

	Al responder por favor cite este número 13002023E2042127	
	Fecha Radicado: 2023-12-05 11:05:59	
	Código de Verificación: 06a4d	Folios: 6
	Radicador: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	

Bogotá, D.C.

Señor

**CARLOS EDUARDO MARTÍNEZ MARULANDA**

Director Administrativo de Control Urbano

**ALCALDÍA MAYOR DE CARTAGENA DE INDIAS**

Diagonal 30 No. 30 – 78, Centro – Plaza de la Aduana

[alcalde@cartagena.gov.co](mailto:alcalde@cartagena.gov.co) , [controlurbano@cartagena.gov.co](mailto:controlurbano@cartagena.gov.co)

Teléfono: (5) 6411370

Cartagena de Indias, Departamento de Bolívar

**ASUNTO:** Respuesta a Radicado MADS 2023E104569, recibida en traslado *Solicitud de concepto jurídico con relación a la entrega y recepción de áreas de cesión pertenecientes a un parque natural nacional*

Reciba un cordial saludo,

En atención al asunto precitado, recibido en traslado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, mediante el cual presenta varias peticiones, se da respuesta a los puntos 1 y 6, en el marco de las competencias y funciones establecidas en el Decreto 3570 de 2011 y en tal virtud el pronunciamiento se emite de manera general y para tal fin y mayor precisión, se transcriben las peticiones elevadas y a continuación la respuesta a cada una de las situaciones planteadas, así:

***“1. Las áreas de cesión son bienes que se incorporan al patrimonio municipal, con ocasión de la actividad urbanística y que indudablemente contribuyen a la integración del espacio público conforme al artículo 5º de la ley 9 de 1989, ¿Puede considerarse un parque natural bien de uso público y registrarse en el inventario del municipio?”***

Por lo general, la doctrina y la jurisprudencia actuales emplean la expresión bienes públicos para referirse a la categoría jurídica que engloba todos los bienes detentados por las entidades de derecho público. La Constitución Política se refiere a los bienes nacionales en varias normas, de las cuales se transcribe la siguiente:

***“Artículo 63: “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.”***



Así las cosas, según la Sala de Consulta y Servicio Civil, dos (2) de noviembre de 2005, Radicación número: 11001-03-06-000-2005-01682-00 señala:

*“...los parques naturales en general, poseen las características de los bienes de uso público pero se distinguen de ellos en cuanto a la afectación de las tierras que los componen, pues los bienes de uso público o universales se encuentran afectados al uso de todos los habitantes, el cual les pertenece, según la definición del Código Civil, mientras que la finalidad de los parques es eminentemente ecológica, respondiendo a un derecho colectivo y no a la satisfacción de una necesidad individual, que es lo que predomina en los de uso público.”*

En tal virtud, los Parques Naturales son bienes de uso público de categoría no patrimonial, toda vez que, no están en el comercio y tienen los atributos fijados por la misma Constitución de ser inalienables, inembargables e imprescriptibles y especialmente protegidos, según se deriva del artículo 63 de la Constitución Política, habida cuenta que gozan de un régimen constitucional de protección.

Ahora bien, los Parques Naturales no forman parte del patrimonio de ningún ente territorial y no son objeto de registro en el inventario municipal, toda vez que, de conformidad con el Decreto 3572 de 2011, *Por el cual se crea una Unidad Administrativa Especial, se determinan sus objetivos, estructura y funciones*, en sus artículos 1, 2 numeral 1) y 21 se estableció su administración, manejo y reglamentación, en cabeza de la unidad especial Parques Nacionales Naturales de Colombia:

**“ARTÍCULO 1o. CREACIÓN DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA.** Créase la Unidad Administrativa Especial denominada Parques Nacionales Naturales de Colombia, del orden nacional, sin personería jurídica, con autonomía administrativa y financiera, con jurisdicción en todo el territorio nacional, en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998, cuyas funciones serán las establecidas en el presente decreto. La entidad estará encargada de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Este organismo del nivel central está adscrito al Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**ARTÍCULO 2º Funciones.** Parques Nacionales Naturales de Colombia, ejercerá las siguientes funciones:

1. Administrar y manejar el Sistema de Parques Nacionales Naturales, así como reglamentar el uso y el funcionamiento de las áreas que lo conforman, según lo dispuesto en el Decreto-Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993 y sus decretos reglamentarios. (...)

**ARTÍCULO 21. TRANSFERENCIA DE BIENES, DERECHOS Y OBLIGACIONES.** A partir de la fecha de entrada en vigencia del presente decreto se entienden transferidos a título gratuito por ministerio de la ley, todos los bienes muebles e inmuebles, derechos y obligaciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a Parques Nacionales Naturales de Colombia, que tengan relación con las funciones establecidas para esta Unidad.

