

Estudio de la Contratación Estatal Especial de los Bienes Baldíos Inadjudicables: Islas, Islotes y Cayos de la Nación.¹

Study of the Special Public Procurement Regime for Inalienable Public Lands: Islands, Islets, and Keys Belonging to the Nation.

Paola Silva Ordoñez²
Reginaldo Kassim Aduen Bray³

Resumen

Este documento analiza la administración de los bienes baldíos inadjudicables de la Nación, enfocándose en los ubicados en las islas, islotes y cayos del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo. Estos bienes se rigen por un modelo especial de contratación establecido por la Agencia Nacional de Tierras, que promueve la coordinación entre distintos actores para su protección y conservación.

El estudio está estructurado en cuatro capítulos que abordan: las diferencias entre bienes públicos adjudicables e inadjudicables; los mecanismos especiales de contratación para el aprovechamiento estatal; la coordinación institucional entre entidades nacionales y locales, y el modelo de contratación basado en el uso responsable de los recursos naturales.

Para su desarrollo se utilizó un método analítico-jurídico para revisar la legislación y jurisprudencia nacional, con énfasis en actos administrativos de la Agencia Nacional de Tierras, INCODER, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, así como directrices de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado sobre administración territorial y conservación ambiental.

Palabras clave: Bienes baldíos inadjudicables; bienes de la Nación; baldíos reservados de la Nación

Abstract

This paper analyzes the management of the Nation's inadjudicable public lands, focusing on those located on the islands, islets, and keys of the Archipelago of Nuestra Señora del Rosario and San Bernardo. These lands are governed by a special contracting model established by the National

Fecha de Recepción: 3 de marzo de 2025
Fecha de Aprobación: 4 de abril de 2025

¹ El artículo es producto de la investigación: "Estudio de la Contratación Estatal Especial de los Bienes Baldíos Inadjudicables: Islas, Islotes y Cayos de la Nación". Producto de la investigación enmarcada en el grupo de investigación Estado, Sociedad y Empresa, adscrito a la Escuela de Derecho y Gobierno de la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano, específicamente en la línea de investigación en Derecho Constitucional, Procesal y Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC)

² Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales. Abogada. Especialista en Gestión Pública. Magister en Gerencia para el Desarrollo. No. Orcid: 0009-0007-9995-0215. psilvao@poligran.edu.co

³ Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales. Estudiante de Derecho. Especialista en Gerencia Pública y Control Fiscal. Magister en Derecho Económico. No. Orcid: 0009-0005-0235-4202. Reginaldo.aduenb@gmail.com

Land Agency, which promotes coordination among various actors for their protection and conservation.

The study is structured into four chapters addressing: distinctions between adjudicable and inadjudicable public lands; special contracting mechanisms for effective state resource use; institutional coordination between national and local entities; and a contracting model based on responsible natural resource management.

An analytical-legal method was employed to review national legislation and jurisprudence, emphasizing administrative acts by the National Land Agency, INCODER, and the Ministry of Agriculture and Rural Development, as well as guidelines from the Constitutional Court and Council of State on land administration and environmental conservation.

Keywords: Inadjudicable public lands, national assets, reserved public lands, special contracting, public administration, leasing, environmental sustainability, islands, islets, and keys.

Introducción

Las tensiones sociales y económicas derivadas del conflicto armado en Colombia han incidido en la administración de los bienes públicos de la Nación. Dado que el acceso a la tierra ha sido uno de los factores estructurales que ha perpetuado la violencia en el país, se incluyó en el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, suscrito entre el Estado colombiano y el grupo guerrillero de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) en 2016, un punto que busca, a través de una Reforma Rural Integral, reducir los conflictos de tenencia de la tierra y de justicia social en el país.

Por ello, resulta pertinente identificar y analizar la definición de los bienes de la Nación, con el fin de categorizar su naturaleza y, posteriormente, profundizar en la potestad estatal para disponer y administrar dichos bienes. Este análisis es esencial para comprender la dinámica de formalización y acceso a tierras en el país, ya que sin ello no es posible entender la forma en que se han planteado las políticas públicas relacionadas con la tierra y la normatividad vigente en la materia.

En el caso específico de los bienes baldíos inadjudicables ubicados en las islas, islotes y cayos de la Nación, se ha identificado que, durante la última década, la administración pública se ha enfrentado a diversos desafíos para lograr que su aprovechamiento esté alineado con los principios de la contratación estatal y la conservación del medio ambiente.

Es por esto que las diferentes entidades encargadas de administrar las tierras de la Nación han expedido instrumentos orientados a lograr un aprovechamiento eficiente de estos predios. De acuerdo con un concepto emitido por Colombia, Compra Eficiente:

(...) los contratos para la administración de los terrenos baldíos (...) son realizados en

[Revista de la Facultad de Sociedad, Cultura y Creatividad Institución Universitaria](#)

[Politécnico Gran Colombiano](#)

[Vol. 6 Núm. 2 \(2025\) julio – diciembre de 2025, e-ISSN: 2745-1461](#)

desarrollo de una competencia delegada por vía de una norma especial como es la Ley 160 de 1994, (...) la cual no hace parte del Sistema de Compra Pública, situación que la hace primar sobre la norma general, para el caso el Estatuto General de la Contratación Pública - Ley 80 de 1993. (Colombia, Compra Eficiente, 2018).

Lo anterior ha derivado en un marco normativo especial expedido por las diferentes entidades definidas como autoridad de tierras en la Nación, entre ellas el extinto Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) y la Agencia Nacional de Tierras (ANT), el cual tiene en cuenta la realidad del territorio insular. Este marco busca la articulación de las diferentes entidades de orden nacional y local con competencia en las islas, islotes y cayos de la Nación, para dar respuesta a la ocupación irregular de dichos predios, la falta de actualización catastral y las medidas de manejo y protección ambiental propias de los ecosistemas insulares.

El presente trabajo de investigación busca resolver el planteamiento sobre cómo se aborda el modelo de contratación de bienes baldíos inadjudicables ubicados en las islas, islotes y cayos de la Nación desde el modelo de contratación estatal en el marco de lo establecido en la Ley 80 de 1993. Para ello, se explorará el modelo de contratación especial de estos predios durante el periodo comprendido entre 2019 y el 27 de febrero de 2023.

I. Generalidades de la investigación

Justificación

Este documento de carácter investigativo se enmarca en el grupo de investigación *Estado, Sociedad y Empresa*, adscrito a la *Escuela de Derecho y Gobierno de la Institución Universitaria Politécnica Grancolombiana*, específicamente en la línea de investigación: *derecho constitucional, procesal y métodos alternativos de solución de conflictos* (MASC), centrándose en el análisis del régimen de contratación especial, alineándose con uno de los énfasis de la Escuela de Derecho y Gobierno, que es la solución alternativa de los conflictos (Institución Universitaria Politécnica Grancolombiana, 2023).

Este enfoque se refleja en la implementación del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, suscrito por el Estado colombiano y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016, el cual, en su primer punto, denominado “*Hacia un Nuevo Campo Colombiano*.” “*Reforma Rural Integral*”, prioriza el acceso y uso adecuado de la tierra, incluyendo aquellas de titularidad de la Nación.

En ese sentido, es importante partir de lo establecido en el artículo 102 de la Constitución Nacional, referente a los bienes públicos que forman parte del territorio y pertenecen a la Nación, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-255 de 2012, señala que:

Esta norma se proyecta en dos dimensiones: de un lado, es un reconocimiento genérico del concepto tradicional de “dominio eminente”, como expresión de la soberanía del Estado y de su capacidad para regular el derecho de propiedad —público y privado— (...) De otro lado, consagra el derecho de propiedad sobre los bienes públicos que forman parte del territorio, lo cual es expresión de una característica patrimonial específica que se radica en cabeza de la persona jurídica de derecho público por excelencia en nuestro ordenamiento constitucional como es la Nación. (CC, Sentencia C-255/2012, Col.).

En este contexto, es pertinente profundizar en la clasificación de los bienes públicos, que de acuerdo con los artículos 674 y 675 del Código Civil, son aquellos cuyo dominio es de la Nación y que carecen de otro dueño. Al respecto,

La jurisprudencia y la doctrina han clasificado los bienes fiscales en: 1.- Fiscales propiamente dichos. Son aquellos bienes que poseen las entidades de derecho público y sobre los cuales ejercen un dominio pleno, esto es, igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes. 2.- Bienes de uso público. Son los destinados al uso común de los habitantes. 3.- Bienes fiscales adjudicables. Son aquellos bienes que tiene la Nación con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley. (CC, Sentencia C-595/1995, Col.).

Dentro de esta clasificación, se incluyen los bienes baldíos de la Nación, definidos por la Agencia Nacional de Tierras (2018) como:

Los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de otro dueño, y los que, habiendo sido adjudicados con ese carácter, deban volver al dominio del Estado (Ley 110 de 1912, 23 de noviembre de 1912, Colombia).

Estos bienes se encuentran en la categoría de bienes fiscales adjudicables, en consecuencia, la Nación conserva el dominio con el fin de ser traspasados -salvo aquellos que sean de naturaleza inadjudicable- de acuerdo con la normatividad vigente.

En cuanto a los bienes fiscales inadjudicables, la autoridad de tierras de la Nación ha establecido diferentes mecanismos de administración con el fin de aprovechar y facilitar el acceso a la tierra en el país, promoviendo el uso productivo, equitativo y eficiente de los recursos de la Nación, con esto se tiene mecanismos como los contratos de derecho de uso, arrendamiento y/o de comodato en predios fiscales, ya sean baldíos o patrimoniales, inadjudicables. Estos instrumentos de contratación estatal se consideran estratégicos para reducir los conflictos de tenencia de la tierra y de justicia social, enmarcados en el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*.

El estudio de la contratación especial de los bienes baldíos inadjudicables ubicados en las

[Revista de la Facultad de Sociedad, Cultura y Creatividad Institución Universitaria](#)

[Politécnico Grancolombiano](#)

[Vol. 6 Núm. 2 \(2025\) julio – diciembre de 2025, e-ISSN: 2745-1461](#)

islas, islotes y cayos durante el periodo 2019-2023 permitirá verificar la regulación y normativa en el aprovechamiento de los bienes públicos de la Nación. Además, se evaluará la condición innovadora de la administración de estos bienes inadjudicables en comparación con los parámetros generales establecidos por la Ley 80 de 1993, que reglamenta la contratación estatal en Colombia.

