; dirigir la acción administrativa territorial; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del municipio o distrito; y ordenar los gastos de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto. Por su parte, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, determina que los alcaldes ejercen las funciones atribuidas por la Constitución, la ley, las ordenanzas y los acuerdos y, en relación con la administración territorial, les corresponde dirigir la acción administrativa, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a cargo de la entidad territorial y representarla en la celebración de los contratos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

Que Cartagena de Indias, por su condición de distrito especial, se rige además por la Ley 1617 de 2013, que establece un régimen político, administrativo y fiscal orientado a dotar a los distritos de instrumentos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios bajo su responsabilidad, promover el desarrollo integral de su territorio y aprovechar sus características especiales. Esta condición resulta particularmente relevante frente al Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, por tratarse de un territorio insular que forma parte de la jurisdicción distrital y que presenta necesidades específicas de presencia institucional, protección ambiental, ordenamiento, atención social, fortalecimiento comunitario y gestión turística.

Que la conveniencia de entregar los predios al Distrito se sustenta, en primer lugar, en su capacidad para establecer **presencia institucional permanente en el territorio insular**. La ubicación de los inmuebles, su exposición a ocupaciones indebidas y la necesidad de conservar las edificaciones y mejoras recuperadas hacen necesario contar con una entidad que pueda desplegar acciones administrativas, sociales, ambientales y operativas de manera articulada con las comunidades, las autoridades ambientales, marítimas, policivas y las demás entidades con competencia en el Archipiélago.

Que la presencia institucional del Distrito en los predios permitirá fortalecer la gobernanza territorial, prevenir nuevas ocupaciones irregulares, facilitar el ejercicio de funciones públicas, promover el reconocimiento del carácter público de los bienes y mejorar la coordinación de las actuaciones estatales que se desarrollan en Islas del Rosario. Esta finalidad se ajusta al principio de coordinación consagrado en los artículos 113 y 209 de la Constitución Política y desarrollado por el artículo 6 de la Ley 489 de 1998, conforme al cual las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus funciones y prestar colaboración a las demás entidades para facilitar el cumplimiento de sus cometidos estatales.

Que en segundo lugar, los inmuebles presentan condiciones que permiten su destinación al desarrollo de **programas y proyectos turísticos de carácter público, sostenible y/o comunitario,** así como la destinación para proyectos y actividades en favor de la conservación ambiental del archipiélago, siempre que tales actividades sean previamente definidas,

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

autorizadas y compatibles con las determinantes ambientales y territoriales aplicables. La Ley 300 de 1996 reconoce al turismo como una actividad esencial para el desarrollo del país y establece como principios de la actividad turística la concertación, la coordinación, la descentralización, la planeación, la protección ambiental y el desarrollo social, atribuyendo responsabilidades concurrentes a las autoridades nacionales y territoriales.

Que la legislación turística vigente también promueve la sostenibilidad, la conservación y el aprovechamiento responsable de los destinos y atractivos turísticos, así como el fortalecimiento de la competitividad, la formalización y la participación de las comunidades. En particular, la Ley 2068 de 2020 tiene por objeto fomentar la sostenibilidad e implementar mecanismos para la conservación, protección y aprovechamiento de los destinos y atractivos turísticos, junto con medidas para fortalecer las oportunidades económicas y sociales del sector.

Que n este contexto, los predios podrán destinarse, de conformidad con el proyecto definitivo que formule el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y que sea previamente aprobado por la Agencia Nacional de Tierras, al desarrollo de actividades y proyectos de interés común entre las entidades, orientados al cumplimiento de sus competencias y fines institucionales. Para tal efecto, podrán establecerse equipamientos o puntos institucionales destinados a la orientación y atención al visitante, la formación en turismo sostenible, la promoción de emprendimientos comunitarios, el fortalecimiento de capacidades locales, la educación sobre el patrimonio natural y cultural, el apoyo a la formalización de la actividad turística y la ejecución de iniciativas que contribuyan a la protección del territorio insular, la conservación ambiental, el desarrollo sostenible y la generación de beneficios colectivos para el Distrito de Cartagena de Indias y las comunidades asentadas en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario.

Que, cualquier actividad que involucre el aprovechamiento de los inmuebles deberá enmarcarse en un proyecto institucional de interés común entre la Agencia Nacional de Tierras y el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, orientado al cumplimiento de fines públicos y al ejercicio de las competencias constitucionales y legales de la entidad comodataria. Dicho proyecto deberá ser presentado a la Agencia Nacional de Tierras y sujetarse, en todo caso, a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables en materia turística, ambiental, urbanística, sanitaria, marítima, de gestión del riesgo y demás normas que resulten pertinentes, garantizando la protección del patrimonio público, la conservación del territorio insular y el uso sostenible de los bienes objeto del comodato.