*Los bienes estarán identificados en las Actas que para el efecto suscriba el representante legal de Parques Nacionales Naturales de Colombia o su delegado, las cuales serán registradas en la respectiva oficina de Registro, cuando a ello hubiere lugar.”*

**“6. ¿se puede expedir licencia de construcción y aceptar áreas de cesión sobre extensiones de tierras inscritas en el Registro único Nacional de áreas protegidas RUNAP? ¿Teniendo en cuenta que el área del proyecto urbanístico se superpone con el Parque Natural Los Corales del Rosario y San Bernardo constituido mediante la Resolución 165 del 6/07/1977 de Parques Nacionales Naturales?”**

El Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario, fue declarado y alinderado originalmente por Acuerdo número 26 de 1977 del INDERENA, aprobado por Resolución Ejecutiva número 165 de 1977 y la Resolución Ejecutiva No. 171 de 1986 (mediante la cual se precisan los límites), posteriormente fue realinderado por la Resolución Ejecutiva número 59 de 1988, y por la Resolución número 1425 de 1996, esta última proferida por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y finalmente mediante la resolución No. 2211 de 2016 expedida por esta Cartera Ministerial se precisan nuevamente los límites del parque.

De acuerdo con lo establecido en cada una de las resoluciones antes citadas este parque está comprendido por el área submarina y las Islas del Tesoro y Rosario, así como un sector de la Isla de Barú, áreas en las cuales se encuentra la formación coral más desarrollada de la plataforma continental colombiana y ecosistemas de manglar, pastos marinos, lagunas costeras y formación de coral fósil y relictos de bosque seco tropical en sus zonas terrestres, adicionalmente, el área de parque reviste una especial importancia socioeconómica representada en la pesca de subsistencia por parte de las poblaciones vecinas.

Así mismo, la Resolución 1424 de 1996 fue objeto de modificación por la Resolución 760 del 05 de agosto de 2002 (que revocó el artículo 3º de la resolución mencionada), la cual a su turno fue revocada por la Resolución 1610 de 2005, expedida por el otrora Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la cual dejó vigente nuevamente el artículo tercero de la Resolución 1424 de 1996, en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 2o.** *El artículo 3o de la Resolución número 1424 de 1996 quedará así:*

*Se podrán realizar labores de adecuación, reposición o mejora a las construcciones ya existentes en el área del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario, en las Islas del Rosario, en los demás cayos, islas, islotes ubicados al interior de los límites del Parque y en las islas y bajos coralinos que conforman el archipiélago de San Bernardo, siempre que estas labores estén circunscritas al simple mantenimiento y conservación de tales construcciones y previamente obtengan las licencias, permisos y autorizaciones que en cada caso exija la ley”*

Lo expuesto anteriormente quiere decir que en la actualidad no se permiten construcciones nuevas; solo se permite la adecuación o mejora a las construcciones ya existentes, previa obtención de los permisos a que haya lugar, que por motivos del desarrollo normativo de la época y del actual, no es competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la expedición de dichos permisos.

Igualmente, la Resolución 1425 del 20 de diciembre de 1996. *Por la cual se realindera el Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y se modifica su denominación*, expedida por el otrora Ministerio del Medio Ambiente, estableció en sus artículos 2º y 3º lo siguiente:

*“Artículo 2: A partir de la vigencia de la presente Resolución queda prohibida la realización de nuevas construcciones en las islas e islotes a que hace referencia el párrafo primero del artículo precedente.*

*Artículo 3: Dentro del área quedan prohibidas las actividades diferentes a las de conservación, educación, recreación, cultura, recuperación y control, en especial las contempladas en el [Decreto Ley 2811 de 1974], el [Decreto 622 de 1977] y los reglamentos que para el efecto se expidan.”*

De otra parte, la Ley 2294 de 2023 por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026, consagra en su artículo 29 lo siguiente:

**“ARTÍCULO 29. ADECUACIÓN DE INFRAESTRUCTURA AL INTERIOR DE ÁREAS DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES.** *Parques Nacionales Naturales de Colombia podrá autorizar la realización de adecuaciones o mejoras sobre las edificaciones existentes al interior de las áreas de su competencia, que estén asociadas al uso dotacional comunitario o vivienda rural de población campesina en condición de vulnerabilidad, que hayan suscrito acuerdos de conservación de que trata el artículo 7 de la Ley 1955 de 2019 y que no impliquen ampliación sobre las construcciones existentes al interior de las áreas. Esta autorización deberá contener las condiciones que garanticen que las adecuaciones o mejoras y el funcionamiento de estas edificaciones no causen deterioro a las áreas protegidas e incluirá los permisos de uso o aprovechamiento de los recursos naturales que se requieran. Lo anterior no implica un cambio en el régimen de propiedad de las áreas ni su protección ambiental.”*