Lo anterior tiene como propósito explorar si el modelo de contratación especial de bienes baldíos inadjudicables presenta condiciones innovadoras que permitan un aprovechamiento, uso y preservación más eficiente que la contratación pública tradicional, para proporcionar un marco de análisis jurídico en la gestión de estos bienes públicos, su protección y el beneficio del Estado, el territorio y la población.

Marco Teórico

Régimen de Contratación Estatal

La contratación estatal en Colombia se fundamenta en la manifestación de la voluntad de las entidades públicas para generar efectos jurídicos que permitan el cumplimiento de los fines del Estado. Según Ospina y Ospina (2022), el negocio jurídico es la "manifestación de la voluntad directa y reflexivamente encaminada a producir efectos jurídicos" (p. 17), lo que implica la identificación de un sujeto de derechos que, mediante un contrato, manifiesta su voluntad y asume obligaciones (Oyola y Blanco, 2022; Blanco & Leudo, 2015).

Al respecto, el Código Civil colombiano define el contrato como “un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o de muchas personas” (Conceptos Jurídicos, s.f.). Este concepto se perfecciona en el artículo 864 del Código de Comercio, que lo describe como “un acuerdo de dos o más partes para constituir, regular o extinguir entre ellas una relación jurídica patrimonial” (Código Civil, Ley 84 de 1873, Col.).

Teniendo en cuenta lo anterior, y en cumplimiento a lo establecido en el artículo 2 de la Constitución Política de 1991 que expresa los fines esenciales del Estado, en especial en “de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución” (CC, Sentencia SU-288/2022, Col.), se faculta a la administración pública para expresarse a través de actos administrativos y contratos estatales, propendiendo por el “logro de los objetivos constitucionales del Estado Social de Derecho, toda vez que el cumplimiento de estas metas requiere del aprovisionamiento de bienes y servicios” (CC, Sentencia C-949/2001, Col.) y ubica el contrato estatal como un medio para la consecución de los objetos estatales (Acosta & Gual, 2021, Mendoza, 2023).

En el ámbito estatal, el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 el contrato estatal como “todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio

de la autonomía de la voluntad (...)" (CE, No. 11001-03-06-000-2020-00212-002456, Col.) y en ese sentido, en su artículo 40 determino que las entidades estatales, en ejercicio de sus funciones y en cumplimiento de los fines del Estado pueden celebrar todo tipo de contratos y acuerdos requeridos, según lo establecido en las diferentes normas (Ley 80 de 1993. Colombia).

En este contexto, la contratación se entiende como la manifestación de la voluntad de los responsables de la administración de bienes baldíos inadjudicables, para lograr el aprovechamiento económico y sostenible de bienes públicos, y poder lograr un acceso equitativo de la tierra y el cumplimiento del interés general. En el caso específico, de acuerdo con lo establecido en el numeral 9 de la Ley 160 de 1994 de los predios baldíos inadjudicables ubicados en las islas, cayos e islotes de los mares nacionales, la contratación estatal busca lograr el aprovechamiento económico y sostenible de estos bienes públicos, promoviendo el acceso equitativo a la tierra y el cumplimiento del interés general.

Contratación Especial

La contratación especial se refiere a aquellos regímenes de contratación estatal distintos a los previstos en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, debido a las características y necesidades diferenciales de la actividad pública. Según la *Guía para Entidades Estatales con régimen especial de contratación de Colombia Compra Eficiente*, la contratación especial se define como "toda aquella [contratación] con un régimen distinto al previsto en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007" (Colombia Compra Eficiente, s.f.).

Al respecto, el Consejo de Estado ha referido que,

[L]a ley permite que algunas entidades del Estado, en atención a precisas necesidades y características de las actividades comerciales, industriales o financieras que realizan, o incluso, también, en algunos casos, por necesidades sociales o públicas, utilicen normas del derecho privado o normas especiales que garanticen la ejecución de sus actividades en condiciones legales que les dé competitividad y agilidad para alcanzar sus fines. (CE, No. 11001-03-06-000-2020-00212-002456, Col)

En este orden de ideas,

(...) la Ley 80 de 1993, modificada y adicionada por la Ley 1150 de 2007, y los apartes que se refieran a la materia en la Ley 1474 de 2011, constituyen el Estatuto General de la Contratación Pública. Con la expedición de la Ley 80 de 1993, se terminó con la anarquía consistente en que cada departamento podía expedir su propio código de contratación extensivo a los municipios. Quedaron, sin embargo, vigentes varios regímenes excepcionales de contratación, algunos admitidos por la Ley 80 y otros creados por leyes especiales. (Pachón, A. 2012, pp. 43),

[Revista de la Facultad de Sociedad, Cultura y Creatividad Institución Universitaria
Politécnico Grancolombiano](#)

[Vol. 6 Núm. 2 \(2025\) julio – diciembre de 2025, e-ISSN: 2745-1461](#)

dentro de los que podemos encontrar los diferentes mecanismos de aprovechamientos contenidos en los actos administrativos emitidos por la Agencia Nacional de Tierras, con fundamento en la vigencia de la Ley 84 de 1873 y la Ley 160 de 1994, “por medio de la cual el gobierno buscó reducir y eliminar la inequitativa concentración de propiedad, (...) comúnmente conocidos como terrenos baldíos, que están bajo la propiedad y administración del estado, quien es el que dispone de dichos terrenos” (Cala E. 2020, pp. 6).

Teniendo en cuenta lo anterior, se hace necesario referirse a las modalidades de aprovechamiento de los bienes baldíos adjudicables, cuyo lineamiento se encuentra contenido en la Resolución No. 8700 del 18 de septiembre de 2020 expedida por la Agencia Nacional de Tierras - ANT *“Por la cual se expide el reglamento para la administración y aprovechamiento de los bienes que integran el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral y se dictan otras disposiciones”* y el Acuerdo 028 de 2017, expedido por el Consejo Directivo de la entidad, *“Por el cual se fijan reglas especiales en cuanto a las extensiones y condiciones de adjudicación de baldíos”*; reglamentando otra de las modalidades de aprovechamiento en predios baldíos de la Nación con condición de adjudicabilidad.

En cuanto a las modalidades de aprovechamiento de bienes baldíos inadjudicables, es menester hacer referencia a los Acuerdos 058 de 2018⁴ y 118 de 2020⁵ expedidos por la Agencia Nacional de Tierras que reglamentan el aprovechamiento de tres tipos de bienes baldíos inadjudicables, a saber:

I) sabanas y playones comunales que periódicamente se inundan como consecuencia de las avenidas de los ríos, lagunas o ciénagas, conforme a lo señalado en el artículo 69 de la Ley 160 de 1994; II) Los baldíos ubicados dentro de las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, clasificadas en tipo A, B y C por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; III) y baldíos situados dentro de un radio de 2.500 metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables (...) conforme lo indica la Ley 1728 de 2014. (Acuerdo 058 de 2018. Colombia).

Ahora, en cuanto al régimen aplicable para la suscripción de los contratos de aprovechamiento sobre predios baldíos inadjudicables ubicados en las islas, islotes y cayos de la Nación, se han expedido los siguientes desarrollos normativos para su regulación: los Acuerdos 033 del 12 de noviembre 2005⁶ y 041 de 2006⁷ expedidos por el Consejo Directivo del Instituto Colombiano

⁴ Acuerdo 058 de 2018 expedido por la ANT, “Por el cual se fija el reglamento para el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables”.

⁵ Acuerdo 118 de 2020 expedido por la ANT, “Por medio del cual se modifica y adiciona el Acuerdo 058 del 16 de abril de 2018”.

⁶ Acuerdo 033 del 12 de noviembre 2005 expedido por el INCODER, “Por el cual se regula la ocupación y aprovechamiento temporal de los terrenos que conforman las islas del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo”.

⁷ Acuerdo 041 de 2006 expedido por el INCODER, “Por el cual se modifica parcialmente el Acuerdo 033 de 2005”.

de Desarrollo Rural - INCODER y los Acuerdos 106 de 2019⁸ y 262 del 27 de febrero de 2023⁹ expedidos por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras.

De manera que, por contratación especial entenderemos, los regímenes de contratación estatal, distintos a lo previsto en Ley 80 de 1993 y 1150 de 2007, debido a las características y necesidades diferenciales de la actividad pública. En cuyo caso, tendremos el marco normativo establecido para los contratos de aprovechamiento de bienes inadjudicables por parte de la Agencia Nacional de Tierras, en los predios baldíos inadjudicables ubicados en las islas, islotes y cayos de la Nación como un quehacer especializado que demanda normas propias.

Bienes de la Nación

En el marco de la contratación estatal en Colombia, es esencial comprender el concepto de bienes, especialmente en relación con los bienes baldíos, ya que estos son objeto de adjudicación y aprovechamiento por parte del Estado (Sánchez & Sánchez, 2023). Al respecto, el Código Civil colombiano establece en su artículo 653 que estos “consisten en cosas corporales o incorporeales. Corporales son las que tienen un ser real y pueden ser percibidas por los sentidos, como una casa, un libro. Incorporeales las que consisten en meros derechos, como los créditos y las servidumbres activas” (Ley 84 de 1873, Col.).

Dentro de esta categoría, se encuentran los bienes fiscales o patrimoniales, que son aquellos pertenecientes a sujetos de derecho público y destinados al cumplimiento de funciones públicas o servicios públicos. Estos bienes, de acuerdo con el Consejo de Estado (N. 2500232600019950070401, Col.) pueden subdividirse en: (I) Bienes fiscales propiamente dichos: propiedad de entidades de derecho público, afectos o no a finalidades públicas; (II) Bienes fiscales adjudicables o baldíos: terrenos de la Nación que pueden ser adjudicados a particulares que cumplan con los requisitos legales establecidos.