Que en tercer lugar, los inmuebles presentan un alto potencial para el **desarrollo de programas, proyectos y acciones de interés común** orientados al fortalecimiento del tejido social y al mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades asentadas en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario. En ese marco, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias podrá implementar, previa aprobación de la Agencia Nacional de Tierras cuando corresponda y de conformidad con el proyecto institucional que sea presentado, actividades de atención institucional, participación ciudadana, formación, inclusión social, promoción cultural, recreación, fortalecimiento organizativo, apoyo a iniciativas productivas comunitarias y acceso a la oferta pública distrital.

Que estas actuaciones deberán responder al cumplimiento de las competencias constitucionales y legales de las entidades intervinientes y orientarse a la satisfacción de fines públicos, promoviendo el bienestar general, el desarrollo social y cultural, la participación efectiva de las comunidades en los asuntos que las afectan, la protección del patrimonio público, la conservación del territorio insular y el aprovechamiento sostenible de sus recursos, en armonía con los principios de coordinación, concurrencia y colaboración que rigen la actuación de las entidades públicas.

Que la utilización de los predios como espacios de articulación institucional contribuiría a reducir la distancia entre la administración distrital y la población insular, facilitaría la presencia periódica o permanente de las dependencias distritales y permitiría desarrollar acciones diferenciales de acuerdo con las condiciones geográficas, ambientales, culturales y socioeconómicas del Archipiélago.

Que en cuarto lugar, la entrega resulta compatible con las **competencias ambientales del Distrito**. El artículo 65 de la Ley 99 de 1993 atribuye a los municipios y distritos funciones como promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables; elaborar planes y proyectos ambientales; adoptar normas para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico; ejercer funciones de vigilancia y control ambiental en coordinación con las autoridades competentes; y ejecutar obras o proyectos de descontaminación y recuperación ambiental, así como de gestión de residuos entre otros.

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

Que en consecuencia, los inmuebles podrán destinarse igualmente, total o parcialmente, a actividades de educación y sensibilización ambiental, restauración ecológica, manejo adecuado de residuos, investigación aplicada, promoción de prácticas turísticas sostenibles, adaptación al cambio climático, prevención de la erosión costera y fortalecimiento de la cultura de protección de los ecosistemas marino-costeros. Tales actuaciones deberán desarrollarse en coordinación con Parques Nacionales Naturales de Colombia, la autoridad ambiental competente, la Dirección General Marítima —DIMAR— y las demás entidades que ejerzan funciones sobre el territorio.
Que la celebración del comodato también representa una ventaja concreta para la Agencia Nacional de Tierras, en cuanto permitirá:

I. Garantizar la custodia material de los predios recuperados y prevenir su reocupación o aprovechamiento irregular.
II. Conservar las construcciones, instalaciones, mejoras y demás bienes existentes, mediante obligaciones expresas de mantenimiento preventivo y correctivo a cargo del comodatario.
III. Establecer una destinación pública, específica y verificable para cada inmueble.
IV. Contar con presencia institucional de una entidad territorial con jurisdicción y competencias directas en el Archipiélago.
V. Promover el uso eficiente de activos públicos que, de permanecer desocupados, estarían expuestos a deterioro, vandalización o pérdida de funcionalidad.
VI. Desarrollar proyectos turísticos, sociales, comunitarios y ambientales que produzcan beneficios colectivos y no apropiaciones particulares.
VII. Fortalecer la coordinación entre la Nación y el Distrito para la administración del territorio insular.
VIII. Facilitar el seguimiento de los usos autorizados mediante obligaciones, indicadores, informes y mecanismos de supervisión contractual.
IX. Asegurar que cualquier intervención, obra o adecuación se ejecute únicamente con autorización previa de la ANT y con las licencias, permisos y conceptos exigidos por las autoridades competentes.
X. Garantizar la restitución de los inmuebles al finalizar el contrato, junto con las mejoras y elementos que deban incorporarse de conformidad con las estipulaciones contractuales.

Que la entrega en comodato deberá encontrarse acompañada de una delimitación e identificación técnica individual de cada predio, un inventario detallado de construcciones y mejoras, registro fotográfico, acta de entrega material y definición diferenciada de los usos permitidos. Del mismo modo, el Distrito deberá presentar los proyectos concretos que pretenda ejecutar, identificar las dependencias responsables, acreditar su sostenibilidad técnica y financiera y asumir las obligaciones de vigilancia, conservación, saneamiento básico, mantenimiento, gestión del riesgo y protección ambiental.

