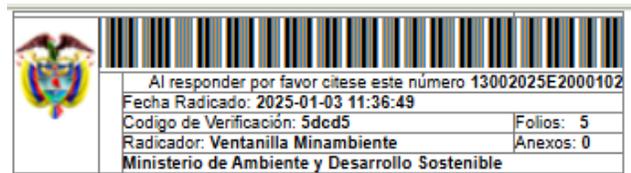


MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Bogotá D.C.,



Doctora

LINA MARÍA SALCEDO MESA

Subdirección de Administración de Tierras de la Nación

Agencia Nacional de Tierras

Calle 43 No., 57-41

atencionalciudadano@ant.gov.co

Ciudad.

ASUNTO: CONCEPTO JURÍDICO - Construcciones nuevas en Islas del Rosario y San Bernardo – Radicado ANT 202443010016161 Radicado No. 12024E1055710 del 10 de octubre de 2024.

Respetada Doctora Lina María:

Teniendo en cuenta la consulta presentada mediante el radicado del asunto, nos permitimos plantear las siguientes consideraciones, dejando de presente que en concordancia con lo establecido en la Ley 99 de 1993, la Ley 1755 de 2015, el Decreto 3570 de 2011, y el artículo 1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

I. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Sobre el asunto consultado se han emitido los siguientes conceptos jurídicos:

- Concepto 230920012646 - Radicado 13002023E3012646 de 2023-09-20.

I.I. ASUNTO A TRATAR

Se solicita se emita concepto jurídico respecto a lo siguiente:

1. *Nos informe si es viable dar autorización en colocar estas estructuras que son presentadas como mejoras por parte de los arrendatarios de los predios insulares ubicados en los archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo?,*
2. *Aunado con lo anterior nos permitimos elevar consulta respecto la autoridad competente al interior del territorio de los archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo para otorgar permiso de demolición de estructuras que se encuentran en avanzado estado de deterioro. Ello por cuanto la norma aplicable no establece que autoridad sería la competente para expedir dicha autorización, teniendo en cuenta que las Islas del Rosario y San Bernardo no se encuentran incluidas en el POT, y, por lo tanto, las curadurías de Cartagena no tienen competencia frente al trámite del permiso.”*

Calle 37 No. 8 – 40

Conmutador +57 6013323400

www.minambiente.gov.co

Bogotá, Colombia

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

3. Finalmente queremos solicitar nos informe que Entidad es competente frente al tema de Isla Cabrona, Isla Palma, Isla Fuerte y Boquerón. Toda vez que, estas Islas no hacen parte de PNN, y, por consiguiente, no es aplicable la resolución 1424 de 1996. Esta consulta es con la finalidad de empezar a regular las construcciones e infraestructuras que se están adelantando en territorio de estos baldíos.

III. ANTECEDENTES JURÍDICOS

La Resolución 1424 del 20 de diciembre de 1996 ordeno 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 o islotes ubicados al interior de los límites del Parque y en las islas y bajos coralinos que conforman, el Archipiélago de San Bernardo

En el artículo tercero de la referida Resolución estableció:

“Artículo 3: Para la realización de cualquier tipo 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 o islotes ubicados al interior de los límites del Parque y en las islas y bajos coralinos, que conforman el Archipiélago de San Bernardo, se deberá presentar solicitud escrita ante el Ministerio del Medio Ambiente, quien podrá, autorizar o no la obra e imponer la presentación de un plan de manejo ambiental.

Las obras mencionadas en el presente artículo no podrán iniciarse sin la autorización previa o la aprobación del plan de manejo ambiental, por parte del Ministerio del Medio Ambiente.”

Mediante la Resolución 0456 del 16 de abril de 2003, el MADS ordena la elaboración de un **modelo de Desarrollo Sostenible** para los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, así:

“Artículo primero. Ordenar a la Dirección de Ecosistemas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo sostenible, a la Unidad Administrativa Especial del sistema de Parques Nacionales Naturales -UAESPNN del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, a la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique — CARDIQUE—, al Instituto Nacional de Investigaciones Marinas y Costeras al Distrito Turístico, Histórico y Cultural de Cartagena de Indias y al Establecimiento Público Ambiental de Cartagena de Indias: E.PAC-, 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 una isobata de doscientos (200) Mts.