El artículo 675 del Código Civil define los bienes baldíos como “todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño.” (Ley 84 de 1873, Col.), por su naturaleza corporal, inmueble y sobre los cuales la Nación goza de un derecho real de dominio, el cual es imprescriptible, es decir, no se pueden adquirir por prescripción adquisitiva.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-595 de 1995, reafirmó esta característica, indicando que:

“los terrenos rurales o urbanos sin edificar o cultivar que forman parte de los bienes del Estado

⁸“Por el cual se establece el reglamento para que la Agencia Nacional de Tierras (ANT), administre los bienes baldíos que constituyen reserva territorial del Estado, identificados como islas, islotes y cayos de la Nación”

⁹ “Por el cual se establece 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”.

al encontrarse dentro de los límites del territorio, y que al carecer de otro dueño, este los dispone para su adjudicación en favor de particulares o entidades de derecho público, en desarrollo de las previsiones del legislador, pues al detentar su propiedad fiscal, adquiere las competencias que le atribuye el denominado “dominio eminente”, como desarrollo del atributo de la soberanía que ejerce”. (CC, Sentencia C-595/95, Col.).

Bienes baldíos, adjudicables e inadjudicables de la Nación

Los bienes baldíos adjudicables son aquellos terrenos que, estando dentro de los límites del territorio nacional y careciendo de otro dueño, pueden ser adjudicados por el Estado a particulares o entidades públicas bajo ciertas condiciones. Esta categoría se establece en el artículo 44 de la Ley 110 de 1912, que define los baldíos como “los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de otro dueño” (Ley 110 de 1992, Código Fiscal, art. 44, Col.).

La Ley 160 de 1994, en su artículo 65, establece que la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables solo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) o las entidades públicas en las que delegue esta facultad. Además, señala que los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado solo existe una mera expectativa.

Por otro lado, los bienes baldíos inadjudicables son aquellos terrenos que, por sus características físicas o por restricciones legales, no pueden ser adjudicados. Al respecto, el artículo 2.14.10.4.2 del Decreto 1071 de 2015 establece que,

(...) los terrenos baldíos que se hallen en las siguientes circunstancias: 1. Los aledaños a los Parques Nacionales Naturales. Dentro de la noción de aledaño, quedan comprendidas las zonas amortiguadoras que se hayan determinado o determinen en la periferia del respectivo Parque Nacional Natural. 2. Los que hubieren sido seleccionados por entidades públicas para adelantar planes viales u otros de igual significación para el desarrollo económico y social del país o de la región, cuya construcción pueda incrementar el precio de las tierras por factores distintos a su explotación económica. 3. Los que tuvieren la calidad de inadjudicables, conforme a la ley, o que constituyan reserva territorial del Estado. (Decreto 1071 de 2015, Colombia).

Enmarcándose en lo determinado por la Ley 110 de 1912, que establece en su artículo 107 que, los terrenos que integran las islas nacionales de uno y otro mar de la República constituyen la reserva territorial del Estado y no son enajenables (Ley 110 de 1912. 23 de noviembre de 1912. Colombia). Concluyendo que, por sus características físicas o restricciones de ley, los bienes baldíos inadjudicables han demandado la creación de herramientas de contratación que permitan un aprovechamiento superior al admitido con los mecanismos de contratación de la Ley 80 de

1993 y 1150 de 2007.

Metodología

El presente proyecto de investigación se centra en el estudio de la contratación estatal especial de los bienes baldíos inadjudicables ubicados en las islas, islotes y cayos de la Nación, durante el período comprendido entre 2019 y el 27 de febrero de 2023. Para ello, se emplea la metodología analítico-jurídica como método científico, entendida como un conjunto de procedimientos que permiten descomponer el objeto de estudio en sus elementos constitutivos, con el fin de analizar sus relaciones y reconstruir el todo a través de un proceso de síntesis (Camaño, R., 2000, pp 151).

Además, el énfasis del análisis jurídico permitirá examinar, describir y relacionar las diferencias y similitudes entre la normativa especial correspondiente a los bienes baldíos inadjudicables y el régimen general de contratación estatal.

Enfocando la investigación en un análisis jurídico dialéctico, con lógica empírica, sobre la experiencia directa que se expone en la normativa y la gestión de los contratos para el aprovechamiento de los bienes públicos.

Como técnica de investigación se acudirá al caso de estudio para comprender en detalle la administración y aprovechamiento de los bienes baldíos inadjudicables, islas, islotes y cayos de la Nación, por sus características únicas frente a otros bienes público, con el objeto de focalizar el análisis en un contexto real, bajo una visión holística y con el examen de la aplicación normativa.

II. La contratación estatal especial en los procesos de administración de los bienes baldíos inadjudicables ubicados en las islas, islotes y cayos de la Nación.

Este proyecto de investigación lleva a cabo un análisis jurídico sobre la eficiencia y el acceso equitativo a los bienes baldíos reservados de la Nación, evaluados bajo los criterios de sostenibilidad, los principios constitucionales y *el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, bajo una comprensión de por qué este procedimiento de administración de bienes de uso público se aparta de la norma general establecida en la Ley 80 de 1993.

Para ello, se explorará la contratación especial definida por la autoridad de tierras - Agencia Nacional de Tierras, considerando el marco normativo que establece las características de los contratos de arrendamiento suscritos para el aprovechamiento de los bienes baldíos inadjudicables, que contemplan las características propias de los territorios insulares, así como la preservación del ecosistema de los mismos.

En el caso concreto de las islas, islotes y cayos de la Nación que conforman el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo, se espera comprender la necesidad de un marco

[Revista de la Facultad de Sociedad, Cultura y Creatividad Institución Universitaria](#)

[Politécnico Grancolombiano](#)

[Vol. 6 Núm. 2 \(2025\) julio – diciembre de 2025, e-ISSN: 2745-1461](#)

normativo de contratación estatal especial que entienda la realidad de este territorio, incluyendo los conflictos surgidos con anterioridad en la tenencia y ocupación irregular de la tierra; la desarticulación de las entidades estatales; los mandatos dados por las Altas Cortes y la preservación ambiental.

Con el fin de comprender las modalidades de aprovechamiento de los bienes baldíos inadjudicables ubicados en las islas, islotes y cayos de los mares de la Nación, se hace necesario referirse a lo establecido en el artículo 8º del Código Fiscal (Ley 110 de 1912), que establece que, si los bienes nacionales no están destinados al uso público, podrán ser administrados o dados en arrendamiento. De igual forma, el artículo 107 ibidem señala que “se reputan baldíos, y, por consiguiente, de propiedad nacional (...) las **islas de uno y otro mar pertenecientes al Estado**, que no están ocupadas por poblaciones organizadas, o apropiadas por particulares, en virtud de título traslativo de dominio” (Ley 110 de 1912, Col.). Frente a lo cual, el extinto INCORA expidió las Resoluciones 4689 de 1984 y 4393 de 1986, en las que, tras la clarificación de los predios ubicados en las islas de Nuestra Señora del Rosario, concluyó que no existe un asentamiento de poblaciones organizadas con anterioridad a la entrada en vigencia del Código Fiscal, lo cual fue confirmado por el pronunciamiento con radicado No. 11001-03-06-000-2007-00019-00(1814) del Consejo de Estado.

Habiendo establecido que los predios que conforman los archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo son baldíos reservados de la Nación, se hace pertinente referirse a lo determinado en el artículo 12 de la Ley 160 de 1994, en la que se facultó al entonces INCORA (hoy Agencia Nacional de Tierras) para administrar, en nombre del Estado, los terrenos baldíos de la Nación, en virtud de lo cual puede celebrar contratos. Facultad que le fue transferida a la Agencia Nacional de Tierras, creada mediante el Decreto 2363 de 2015, a la que se le otorgó, entre otras funciones, la de “Administrar las tierras baldías de la Nación, adelantar los procesos generales y especiales de titulación y transferencias, delimitar y constituir reservas sobre estas, celebrar contratos para autorizar su aprovechamiento y regular su ocupación (...)” (Decreto 2363 de 2015, art. 25, Col.).

Teniendo en cuenta lo anterior, las diferentes instituciones estatales encargadas de administrar los bienes públicos han realizado esfuerzos con el fin de administrar de manera efectiva los recursos del Estado, frente a lo cual ha realizado gestiones de clarificación de la propiedad de la Nación y recuperación de baldíos indebidamente ocupados, así como establecer mecanismos que permitan que los bienes que constituyen reserva del Estado tengan un uso que contemple la conservación de los recursos naturales, permitiendo un aprovechamiento acorde con los intereses económicos de la Nación y respetando los derechos de las comunidades asentadas en estos.

Como consecuencia de ello, en 2005 el Consejo Directivo del extinto INCODER emitió el Acuerdo 033 de 2005, por medio del cual autorizó y reguló el uso, goce y aprovechamiento de dichos terrenos baldíos, los cuales se encontraban indebidamente ocupados. Posteriormente, la

misma entidad emitió una serie de actos administrativos con el mismo fin, destacando entre ellos el Acuerdo 041 de 2006 que tuvo vigencia durante 12 años y que facultó al Gerente General del INCODER para entregar en arrendamiento los bienes baldíos reservados enmarcados en el artículo 110 del Código Fiscal por un término de hasta 8 años, bajo los cuales se celebraron 114 contratos de arrendamiento con particulares (Agencia Nacional de Tierras, 2020).

Ahora bien, como se mencionó anteriormente, con la creación de la Agencia Nacional de Tierras, a través del Decreto 2363 de 2015, se le facultó para administrar las tierras baldías de la Nación, entre los cuales se encuentran las islas de ambos mares. En consonancia con lo anterior y en cumplimiento de lo establecido por el Consejo de Estado en el marco del proceso con radicado No. 25000-23-25-000-2003-91193-01, en el que ordenó “efectuar un estricto seguimiento a los contratos de arrendamiento celebrados con base en el Acuerdo 041 de 2006, para asegurar que los arrendatarios cumplan efectivamente con las normas ambientales, de modo que no se ocasionen perjuicios al medio ambiente” (CE, Fallo 21699 de 2012, Col.), se estableció un nuevo mecanismo de administración con la expedición del Acuerdo No. 106 de 2019 por parte del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras, el cual estableció dos modalidades de administración: “la administración bajo uso remunerado a través de contrato de arrendamiento y la administración bajo uso gratuito mediante contrato de comodato y contrato de uso” (Acuerdo 106 de 2019, Colombia).