Que la autorización de uso no implicará transferencia del derecho de dominio, adjudicación del baldío, reconocimiento de derechos derivados de ocupaciones anteriores ni habilitación para ceder, subcomodatar, arrendar, explotar comercialmente o entregar los predios a terceros. Tampoco facultará al Distrito para realizar obras, ampliaciones, demoliciones o modificaciones sin autorización previa y escrita de la ANT y sin el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes.

Que en materia turística, deberá preservarse la finalidad institucional del contrato. Cuando el Distrito requiera vincular operadores, comunidades, asociaciones u otros terceros para ejecutar determinados componentes de los proyectos, deberá hacerlo mediante los procedimientos contractuales legalmente aplicables, sin desprenderse de la tenencia, administración, custodia y responsabilidad directa sobre los inmuebles y sin alterar la destinación autorizada por la Agencia.

Que en cuanto a la modalidad de selección, la celebración del contrato entre la Agencia Nacional de Tierras y el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias corresponde a un contrato interadministrativo sometido a contratación directa, de conformidad con el literal c) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.2.1.4.4 del Decreto 1082 de 2015, siempre que las obligaciones contractuales guarden relación directa con las funciones constitucionales y legales de la entidad territorial comodataria.

Que se evidencia la necesidad, conveniencia y oportunidad de celebrar un **contrato interadministrativo de comodato gratuito** con el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, mediante el cual la Agencia Nacional de Tierras entregue temporalmente el uso y goce de los predios denominados **Ecohotel El Totumo, Gilma Nora, Kokomo, y Hotel Casa Blanca e Isla Cocoloco**, con el propósito de que sean destinados exclusivamente al desarrollo de proyectos institucionales de carácter turístico, social, comunitario y ambiental, en beneficio de la ciudad de Cartagena de Indias y de las comunidades presentes en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario.

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

Que la solución contractual planteada permitirá articular las competencias de ambas entidades: de una parte, la ANT mantendrá la titularidad, dirección, seguimiento y control sobre la administración de los baldíos reservados de la Nación; y, de otra, el Distrito asumirá su custodia directa y desarrollará actividades relacionadas con sus funciones territoriales. De este modo, se garantizará un uso correcto, eficiente, sostenible y socialmente provechoso de los predios, se consolidará la presencia institucional en el territorio insular y se protegerá el patrimonio público recuperado por la Agencia.

Que 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.

Que, 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.

Que 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.

Que 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.

Que 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.

Que 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.

Que, 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.

Que 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.

Que 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.

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

Que, 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.

Que 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.

Que 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.

Que 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.

Que 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.

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

Que 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.

Que, 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.:

Que 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.

Que 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.

Que 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.

Que 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.

Que mediante el contrato se asegurará el uso y aprovechamiento 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.

Que 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.

Que en este orden de ideas, y en cumplimiento de lo dispuesto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, la Ley 1150 de 2007, el Decreto 1082 de 2015 y las demás normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan, el contrato interadministrativo de comodato se regirá por lo previsto en los artículos 2200 a 2220 del Código Civil, en virtud de la remisión expresa contenida en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, respecto del régimen aplicable a los contratos estatales.

Que el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015 dispone que la entidad estatal debe señalar en un acto administrativo la justificación para contratar bajo la modalidad de contratación directa, indicando la causal invocada, el objeto del contrato, el presupuesto y las condiciones

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

exigidas al contratista, así como el lugar en el cual podrán consultarse los estudios y documentos previos.

Que el contrato a celebrar tendrá carácter gratuito y, por tanto, no genera erogación presupuestal ni requiere certificado de disponibilidad presupuestal a cargo de la Agencia Nacional de Tierras, sin perjuicio de los costos y obligaciones que deba asumir el Distrito en desarrollo de la custodia, mantenimiento, operación y ejecución de los proyectos autorizados.

Que el plazo previsto para el contrato es de cinco (5) años, contados a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución, y que el contrato se entenderá perfeccionado con la firma electrónica de las partes en la plataforma SECOP II, requiriéndose para su ejecución la suscripción de las correspondientes actas de entrega de los inmuebles.

Que, conforme a los estudios previos, no se exigirá garantía, atendiendo la naturaleza gratuita e interadministrativa del negocio jurídico y lo dispuesto en el artículo 2.2.1.2.1.4.5 del Decreto 1082 de 2015, sin perjuicio de las obligaciones de responsabilidad, custodia, conservación y restitución a cargo del comodatario.

Que los estudios y documentos previos contienen la descripción de la necesidad, el planteamiento técnico de la solución, el análisis de la modalidad de selección, la identificación de los predios, la idoneidad del Distrito, las obligaciones de las partes, el plazo, la supervisión, los riesgos y las demás condiciones necesarias para la celebración y ejecución del contrato.