Este modelo buscará la incorporación de criterios para la conservación de sus ecosistemas y procesos ecológicos críticos y definirá los mecanismos para el manejo y uso sostenible de sus recursos naturales”.

A través de la Resolución 679 del 31 de mayo de 2005 en su artículo primero estableció:

“ARTICULO PRIMERO. - Declarar como Área Marina Protegida el área delimitada por las siguientes coordenadas y que se denominará Área Marina Protegida de los Archipiélagos del Rosario y de San Bernardo”

Con la Resolución 551 del 25 de mayo de 2022 en su artículo primero se determinó:

“Artículo 1°. Adopción del Modelo de Desarrollo Sostenible y del Plan de Manejo Ambiental del Área Marina protegida de los Archipiélagos del Rosario y de San Bernardo (AMP ARSB). Adoptar el Modelo de Desarrollo

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Sostenible, y el Plan de Manejo Ambiental para el Área Marina Protegida de los Archipiélagos del Rosario y San Bernardo con sus anexos, líneas estratégicas y proyectos, los cuales hacen parte integral de la presente resolución.”

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

Conforme a las solicitudes de consulta planteadas se abordarán según su orden así:

1. ***¿Nos informe si es viable dar autorización en colocar estas estructuras que son presentadas como mejoras por parte de los arrendatarios de los predios insulares ubicados en los archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo?***

Inicialmente es necesario precisar que el artículo tercero de la Resolución 1424 de 1996 fue modificado por la Resolución 1610 del 28 de octubre de 2005 el cual quedo así:

“ARTICULO SEGUNDO. El Artículo Tercero de la Resolución 1424 de 1996 quedaría 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 Peque 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, permiso y autorizaciones que en cada caso exija la ley”. Negritas fuera de texto.

Al modificarse el artículo tercero de la Resolución 1424 de 1996 a través del artículo segundo de la Resolución 1610 de 2005, se posibilita la adecuación, reposición o mejoras solamente en construcciones existentes del Parque Nacional Natural los Corales del Rosarios y demás islas, estableciendo como condiciones que dichas labores solo correspondan al mantenimiento y conservación de esas construcciones y que de manera previa se hayan obtenido los permisos y/o autorizaciones que la normativa exija.

Por otra parte en cuanto al el concepto de "mejora", esta se ha de entender como aquellas reparaciones o modificaciones que se realizan en un bien para mantenerlo en óptimas condiciones para su uso, sin embargo, para este caso por ser bienes que se ubican en áreas protegidas que han sido declaradas a través de la figura de parque natural nacional, estas actividades deben guardar especial consonancia con los valores de protección y conservación atribuidas a este tipo de áreas, así como los objetivos de conservación establecidos para el área conforme el artículo 2.2.2.1.1.6., del Decreto 1076 de 2015.

Por tanto, las “mejoras”, entendidas como cualquier inversión o trabajo realizado por el ocupante del terreno para una adecuada utilidad debe ser compatible con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y debe ser evaluado desde el punto de vista ambiental, a fin de cumplir con las metas del Plan de Manejo Ambiental del Parque Corales del Rosario y San Bernardo.

A la luz del procedimiento establecido, se debe proceder como lo indica la normatividad y tomar las acciones que en derecho correspondan, en especial de lo dispuesto en los artículos 4, 5,6 y 7 de la Resolución 1424 de 1996 (modificada por la Resolución 1610 de 2005), en especial porque se dio la orden de suspender el ingreso de cualquier material destinado a la construcción de las obras (art. 4), evacuar hacia el continente la maquinaria y el material para la construcción de obras (Art. 5) y aplicar las medidas preventivas y sanciones de Ley (art. 7).

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

En cuanto a las labores de adecuación, reposición o mejora a las construcciones existentes autorizadas por la Resolución 1424 de 1996, (Resolución 1610 de 2005 (modificatoria del artículo 3) establece la obtención de licencias, permisos y autorizaciones, de forma previa.

- 2. “Aunado con lo anterior, no permitimos elevar consulta respecto la autoridad competente al interior del territorio de los archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo para otorgar permiso de demolición de estructuras que se encuentran en avanzado estado de deterioro. Ello por cuanto la norma aplicable no establece que autoridad sería la competente para expedir dicha autorización, teniendo en cuenta que las Islas del Rosario y San Bernardo no se encuentran incluidas en el POT, y, por lo tanto, las curadurías de Cartagena no tienen competencia frente al trámite del permiso”.**

En cuanto a la solicitud de concepto sobre cuáles son las autoridades competentes para otorgar permisos de demolición de estructuras, dentro de los archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo se debe señalar que al ser declaradas como áreas protegidas a través de la figura de parque nacional natural su administración corresponde a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales.