La expedición del Acuerdo 106 de 2019 permitió incrementar los cánones de arrendamiento, estableciendo un valor determinado según el avalúo catastral de cada predio y considerando su destinación. Asimismo, en cumplimiento de lo ordenado por el Consejo de Estado, se implementaron medidas ambientales más rigurosas y un régimen de transición para los contratos vigentes al momento de su expedición.

Como paso adicional en la regulación de las modalidades de aprovechamiento de estos bienes, el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras expidió el Acuerdo 262 del 27 de febrero de 2023, *“Por el cual se establece 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”*, el cual remite a la configuración del contrato de arrendamiento típico regido por la Ley 80 de 1993.

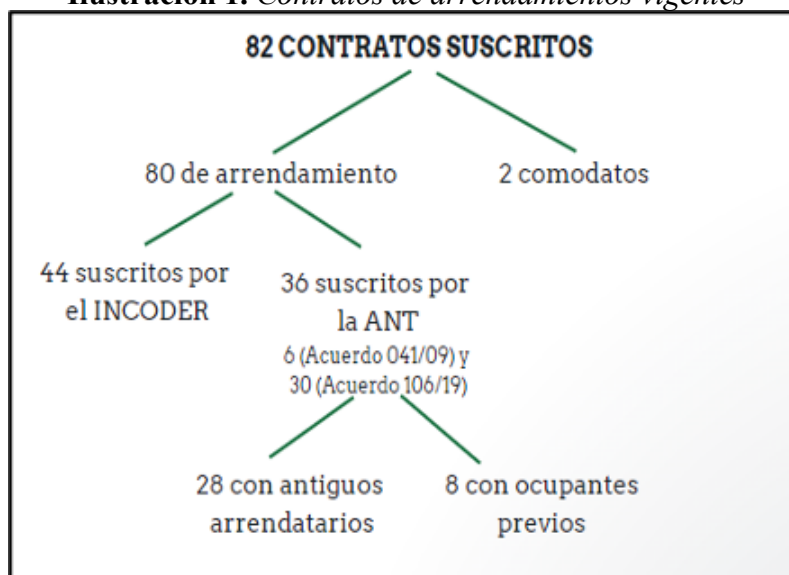
No obstante, es importante señalar que, en el marco de este acuerdo, se hace referencia a las modalidades especiales previstas en las normas agrarias, así como a las formas especiales de contratación directa establecidas en la Ley 489 de 1998 y el Decreto 092 de 2017. Debido a las características particulares de los predios que conforman las islas, islotes y cayos de la Nación, estas disposiciones no han resultado ser herramientas efectivas de contratación estatal. Esta situación llevó a que la Agencia Nacional de Tierras presentara un nuevo acuerdo para determinar un tipo de contratación especial, el cual se encuentra actualmente a consideración del Consejo Directivo de la entidad, incorporando lo implementado en el Acuerdo 106 de 2019 (Guecha &

Higuera, 2024).

Además, el proceso reglamentado por el Acuerdo 262 de 2023 se no se han determinado los valores a pagar por los arrendatarios, lo que, según diversos pronunciamientos de la Procuraduría General de la Nación, ha generado un limbo jurídico, especialmente respecto a los 82 arrendatarios beneficiados por el marco contractual anterior.

Es relevante destacar que, a la fecha, no se registran contratos de arrendamiento publicados en el marco del Acuerdo 262 de 2023 expedido por la Agencia Nacional de Tierras. Por lo tanto, en el presente análisis se hace referencia a 80 contratos de arrendamiento vigentes, de los cuales 44 fueron suscritos por el extinto INCODER, 36 por la Agencia Nacional de Tierras y 2 contratos de comodato suscritos con la Alcaldía Distrital de Cartagena y la Armada de la República de Colombia, respectivamente.

Ilustración 1. *Contratos de arrendamientos vigentes*



Fuente: Elaboración propia.

Teniendo en cuenta lo anterior, y con el fin de entender con suficiente claridad los alcances del Decreto Ley 2363 de 2015 y la Ley 160 de 1994 frente a la administración de predios baldíos inadjudicables ubicados en las islas, islotes y cayos de la Nación, es importante señalar que los mismos se enmarcan en unos elementos generales en el clausulado de los contratos de arrendamiento suscritos por la Agencia Nacional de Tierras¹⁰, esto con el fin de garantizar el buen uso de los bienes públicos.

¹⁰ Contratos Vigentes Agencia Nacional de Tierras. Los contratos vigentes publicados a la fecha en la página web de la Agencia Nacional de Tierras se pueden visualizar en: <https://www.ant.gov.co/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica-3/contratacion/contratos-vigentes/>

En cuanto al canon de arrendamiento establecido, el Acuerdo 041 de 2006 determinó un canon del 1% frente al avalúo catastral, lo cual fue modificado con la expedición del precitado Acuerdo 106 de 2019, el cual determinó en su artículo 8º el valor a pagar de acuerdo con la destinación del predio, de la siguiente manera: (I) uso habitacional, dos por ciento (2%); (II) uso ecoturístico o turismo de bajo impacto tres por ciento (3%), y (III) usos de investigación y prestación de servicios públicos por entidades privadas, cero punto cinco por ciento (0.5%); lo anterior sobre el valor del avalúo catastral del inmueble vigente para el año de suscripción del contrato, el cual se actualizará en el porcentaje del incremento del índice de precios al consumidor (IPC) el 1 de enero de cada año. (Acuerdo 106 de 2019, Col.).

Con base en lo anterior, se evidencia que las entidades estatales han realizado esfuerzos por expedir instrumentos de administración que consideren la realidad del territorio insular, el cual de acuerdo con la Agencia Nacional de Tierras (2024), este territorio está conformado por más de 200 predios en el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo, sobre los cuales se ha identificado la existencia de ocupación por parte de particulares. En consecuencia, se han modificado, con el tiempo, las especificaciones establecidas en los tipos de contratación, que, para el periodo de análisis, corresponde al Acuerdo 106 de 2019, con el fin de regular la ocupación de estos territorios mediante un lineamiento definido. Este proceso se lleva a cabo de acuerdo con lo establecido en el procedimiento de administración de islas, islotes y cayos de la Nación (ADMTI-P-016), cuyo objetivo es “identificar e implementar modelos de administración en los predios baldíos ubicados en las islas, islotes y cayos de la Nación” (Agencia Nacional de Tierras, 2022).

De las especificaciones de este proceso de administración y el marco contractual establecido, se puede concluir que la Agencia Nacional de Tierras, como autoridad de tierras del país, ha establecido obligaciones contractuales señaladas en las cláusulas contractuales que se aplican a todos los contratos vigentes, las cuales se determinaron en cumplimiento de la sentencia del Consejo de Estado dentro del proceso con Radicado número 25000-23-25-000-2003-91193-01, amparando

“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 en las islas que conforman el mencionado Archipiélago” (Acuerdo 106 de 2019, Col.).

Asimismo, es posible identificar que el contrato establecido y celebrado entre la Agencia Nacional de Tierras y los ocupantes que decidieron vincularse en este tipo de administración estatal es un contrato que no admite negociación, pues sus parámetros están establecidos en el marco del

Acuerdo 106 de 2019 aprobado por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras, asemejándose a contratos de adhesión. Esto se debe a que sus cláusulas son estandarizadas para asignar derechos de uso y cumplen con las normas mencionadas y subsidiariamente con la Ley 80 de 1993. En ese orden de ideas, el Decreto Ley 1362 de 2015 y la Ley 160 de 1994 pretenden garantizar un aprovechamiento sostenible de los bienes baldíos inadjudicables de la Nación, contemplando un enfoque ambiental, de conservación, investigación científica y ecoturismo, imponiendo obligaciones rigurosas a los arrendatarios.

La Agencia Nacional de Tierras, al prefijar el clausulado de los contratos de arrendamiento y priorizar el uso responsable, la preservación y el cuidado de los bienes baldíos inadjudicables de la Nación, ejerce una supervisión continua sobre el uso adecuado de estos predios, vigilando y controlando la correcta ejecución del objeto contractual, asegura que las actividades productivas sean compatibles con el ambiente y la conservación de recursos naturales, garantizando así el uso adecuado de los recursos estatales.

III. Articulación y coordinación de las autoridades en la contratación estatal especial en los procesos de administración de los bienes baldíos inadjudicables ubicados en las islas, islotes y cayos de la Nación.

Teniendo en cuenta que el Consejo de Estado dentro del proceso con radicado No. 2003-91193-01, ordenó al extinto INCODER (hoy ANT), que evaluara en conjunto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) la revisión de lo referente a los contratos de aprovechamiento territorial de los terrenos que conforman las islas de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo vinculando a diferentes actores, es importante detenerse a revisar la participación de las diferentes entidades del orden nacional y municipal con el fin de determinar la importancia de su coordinación en el desarrollo de los procesos de contratación estatal especial en la administración de predios baldíos inadjudicable ubicados en los terrenos insulares de la Nación.

En el mismo sentido, la Resolución 456 de 16 de abril de 2003, proferida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, dispuso:

Ordenar a la Dirección de Ecosistemas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales -UAESPNN- del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; a la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique -Cardique-; al Instituto Nacional de Investigaciones Marinas y Costera, -Invemar-; al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y al Establecimiento Público Ambiental de Cartagena de Indias -EPAC-, para que, bajo la coordinación de la Dirección de Ecosistemas, elaboren el Modelo de Desarrollo Sostenible para los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, que incluyen las islas, islotes, cayos y morros, así como las aguas circundantes y la plataforma submarina hasta

[Revista de la Facultad de Sociedad, Cultura y Creatividad Institución Universitaria](#)

[Politécnico Grancolombiano](#)

[Vol. 6 Núm. 2 \(2025\) julio – diciembre de 2025, e-ISSN: 2745-1461](#)

una isobata de doscientos (200) metros. Lo que denota la importancia de dicha articulación. (subrayado fuera del texto). (Resolución 456 de 2003. Col.).