Que, en consecuencia, se encuentran acreditados los presupuestos jurídicos, técnicos e institucionales para declarar procedente y justificada la modalidad de contratación directa y adelantar la celebración del contrato interadministrativo de comodato gratuito con el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.

En mérito de lo expuesto, la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación de la Agencia Nacional de Tierras,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. JUSTIFICACIÓN DE LA MODALIDAD DE SELECCIÓN. Declarar procedente y justificada la modalidad de contratación directa para celebrar un contrato interadministrativo de comodato gratuito con el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, de conformidad con el literal c) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y los artículos 2.2.1.2.1.4.1 y 2.2.1.2.1.4.4 del Decreto 1082 de 2015.

ARTÍCULO SEGUNDO. OBJETO. El contrato interadministrativo de comodato tendrá por objeto*: <<Entregar, a título de comodato, al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias el uso y goce temporal de los bienes inmuebles baldíos reservados de la Nación descritos en el alcance del objeto, ubicados en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario>>.*

ARTÍCULO TERCERO. ENTIDAD COMODATARIA. La entidad comodataria será el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, entidad territorial y entidad estatal representada legalmente por el alcalde distrital o por el servidor público que cuente con delegación válida y suficiente para la celebración del contrato.

ARTÍCULO CUARTO. VALOR Y AFECTACIÓN PRESUPUESTAL. El contrato será de carácter gratuito y no generará erogación presupuestal a cargo de la Agencia Nacional de Tierras. En consecuencia, no requiere certificado de disponibilidad presupuestal ni contempla forma de pago.

ARTÍCULO QUINTO. PLAZO. El Contrato tendrá una vigencia de CINCO (5) AÑOS contados a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución.

PARÁGRAFO: REQUISITOS DE PERFECCIONAMIENTO Y DE EJECUCIÓN: El presente contrato se entenderá perfeccionado con el acuerdo de voluntades de las partes, el cual se materializa mediante la suscripción electrónica del contrato a través de la plataforma SECOP II. Para su ejecución, se requerirá la suscripción del (las) acta (s) de entrega , documento (s) mediante el (los) cual (es) se dejará constancia de la entrega material de los bienes a la entidad comodataria, su estado físico, las condiciones de uso y las demás circunstancias relevantes para el adecuado cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente contrato.

ARTÍCULO SEXTO. LUGAR DE EJECUCIÓN. El lugar de ejecución del presente contrato corresponderá, respectivamente, a los predios denominados Ecohotel El Totumo, Gilma Nora, Kokomo, Hotel Casa Blanca e Isla Cocoloco. Situados en isla Grande, en el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, distrito turístico de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar. Para todos los efectos contractuales, el domicilio será la ciudad de Bogotá D.C.

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

ARTÍCULO SÉPTIMO. CONDICIONES DEL CONTRATO. Las condiciones jurídicas, técni ambientales, administrativas y operativas del contrato serán las establecidas en los estudios y documentos previos, sus anexos, las actas de entrega e inventario y el clausulado electrónico publicado en SECOP II. El Distrito deberá destinar los predios exclusivamente a los proyectos institucionales aprobados por la Agencia, ejercer su custodia y conservación y restituirlos al finalizar el contrato.

ARTÍCULO OCTAVO. SUPERVISIÓN. La supervisión será ejercida por el(la) Subdirector(a) de Administración de Tierras de la Nación o quien haga sus veces, con el apoyo de las dependencias que se requieran para los componentes técnicos, administrativos, jurídicos, ambientales, contables o financieros.

ARTÍCULO NOVENO. GARANTÍAS. No se exigirá la constitución de garantías, de acuerdo con la justificación contenida en los estudios previos y lo dispuesto en el artículo 2.2.1.2.1.4.5 del Decreto 1082 de 2015.

ARTÍCULO DÉCIMO. CONSULTA DE DOCUMENTOS. Los estudios y documentos previos, sus anexos y los demás documentos del proceso contractual podrán consultarse en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública —SECOP II—.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO. PUBLICACIÓN. Publíquese el presente acto administrativo en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública —SECOP II—, de conformidad con el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO. RECURSOS. De conformidad con el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011, contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno.

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO. VIGENCIA. La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

Dada en Bogotá, D. C., a los 2026-08-04.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

LINA MARÍA SALCEDO MESA
Subdirectora de Administración de Tierras de la Nación

Elaboró: Jorge Antonio Munevar – Contratista SATN
Revisó: David Esneyder Aguilera Peralta/ Coordinador GITGC
Revisó: Diana Carolina Hernandez /Abogada contratista GITGC

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