Igualmente, el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible (Decreto 1076 de 2015), con relación a las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, en su artículo 2.2.2.1.7.4. establece lo siguiente:

**“ARTÍCULO 2.2.2.1.7.4. Entidad competente.** *Según lo dispuesto por el Decreto- Ley 3572 de 2011, Parques Nacionales Naturales de Colombia, es la entidad competente para el manejo y administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales, a que se refiere este Decreto.”*

Así las cosas, Parques Nacionales Naturales de Colombia es el Coordinador del Sistema Nacional de Áreas Protegidas conforme al artículo 7 del Decreto reglamentario 2372 de 2010, el cual es compilado en el Decreto Único 1076 de 2015 del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible y de conformidad con el Decreto No. 3572 de 2011, tiene la función de Administrar el Registro Único

Nacional de Áreas Protegidas – RUNAP, creado por el Decreto 2372 de 2010 en la cual cada una de las Autoridades Ambientales inscriben y registran las áreas protegidas de su jurisdicción.

En el mismo sentido, el artículo 2.2.2.1.2.10. del Decreto 1076 de 2015, establece:

**“ARTÍCULO 2.2.2.1.2.10. Determinantes ambientales.** La reserva, alinderación declaración, administración y sustracción de las áreas protegidas bajo las categorías de manejo integrantes del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, son determinantes ambientales y por lo tanto normas de superior jerarquía que no pueden ser desconocidas, contrariadas o modificadas en la elaboración, revisión y ajuste y/o modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios y distritos, de acuerdo con la Constitución y la ley.

Conforme a lo anterior, esas entidades territoriales no pueden regular el uso del suelo de las áreas reservadas, delimitadas y declaradas como áreas del SINAP, quedando sujetas a respetar tales declaraciones y a armonizar los procesos de ordenamiento territorial municipal que se adelanten en el exterior de las áreas protegidas con la protección de estas. Durante el proceso de concertación a que se refiere la Ley 507 de 1999, las Corporaciones Autónomas Regionales deberán verificar el cumplimiento de lo aquí dispuesto.

**PARÁGRAFO.** Cuando la presente ley se refiera a planes de ordenamiento territorial se entiende, que comprende tanto los planes de ordenamiento territorial propiamente dichos, como los planes básicos de ordenamiento territorial y los esquemas de ordenamiento territorial, en los términos de la Ley 388 de 1997.”

De las normas transcritas anteriormente, se establece que no es posible expedir licencias de construcción para edificaciones nuevas al interior del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y San Bernardo. Igualmente, no se debe aceptar áreas de cesión sobre extensiones de tierras inscritas en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas RUNAP, por parte de ningún ente territorial, habida cuenta que las áreas protegidas y los Parques Nacionales gozan de especial protección y régimen legal especial.

Es importante recordar que, la inobservancia de las normas ambientales referidas a las áreas protegidas de cualquier categoría, por parte de particulares o entidades privadas o públicas, serán objeto de sanciones en el marco del régimen sancionatorio ambiental Ley 1333 de 2009, sin perjuicio de las responsabilidades penales y civiles que se puedan derivar:

**“ARTÍCULO 5º. Infracciones.** Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa

*ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.”*

Así mismo el artículo 2.2.2.1.1.5.3. del Decreto 1076 de 2015, consagra:

**“ARTÍCULO. 2.2.2.1.1.5.3 Sanciones aplicables:** El régimen sancionatorio corresponderá al contenido en la Ley 1333 de 2009 o la norma que lo modifique o sustituya.”

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el Artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

  
**ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGÓN**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Copia: Dra. Dorys Patricia Noy Palacios / Dirección de Espacio Urbano y Territorial / Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio [correspondencia@minvivienda.gov.co](mailto:correspondencia@minvivienda.gov.co)

Proyectó: Mario Alberto Ortiz Pulecio / Abogado Contratista - Oficina Asesora Jurídica  
Revisó: Myriam Amparo Andrade Hernández - Coordinadora / Grupo Conceptos y Normatividad en Biodiversidad - Oficina Asesora Jurídica  
Revisó: Hernan Dario Paez Gutierrez-Abogado Contratista Oficina Jurídica