El Consejo de Estado en sentencia 25000-23-25-000-2003-91193-01(AP) de 2011, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, resuelve la apelación a una acción popular incoada por la violación de derechos colectivos al goce de un ambiente sano y del espacio público, la defensa del patrimonio público y la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, los cuales, de acuerdo con el actor, fueron vulnerados presuntamente por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-, el Instituto Nacional de Recursos Naturales -INDERENA-, la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique -CARDIQUE- y el Distrito Turístico de Cartagena de Indias, con ocasión de la ocupación indebida de los predios que conforman el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo, y de los daños ambientales ocasionados en estas áreas. (CE, 25000-23-25-000-2003-91193-01, Col.).

En dicha providencia se estableció que las islas, islotes, cayos y morros que conforman el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo, son bienes baldíos pertenecientes a la Nación, con el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables y que el INCORA (hoy Agencia Nacional de Tierras) debía clarificar la propiedad de la Nación, realizar el deslinde y la recuperación de baldíos indebidamente ocupados en el Archipiélago, y que existía ineficacia en las medidas de preservación del mismo. (CE, 25000-23-25-000-2003-91193-01, Col.).

Para lograr este mandato, la jurisdicción de lo contencioso administrativo ordena el concurso del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- (hoy Agencia Nacional de Tierras), a la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique -CARDIQUE- y al Distrito Turístico de Cartagena de Indias, en la elaboración de un Modelo de Desarrollo sostenible (MDS) que debe coordinar a la totalidad de las entidades que tienen competencias definidas en la zona y que deben concurrir, en cumplimiento de sus funciones, en la ejecución de dicho Modelo, según quedó definido en la publicitada Resolución 456 de 2003 del Ministerio de Ambiente. (CE, 25000-23-25-000-2003-91193-01, Col.).

Al respecto, se hace necesario referirse a la competencia de cada una de las entidades que tienen injerencia en los procesos de administración, conservación y preservación de los territorios insulares de la Nación, los cuales se desglosan de la siguiente manera:

Agencia Nacional de Tierras adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Creada por el Decreto Ley 2363 de 2015, como autoridad de tierras es la encargada de ejecutar la política pública de propiedad rural, gestionando el acceso a la tierra, promoviendo su uso en

[Revista de la Facultad de Sociedad, Cultura y Creatividad Institución Universitaria](#)

[Politécnico Grancolombiano](#)

[Vol. 6 Núm. 2 \(2025\) julio – diciembre de 2025, e-ISSN: 2745-1461](#)

cumplimiento de la función social de la propiedad y administrando los predios rurales de propiedad de la Nación.

En el contexto de las islas, islotes y cayos de los mares de la Nación, la ANT tiene competencias específicas para regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías reservadas de la Nación. Estas competencias están fundamentadas en la Ley 160 de 1994, el Decreto 2664 de 1994 y el Decreto Ley 2363 de 2015. En particular, el artículo 12 de la Ley 160 de 1994 otorga al Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), hoy ANT, la función de administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación, incluyendo la celebración de contratos y la constitución de reservas.

Parque Naturales Nacionales de Colombia¹¹

Protege los ecosistemas submarinos, entre los que se destacan los arrecifes de coral. Para el caso específico, se hace necesario señalar que mediante Resolución 1425 de 1996, del Ministerio de Ambiente, se declaró y alinderó el Parque Nacional Natural los Corales del Rosario y de San Bernardo, con una superficie de más de 1.200 km², que incluye zonas marinas y terrestres. Frente al cual, la Entidad emitió el Plan de Manejo como “*principal instrumento de planificación para el desarrollo, interpretación, conservación, protección, uso y manejo del área protegida*” (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2020).

En cuanto a su articulación con la ANT frente a islas, islotes y cayos, se señala que, en respeto de las competencias de las demás entidades, la Agencia Nacional de Tierras, estableció, en el Acuerdo 106 de 2019 que “en ningún caso el ámbito de aplicación incluirá las zonas de competencia de Parques Nacionales Naturales, las áreas destinadas a la preservación y restauración de los ecosistemas por las zonificaciones de las categorías de manejo especial que existan sobre el territorio insular (...)” (Acuerdo 106 de 2019. Colombia).

En ese sentido, es importante señalar que la competencia sobre los muelles y zonas coralinas recae en Parques Nacionales Naturales, con quien se hace un trabajo conjunto, con el fin de sensibilizar a la comunidad y arrendatarios para preservar el ecosistema, lo cual, desde la Agencia Nacional de Tierras se ha fortalecido a través de convenios interadministrativos suscritos con entidades como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO y la Organización de Estados Iberoamericanos – OEI.

Dirección General Marítima y Portuaria¹²

¹¹ Normativa aplicable frente a islas, islotes y cayos: Ley número 2811 de 1974; Decreto 622 del 1977; Ley 99 de 1993; Decreto Ley 216 de 2003; Decreto 3572 de 2011; Resolución 160 de 2020; Resolución 551 de 2022.

¹² Normativa aplicable frente a islas, islotes y cayos: Decreto 2324 de 1984; Sentencia 25000-23-25-000-2003-91193-01(AP), Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejo de Estado.

De acuerdo con sus competencias, esta entidad se encarga de “regular, autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público en las áreas de su jurisdicción” (CE, 25000-23-25-000-2003-91193-01, Col.), así como llevar a cabo las investigaciones relacionadas con construcciones indebidas y señalización marítima.

En articulación con la Agencia Nacional de Tierras, se llevaron a cabo procesos de señalización marina, así como realización de inventario de islas, islotes y cayos de la nación a través de ortofotografía realizada en el archipiélago. Toda vez que la competencia de la DIMAR recae sobre bajamar fuera de la zona coralina, se encarga de lo relacionado con el transporte marítimo que se lleva a cabo entre el territorio continental y las islas que conforman el archipiélago, regulando el tránsito de embarcaciones.

Corporación Autónoma Regional – CARDIQUE¹³

En cumplimiento de su función de administrar los recursos naturales dentro de su área de jurisdicción, expide licencias ambientales y vigila la preservación de los ecosistemas ambientales. Al respecto se articula con la ANT, toda vez que se considera que esta entidad es la autoridad ambiental en los territorios de las islas, y con otras entidades como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - FAO y la Organización de Estados Iberoamericanos – OEI, con el fin de realizar campañas de sensibilización para el adecuado uso de los recursos por parte de los habitantes de las islas, instalación de puntos ecológicos y de sensibilización para residentes y visitantes.

Autoridad municipal o distrital - Alcaldía de Cartagena¹⁴

Ejerce como gestor catastral por lo que recae en la reglamentación del uso del suelo a través del ordenamiento del territorio, así como proceso de actualización integral catastral del Distrito de Cartagena en articulación con el IGAC.

De igual forma, se articula con la Agencia, manteniendo el interés por el proceso de actualización catastral para la racionalización del componente catastral económico de los predios insulares, para lo cual se solicitó a la Alcaldía de Cartagena adelantar el proceso de actualización catastral. Se propiciaron espacios para el desarrollo de mesas técnicas entre la ANT, la Alcaldía, el IGAC y los arrendatarios con el fin de concertar el proceso de actualización del componente económico catastral de los predios articulándose con la administración local quien tiene asignado en comodato dos predios ubicados en la zona del archipiélago.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC¹⁵

¹³ Normativa aplicable frente a islas, islotes y cayos: Ley 99 de 1993.

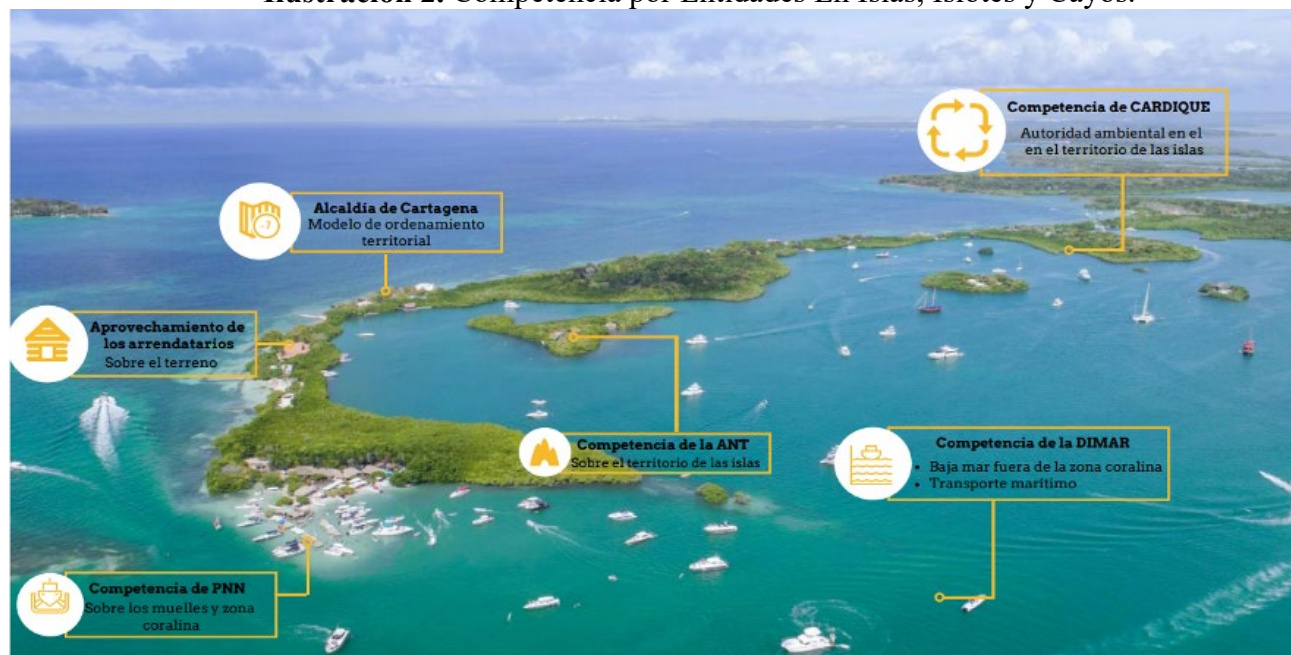
¹⁴ Normativa aplicable frente a islas, islotes y cayos: Ley 388 de 1997.

¹⁵ Normativa aplicable frente a islas, islotes y cayos: Decreto ejecutivo 1440 de 1935; Ley 14 de 1983; Ley 1955 de 2019; Decreto 846 de 2021.

El IGAC, como máxima autoridad catastral a nivel Nacional y reguladora de la gestión catastral, tiene dentro del marco de sus competencias la de determinar las normas técnicas mediante la cual se delimitan las labores catastrales en todo el país.

Toda vez que se evidenció la necesidad de constatar la conformación física de los predios que conforman el archipiélago, la ANT realizó un proceso que a finales de 2018 le permitió contar con información verás de los predios, la cual fue verificada por el IGAC. Con base en lo anterior, se realizó la actualización de la base catastral con información real de la conformación física y jurídica de los predios. Sin embargo, el proceso de actualización requiere de un proceso que permita levantar los componentes físico, jurídico y económico, por parte de los gestores catastrales competentes. Teniendo en cuenta lo anterior, y ante el llamado de la ANT, se llevó a cabo mesa de trabajo conjunta con los arrendatarios para conocer las metodologías y tener claridad sobre el proceso de conservación del catastro.

Ilustración 2. Competencia por Entidades En Islas, Islotes y Cayos.



Fuente: Elaboración propia.

Mecanismos de articulación entre las entidades competentes

De acuerdo con lo anterior, la articulación constituye un factor determinante entre las diferentes entidades involucradas en los procesos de administración de las islas, islotes y cayos de la Nación. Por ende, en el marco del régimen de contratación especial analizado, se llevó a cabo

una entrevista al exsubdirector de Administración de Tierras de la Nación de la Agencia Nacional de Tierras, Campo Elías Vega Rocha, quien desempeñó dicho cargo entre 2018 y 2022, con la cual se pudo constatar que, desde 2018, la Agencia Nacional de Tierras ha contado con aliados pertenecientes a entidades del orden nacional, municipal y con cooperantes internacionales, lo cual ha permitido desarrollar procesos de ordenamiento territorial.

Al respecto, Vega Rocha se refirió al acuerdo de cooperación suscrito con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), relacionado con el ordenamiento del territorio y el desarrollo sostenible en la administración de estos predios. En el marco de dicho acuerdo,

se llevaron a cabo estudios de capacidad de carga y erosión costera, se instalaron 358 elementos de señalización marina y 16 puntos ecológicos, y se implementó la campaña ‘Mi isla, mi casa’ con el fin de fomentar la educación ambiental y apropiación de estos territorios. (Vega, 2024).

De igual forma, comentó sobre el convenio de cooperación suscrito con la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), en el marco del cual se llevaron a cabo, entre otras, actividades con las comunidades para la protección y conservación de los ecosistemas.

Durante la misma entrevista con el exsubdirector, se profundizó en lo referente a la articulación lograda mediante la cooperación internacional sostenida con la OEI, frente a lo cual se mencionó que, gracias a dicha colaboración, se ejecutaron “estrategias desarrolladas mediante distintas actividades para que los habitantes y visitantes de las islas cuiden y se apropien del territorio, preservando sus ecosistemas” (Vega, 2024). Asimismo, señaló que, a través de este convenio, se estableció una alianza con la Fundación Malpelo, con el propósito de promover iniciativas de conservación basadas en el conocimiento del ecosistema, a través de minicursos de buceo dirigido a jóvenes de la comunidad, fomentando así la apropiación del entorno y el reconocimiento de la importancia de la biodiversidad.

De esta manera, no solo se cumple con la función de administrar efectivamente las tierras de la Nación (en este caso, los predios insulares), sino que, en atención a lo ordenado por el Consejo de Estado, se fortalece la articulación institucional y se sientan las bases para un aprovechamiento productivo de las islas y la preservación del ambiente.

Con lo anterior, se evidencia que el uso de mecanismos de articulación como convenios interinstitucionales, mesas de trabajo y cooperación internacional posibilita el trabajo mancomunado entre los diferentes actores involucrados en este proceso, con el fin de encontrar estrategias que permitan un aprovechamiento adecuado de los recursos de la Nación (Petro & Gual, 2023). Al respecto, la exdirectora de la Agencia Nacional de Tierras, Myriam Carolina Martínez, aseguró:

Revista de la Facultad de Sociedad, Cultura y Creatividad Institución Universitaria
Politécnico Gran Colombiano

Vol. 6 Núm. 2 (2025) julio – diciembre de 2025, e-ISSN: 2745-1461

Gracias a esta iniciativa de la Agencia Nacional de Tierras, en los últimos meses hemos logrado vincular hasta 24 actores como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, Alcaldía de Cartagena, CARDIQUE, DIMAR, PNN, Consejos Comunitarios de Islas del Rosario y San Bernardo, arrendatarios, Corpoturismo, INVEMAR, no solo para avanzar en los procesos de ordenamiento, sino también en temas de apropiación de prácticas adecuadas en el desarrollo de la actividad turística, protección de los ecosistemas marinos y medidas de manejo de residuos sólidos” (ANT & OEI, s.f.).

De acuerdo con el análisis realizado sobre las competencias de cada una de las entidades, las labores adelantadas por la Agencia Nacional de Tierras y lo dispuesto en el marco del Acuerdo 106 de 2019, se evidencia la necesidad de articulación entre las entidades del orden nacional y local. En este sentido, la Agencia Nacional de Tierras, como entidad encargada de administrar las tierras de la Nación —en cumplimiento de un mandato legal y de la jurisprudencia correspondiente—, ha liderado dicha articulación mediante mesas de trabajo, convenios de cooperación y la delimitación de competencias entre las distintas entidades involucradas en el proceso.

Se concluye, entonces, que la premisa del proceso consiste en garantizar la preservación eficaz del ecosistema de islas, islotes y cayos de la Nación, en armonía con el ámbito de aplicación señalado en el artículo 2 del Acuerdo 106 de 2019, el cual establece que,

(...) en ningún caso, las modalidades de administración incluirán las zonas de competencia de Parques Nacionales Naturales, las áreas destinadas a la preservación y restauración de los ecosistemas por las zonificaciones de las categorías de manejo especial que existan sobre el territorio insular, ni las superficies catalogadas como bienes de uso público, tales como las zonas de bajamar, las playas, entre otras, o las definidas por las corporaciones autónomas regionales y otras autoridades ambientales sobre rondas hídricas, máximas crecientes de las ciénagas, depósitos o fuentes internas de agua, además de las áreas definidas como espacio público por las normas vigentes. (Acuerdo 106 de 2019, Col.),

lo que se destaca en el modelo de contratación de arrendamiento, el cual es vigilado por las distintas autoridades involucradas, con un objetivo común en cuando al aprovechamiento eficiente de los recursos de la Nación mediante la explotación sostenible del medio ambiente y de los bienes baldíos de la Nación.

IV. Modelo de contratación especial en la protección y conservación de los bienes inadjudicables de la nación - islas, islotes y cayos de la nación.

En la Sentencia 25000-23-25-000-2003-91193-01(AP) de 2011, emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera del Consejo de Estado, se promueve la sostenibilidad

[Revista de la Facultad de Sociedad, Cultura y Creatividad Institución Universitaria](#)

[Politécnico Grancolombiano](#)

[Vol. 6 Núm. 2 \(2025\) julio – diciembre de 2025, e-ISSN: 2745-1461](#)

ambiental al reconocer la ineficacia de las acciones desarrolladas por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (hoy Agencia Nacional de Tierras); la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (CARDIQUE), y el Distrito Turístico de Cartagena de Indias. El objetivo del pronunciamiento judicial fue garantizar la recuperación del archipiélago y establecer una base jurisprudencial para el aprovechamiento de las islas, islotes y cayos de la Nación bajo un uso razonable.

El fallo de segunda instancia hace hincapié en el papel del Ministerio de Ambiente como coordinador del Sistema Nacional Ambiental (SINA)¹⁶, para la protección de los ecosistemas de las islas, islotes y cayos, señalando su responsabilidad de regular y mitigar los daños ambientales en articulación con la Agencia Nacional de Tierras. Además, se establece la necesidad de la ejecución del Plan de Manejo del Área Marina Protegida, en conjunto con la Dirección General Marítima (DIMAR) y CARDIQUE, para verificar acciones que garanticen el cumplimiento de la prohibición de construcciones ilegales, la prevención de la tala de manglares y el control de vertimientos de residuos sólidos y líquidos al mar. La sentencia hace un llamado al reconocimiento del daño ambiental, a las obligaciones de las entidades implicadas en su restauración y a la prevención de una mayor degradación del ambiente.

De forma detallada, los establecimientos públicos involucrados recibieron órdenes orientadas a elaborar un modelo de desarrollo sostenible, asegurar por parte de los arrendatarios el cumplimiento de todas las normas ambientales para evitar perjuicios al ecosistema, tramitar con prontitud y eficacia las investigaciones por infracciones ambientales, contaminación del medio marino y construcciones indebidas, establecer limitaciones para el uso de playas, y conformar un comité de vigilancia.

Toda vez que en esta misma sentencia se ampara el derecho a gozar de un ambiente sano y al aprovechamiento racional de los recursos naturales, se busca garantizar el desarrollo sostenible y la conservación de los mismos mediante la promoción de medidas que mitiguen el daño ambiental en los predios del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo. En este contexto, la Agencia Nacional de Tierras evidenció la necesidad de implementar medidas eficientes de administración para estos predios bajo su responsabilidad, con el fin de lograr un equilibrio ecológico y sostenible en el uso de dichos recursos.

Esto en el entendido que la administración de los predios baldíos ubicados en islas, islotes y cayos trasciende la simple tenencia y aprovechamiento. En cumplimiento de lo dispuesto normativa y jurisprudencialmente, la Agencia Nacional de Tierras ha desarrollado diversas acciones orientadas a la protección y conservación ecosistémica de los predios que conforman el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo.

¹⁶ El Sistema Nacional Ambiental – SINA es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en la Ley 99 de 1993. (Ministerio de Ambiente, Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y Sistema Nacional Ambiental – SINA).

En primer lugar, cabe destacar la expedición del Acuerdo 106 de 2019, aprobado por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras, el cual incorpora en materia ambiental aspectos relacionados con la preservación y recuperación de las islas, el uso de medidas ecológicas, y la aplicación de energías limpias y alternativas; se enfoca en la preservación y conservación ecosistémica, disminuyendo la presión sobre los ecosistemas, y regula las actividades desarrolladas en los predios; promueve el uso de energías limpias y proyectos ecoambientales; limita las mejoras realizadas sobre los predios arrendados, y prohíbe nuevas construcciones, de acuerdo con las Resoluciones 1424 de 1996 y 1610 de 2005, expedidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Para garantizar el cumplimiento de estas disposiciones, la Agencia Nacional de Tierras realiza seguimiento estricto a través de visitas de inspección ocular periódica, siendo rigurosa ante el incumplimiento de las normas ambientales y urbanísticas.

Al respecto, el Acuerdo 106 de 2019 de la Agencia Nacional de Tierras, determina en su artículo 6 que, “el proceso de selección que se adelantará, estará precedido por unos estudios previos que contendrán los determinantes ambientales particulares del predio, definidos por la autoridad ambiental y marítima competente (...)” (Acuerdo 106 de 2019, Col), lo que denota la inclusión del componente ambiental desde la visita de inspección ocular.

En el mismo sentido, el artículo 7 del precitado acuerdo, indica que la destinación del predio deberá ajustarse al régimen de usos de los Planes de Manejo Ambiental, para evitar su deterioro a causa de su destinación (Acuerdo 106 de 2019, Colombia). Dicha regulación se complementa con la política de fijar el canon de arrendamiento según el uso del predio, reconociendo que “existe una relación “entre el impacto ambiental sobre las islas y el tipo de aprovechamiento que se da sobre ellas, es necesario contemplar la continua e integral intervención de la Agencia Nacional de Tierras, garantizando la permanencia y protección de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, ello a través de la adecuada regularización de las ocupaciones del territorio” (Agencia Nacional de Tierras, 2022).

En entrevista, el exsubdirector de Administración de Tierras de la Nación, Campo Elías Vega Rocha, afirmó que las acciones de conservación deben abarcar todas las áreas del archipiélago. Destacó, además, el convenio con la OEI y entidades como la Fundación Malpelo, mediante el cual se desarrolló un proyecto de guardería de corales en el que “se construyeron estructuras metálicas de 15 árboles para plantar corales, que luego se trasplantan a zonas definitivas” (Vega, 2024).

De igual forma, Vega se refirió a la iniciativa de señalización marina, con la que se buscaba que los conductores de embarcaciones tuvieran especial cuidado en su tránsito, esto considerando los efectos negativos en el ecosistema y la entrega de 40 luminarias solares como parte de los contratos de arrendamiento y en apoyo a las energías limpias.

En este marco, el director de la OEI, Carlos Mario Zuluaga, señaló que,
[Revista de la Facultad de Sociedad, Cultura y Creatividad Institución Universitaria
Politécnico Grancolombiano](#)

[Vol. 6 Núm. 2 \(2025\) julio – diciembre de 2025, e-ISSN: 2745-1461](#)

En este proyecto recogemos años de investigación científica para poner al servicio de las islas este programa de recuperación de corales, manglares y ecosistema existente, a través de los más altos estándares en la aplicación de instrumentos y metodologías probadas en el sector científico, lo cual constituye garantía y rigurosidad en las intervenciones que se adelantan” (ANT & OEI, s.f.).

En este orden de ideas, la articulación interinstitucional resulta clave para la sostenibilidad de los contratos de arrendamiento, al compartir responsabilidades en la protección de bienes baldíos inadjudicables, vinculados a derechos colectivos ambientales.

V. Conclusiones

El análisis llevado a cabo en este proyecto de investigación, sobre la contratación especial de bienes baldíos inadjudicables en islas, islotes y cayos de la Nación, evidenció la importancia de la articulación interinstitucional y del cumplimiento del rol que cada entidad competente debe ejercer para que ello conduzca a un aprovechamiento eficiente de estos bienes públicos, considerando tanto las particularidades del entorno insular como la sostenibilidad ambiental y los problemas de tenencia de la tierra.

Antes de la implementación del régimen especial liderado por la ANT, estos terrenos se encontraban ocupados irregularmente por particulares que no contemplaban los impactos negativos en los ecosistemas debido a contaminaciones, construcciones indebidas y conflictos con comunidades ancestrales. Situación que ha demostrado una mejora gracias al modelo de contratación especial, el cual ha logrado una administración más efectiva de estos bienes, garantizando su uso apropiado, conservación ambiental y desarrollo económico. Esto en cumplimiento de mandatos judiciales, logrando una articulación entre las distintas entidades involucradas y con la implementación de mecanismos de supervisión que aseguran el uso adecuado de los recursos del Estado.

El desarrollo del proyecto también permitió evidenciar la carencia de bibliografía, jurisprudencia y normatividad específica. No obstante, el análisis realizado arrojó como resultado que (I) la contratación especial ofrece una mayor adaptabilidad a las realidades sociales y territoriales frente al modelo tradicional establecido por la Ley 80 de 1993, permitiendo un aprovechamiento más sostenible de estos territorios; (II) los mecanismos de coordinación entre la ANT y las demás entidades competentes permiten un control más riguroso de los contratos de arrendamiento, fortaleciendo la conservación de los ecosistemas y previniendo impactos ambientales negativos, respondiendo a los mandatos emitidos por la Corte Constitucional; y (III) finalmente, se concluye que este modelo de contratación especial constituye una herramienta fundamental los derechos que venían en riesgo sobre los ecosistemas y los recursos naturales, con estrictas cláusulas contractuales y la supervisión técnica, administrativa y jurídica para la protección

Revista de la Facultad de Sociedad, Cultura y Creatividad Institución Universitaria

Politécnico Grancolombiano

Vol. 6 Núm. 2 (2025) julio – diciembre de 2025, e-ISSN: 2745-1461

de los bienes públicos de Colombia.

Referencias

Acuerdo 041 de 2006. Por el cual se modifica parcialmente el Acuerdo número 033, “por el cual se regula la ocupación y aprovechamiento temporal de los terrenos que conforman las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo”. 8 de febrero, 2006. (Col.).

Acuerdo 028 de 2017. Por el cual se fijan reglas especiales en cuanto a las extensiones y condiciones de adjudicación de baldíos. 31 de agosto, 2017. (Col.).

Acuerdo 058 de 2018. Por el cual se fija el reglamento para el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables. 15 de julio, 2018. (Col.).

Acuerdo 106 de 2019. Por el cual se establece el reglamento para que la Agencia Nacional de Tierras administre los predios baldíos que constituyen reserva territorial del Estado, identificados como islas, islotes y cayos de los mares de la Nación. 4 de marzo, 2019. (Col.).

Acuerdo 262 de 2023. Por el cual se establece el reglamento para que la Agencia Nacional de Tierras administre los bienes baldíos de la Nación y reserva territorial del Estado, identificados como islas, islotes y cayos de los mares de la Nación. 27 de febrero, 2023. (Col.).

Acosta Rodríguez, J. E. y Gual Acosta, J. M. (2021). La delimitación de la libertad contractual en virtud de exigencias sociales. Revista IUSTA, (55).<https://doi.org/10.15332/25005286.6850>

Agencia Nacional de Tierras. (2020). Oficio No. 2020430018062 en respuesta a requerimiento ciudadano No. 20206200029582.

Agencia Nacional de Tierras. (2022). Alianza por la preservación y conservación del Archipiélago de Islas del Rosario. <https://www.ant.gov.co/alianza-por-la-preservacion-y-conservacion-del-archipelago-de-islas-del-rosario/>

Agencia Nacional de Tierras y Organización de Estados Iberoamericanos. (s.f.). La Agencia Nacional de Tierras y la Organización de Estados Iberoamericanos firman pacto para la preservación y ordenamiento territorial de las Islas del Rosario y San Bernardo.

Agencia Nacional de Tierras y Organización de Estados Iberoamericanos. (s.f.). Procedimiento islas, islotes y cayos de la Nación.

Blanco C & Leudo H (2015) la cláusula de renegociación en los contratos de concesión de obra pública, en *Revista Republicana*, (19). Pp. 171-192

Cala, E. (2020). Adjudicación de bienes baldíos a campesinados en zonas no focalizadas: un análisis desde la función social del Gobierno Nacional Colombiano [Trabajo de grado, Universidad Católica de Colombia]. <https://repository.ucatolica.edu.co/server/api/core/bitstreams/4733dfec-e5e9-486d-a424-290474330527/content>

Camaño, R. (2000). Metodología de la investigación jurídica. Editorial Astrea.

Castro, C., et al. (2010). La contratación estatal: teoría general. Perspectiva comparada y regulación internacional.

Colombia Compra Eficiente. (2018). Radicado No. 2201813000004832. Aplicación del Estatuto General de la Contratación Pública a los contratos de arrendamiento para la administración de los terrenos baldíos del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo. (Col.).

Colombia Compra Eficiente. (s.f.). Guía para las entidades estatales con régimen especial de contratación. (Col.).
https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_regimen_especial.pdf

Consejo de Estado [CE], Sala de Consulta y Servicio Civil, 26 de agosto, 1998, M.P.: C. Hoyos. N. 1121. (Col.).

Consejo de Estado [CE], Sala de Consulta y Servicio Civil, 21 de marzo, 2007, M.P.: G. Aponte. N. 11001-03-06-000-2007-00019-00(1814). (Col.).

Consejo de Estado [CE], Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 24 de noviembre, 2011, M.P.: M. García. N. 25000-23-25-000-2003-91193-01. (Col.).

Consejo de Estado [CE], Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera (Subsección B), 30 de abril, 2012, M.P.: R. Correa. N. 25002-326000-1995-00704-01 (21.699). (Col.).

Consejo de Estado [CE], Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 19 de junio, 2014, M.P.: n.d. N. 11001-03-24-000-2011-00134-00. (Col.).

Consejo de Estado [CE], Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta - Descongestión, 8 de febrero, 2018, M.C.P.: L. Bermúdez. N. 13001-23-31-000-1996-11313-01. (Col.).

Consejo de Estado [CE], Sala de Consulta y Servicio Civil, 13 de mayo, 2021, M.P.: A. Namén. N. 11001-03-06-000-2020-00212-00(2456). (Col.).

Constitución Política de Colombia [CP] 7 de julio, 1991, (Col.).

Corte Constitucional [CC] 7 de diciembre, 1995, M.P.: C. Gaviria. Sentencia C-595/1995, (Col.).

Corte Constitucional [CC] 5 de septiembre, 2001, M.P.: C. Vargas. Sentencia C-949/2001, (Col.).

Corte Constitucional [CC] 29 de marzo, 2012, M.P.: J. Palacio. Sentencia C-255/2012, (Col.).

Constitucional [CC] 17 de agosto, 2016, M.P.: L. Guerrero. Sentencia C-439/2016, (Col.).

Constitucional [CC] 18 de agosto, 2022, M.P.: A. Lizarazo. Sentencia SU-288/2022, (Col.).

Decreto 1440 de 1935. Por el cual se organiza el Instituto Geográfico Militar y se establecen sus funciones, 13 de agosto, 1935, (Col.).

Decreto 410 de 1971. Código de Comercio de Colombia, 27 de marzo, 1971, (Col.).

Decreto 622 de 1977. Por el cual se reglamenta el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia y se dictan otras disposiciones, 16 de marzo, 1977, (Col.).

Decreto 2663 de 1994. Por el cual se reglamenta el Capítulo XII de la Ley 160 de 1994 y se dictan los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación, 7 de diciembre, 1994, (Col.).

Decreto 216 de 2003. Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones, 3 de febrero, 2003, (Col.).

Decreto 3572 de 2011. Por el cual se crea una Unidad Administrativa Especial, se determinan sus objetivos, estructura y funciones, 27 de septiembre, 2011, (Col.).

Decreto 1071/2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. 26 de mayo, 2015, (Col.).

Decreto 2363/2015, por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura. 7 de diciembre, 2015, (Col.)

Decreto 846/2021, por el cual se modifica la estructura del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. 29 de julio, 2021, (Col.)

Decreto 1858/2025, por el cual se adiciona el capítulo 15 al Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, relacionado con la Apertura de Matrícula Inmobiliaria de Bienes Baldíos. 16 de septiembre, 2025, (Col.)

Decreto Ley 2811/1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. 18 de diciembre, 1974. (Col.)

Decreto Ley 2324/1984, por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria. 18 de septiembre, 1984. (Col.)

Decreto Ley 902/2017, por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras, 29 de mayo, 2017. (Col.)

Dussan, J. (2005). Elementos del contrato estatal.

Expósito, J. (2022). Forma, formalidades y contenido del contrato estatal.

Güechá Medina, C. N., & Higüera Jiménez, D. M. (2024). La responsabilidad del Estado por los cambios del precedente jurisprudencial en Colombia. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 19(2), 112-136. <https://doi.org/10.15332/19090528.10672>

Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano. Escuela de Derecho y Gobierno. (2023). Manual de investigación.

Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives De Andréis. (s.f.). Novedades red costera. https://portal.invemar.org.co/web/portal/novedades-red-costera/-/asset_publisher/dBQUoqH5EFTV/content/cardique-agencia-nacional-de-tierras-y-la-comunidad-orika-unidos-por-el-medio-ambien-1/10182

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (s.f.). Actualización catastral. <https://igac.gov.co/catastro-multiproposito/actualizacion-catastral>

Ley 84/1873, por la cual se expide el Código Civil de los Estados Unidos de Colombia. 26 de agosto, 1873. D.O.: 2867. (Col).

Ley 110/1912, por el cual se sustituyen el Código Fiscal y las leyes que lo adicionan y reforman. 23 de noviembre, 1912. D.O.: 14845. (Col).

Ley 111/1912, por el cual se aprueba un contrato. 23 de noviembre, 1912. D.O.: 14845. (Col).

Ley 2/1959, por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables. 16 de diciembre, 1959. (Col). D.O.: n.d. (Col).

Ley 135/1961, sobre reforma social agraria. 15 de diciembre, 1961. D.O.: 30691. (Col).

Ley 4/1973, por la cual se introducen modificaciones a las Leyes 200 de 1936, 135 de 1961 y 1ª de 1968. Se establecen disposiciones sobre renta presuntiva, se crea la sala agraria en el Consejo de Estado y se dictan otras disposiciones. 29 de marzo, 1973. D.O.: 33828. (Col).

Ley 14/1983, por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones. 6 de julio, 1983. D.O.: n.d. (Col).

Ley 80/1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. 28 de octubre, 1993. D.O.: 41094. (Col).

Ley 99/1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. 22 de diciembre, 1993. D.O.: 41146. (Col).

Ley 160/1994, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. 3 de agosto, 1994. D.O.: 41479. (Col).

Ley 388/1997, por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. 18 de julio, 1997. D.O.: 43091. (Col).

Ley 489/1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. 30 de diciembre, 1998. D.O.: 43464. (Col).

Ley 1150/2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. 16 de julio, 2007. D.O: 46691. (Col).

Ley 1728/2014, por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones. 18 de julio, 2014. D.O.: 49216. (Col).

Ley 1955/2019, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. 25 de mayo, 2019. D.O.: 50964. (Col).

Mancera, N., & Sotelo, O. (2005). Recuperación de bienes de uso público en las Islas del Rosario y San Bernardo. *Gestión y Ambiente*, 8(2), 61–69.
<https://www.redalyc.org/pdf/1694/169421174005.pdf>

Mendoza Pulido, Fabian (2023). De la memoria histórica al derecho a las memorias colectivas: una propuesta hermenéutica en *Revista Nuevos Desafíos del Derecho*, Vol. 3 Núm. 1

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (s.f.). Ordenamiento Ambiental Territorial y Sistema Nacional Ambiental – SINA. <https://www.minambiente.gov.co/ordenamiento-ambiental-territorial-y-sistema-nacional-ambiental-sina/>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2016, 11 de noviembre). Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf

Mora Gamboa, J. F. G. (2020). La discusión sobre el baldío y la propiedad privada en Colombia. *Prolegómenos*, 23(45), 51–65.

Ospina, G., & Ospina, E. (2022). Teoría general del contrato y del negocio jurídico. Editorial Temis.

Oyola Bolívar, A. P. ., y Blanco Alvarado, C. . (2022). Determinación de la Jurisdicción Competente Para Conocer de los Conflictos Derivados de los Contratos Suscritos por el “Fondo Colombia en Paz”. *Revista Jurídica Mario Alario D’Filippo*, 14(28), 427–451.
<https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.14-num.28-2022-3984>

Pachón, A. (2012). Estatuto general de contratación de la administración pública en Colombia: Principios, procedimientos y régimen de inhabilidades e incompatibilidades. Universidad del Rosario.

Parques Nacionales Naturales de Colombia. (2020). Plan de manejo del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo 2020–2025. <https://www.parquesnacionales.gov.co/wp-content/uploads/2020/10/planes-de-manejo-pnn-los-corales-del-rosario-y-san-bernardo.pdf>

Parques Nacionales Naturales de Colombia. (s.f.). Sistema Nacional de Áreas Protegidas. <https://www.parquesnacionales.gov.co/entidad/sistema-nacional-de-areas-protegidas/>

Petro González, I. R., & Gual Acosta, J. M. (2023). Principios de buena fe y lealtad procesal a la luz de las nuevas tendencias del poder especial. *IUSTA*, 57. <https://doi.org/10.15332/25005286.9089>

Pimiento Echeverri, J. A. (2011). Reflexiones en torno a la división de los bienes públicos en el Código Civil. *Revista de Derecho Privado*, (21), 207–232.

Procuraduría General de la Nación. (2024). En “limbo jurídico” arrendatarios de las Islas del Rosario, Procuraduría le pidió a la ANT reglas claras en procesos contractuales. <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/limbo-juridico-arrendatarios-islas-rosario-procuraduria-pidio-ant-reglas-claras-procesos-contractual.aspx>

Procuraduría General de la Nación. (2024). Contratos de arrendamiento en Islas del Rosario y protección de cuerpos de agua, la agenda ambiental de la Procuraduría en Cartagena. <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/contratos-arrendamiento-islas-rosario-proteccion-cuerpos-agua-agenda-ambiental-procuraduria-cartagena.aspx>

Resolución 4698/1984, por la cual se declara que no han salido del patrimonio nacional y por tanto son baldíos reservados de islas del Rosario, entre las cuales se encuentran la Isleta, la Isletica, Isla Grande y otras, ubicadas en jurisdicción del municipio de Cartagena, Departamento de Bolívar. 27 de septiembre, 1984. (Col.).

Resolución 4393/1986, por la cual se deciden unos recursos y las solicitudes de nulidad formulados contra la resolución No. 4698 de 1984 y contra la actuación administrativa que culminó con la declaración de baldíos reservados de los terrenos que conforman las Islas del Rosario, pertenecientes al corregimiento de Barú, municipio de Cartagena, departamento de Bolívar. 15 de septiembre, 1986. (Col.).

Resolución 1424/1996, por la cual se ordena la suspensión de construcciones en el área del parque Nacional Natural Los Corales del Rosario, en las Islas del Rosario, en los demás cayos, islas e islotes ubicados al interior de los límites del Parque y en las islas y bajos coralinos que conforman el Archipiélago de San Bernardo. 20 de diciembre, 1996. (Col.).

Resolución 456/2003, por medio de la cual se ordena la elaboración de un modelo de desarrollo sostenible para los archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo. 16 de abril, 2003. (Col.).

Resolución 1610/2005, por la cual se revoca la Resolución 760 del 5 de agosto de 2002 y se modifica el artículo Tercero de la Resolución 1424 de 1996. 28 de octubre, 2005. (Col.).

Resolución 160/2020, por la cual se adopta el Plan de Manejo del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo. 15 de mayo, 2020. (Col.).

Resolución 551/2022, por medio de la cual se adopta el Modelo de Desarrollo Sostenible y el Plan de Manejo Ambiental del Área Marina Protegida de los Archipiélagos del Rosario y de San Bernardo y se dictan otras disposiciones. 25 de mayo, 2022. (Col.).

Sánchez Hernández, H. A., & Sánchez Gómez, A. (2023). Las sujeciones materiales imprevistas en la contratación estatal: Un estudio desde el principio del equilibrio económico del contrato en Colombia. *IUSTA*, 59, 11-38. <https://doi.org/10.15332/25005286.9647>

Vega, C. E. (2024). Entrevista personal [Comunicación personal].