De tal manera debe tenerse presente que Parques Nacionales Naturales de Colombia adoptó el Plan de Manejo del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo, a través de la Resolución 160 del 15 de mayo de 2020, en el cual se establecen las medidas de manejo y las actividades permitidas, así como también se constituye en el principal instrumento de planificación para el desarrollo, interpretación, conservación, protección, uso y manejo del área protegida.

En este sentido Parques Nacionales Naturales de Colombia tiene establecido un Procedimiento¹ para la obtención de permiso para adelantar labores de adecuación, reposición o mejoras a las construcciones existentes en el Parque Nacional Natural los Corales del Rosario y de San Bernardo

No menos importante, es la Resolución 0551 de 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”, ello en cumplimiento de la Sentencia del 24 de noviembre de 2011, 25000-23-25-000-2003-91193-01 (AP) del Consejo de Estado que Ordenó al Ministerio la obligación de elaborar un Modelo de Desarrollo Sostenible (MDS) para ese archipiélago.

El modelo de Desarrollo ordenado en la mencionada sentencia fue cumplido parcialmente con la Resolución número 679 de 2005 del Ministerio de Ambiente, quedando pendiente del dicho modelo, los objetivos descritos en el artículo tercero de la Resolución número 0456 de 2003, referentes a: “d) Elaborar el Plan de Manejo Integral del AMP y su zona amortiguadora; e) Proponer la reglamentación de los usos permitidos que respondan a los objetivos de conservación, manejo y uso sostenible”.

- 3. Finalmente; queremos solicitar nos informe ¿qué Entidad es competente frente al tema de Isla Cabrona-sic-, Isla Palma, Isla Fuerte y Boquerón?. Toda vez que, estas Islas no hacen parte de PNN, y, por consiguiente, no es aplicable la resolución 1424 de 1996. Esta consulta es con la finalidad de empezar a regular las construcciones e infraestructuras que se están adelantando en territorio de estos baldíos.**

¹ https://test.parquesnacionales.gov.co/wp-content/uploads/2023/09/AAMB_PR_19_Solicitud-de-permiso-para-adelantar-mejoras-a-las-construcciones-existentes-en-el-PNN-los-Corales-del-Rosario-y-de-San-Bernardo_V3.pdf

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

En cuanto a la consulta de sobre la entidad competente para administrar: “Isla Cabrona-sic-, Isla Palma, Isla Fuerte y Boquerón”, se tiene establecido en el Plan de Manejo del Parque Nacional Los Corales del Rosario y de San Bernardo, (2019 -2024), p. 20², incluye en la Figura 3. El Mapa del Límite del Área Marina Protegida,

Por su parte el Plan de Manejo en referencia a las Islas mencionadas señala:

“El AMP (Area Marina Protegida) está constituida por los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y del Archipiélago de San Bernardo, el parque submarino adyacente PNN Los Corales del Rosario y de San Bernardo y el Santuario de Flora y Fauna El Corchal “El Mono Hernández”, la zona continental desde el canal del Dique (al norte) hasta punta San Bernardo y el área marina desde el Parque hasta el complejo de isla Fuerte, bajo Bushnell y bajo Burbujas (al sur) y se extiende hasta la isobata de los 200m en la plataforma continental, involucrando los departamentos de Bolívar y Sucre (ver figura 3)”, (...)

“El archipiélago de San Bernardo se encuentra en el Caribe Insular Colombiano frente al Golfo de Morrosquillo. Está conformado por un conjunto de 9 islas en la actualidad - Palma, Panda, Mangle, Cabruna, Boquerón, Tintipan, Ceicén, Múcura e Islote, siendo estas tres últimas donde se concentran los habitantes del archipiélago.”

Al revisar la mencionada figura 3, en el citado Plan de Manejo, se observa demarcado con una línea roja discontinua el Mapa Limite del Área Marina Protegida, conforme al polígono establecido en la Resolución N° 679 del 31 de mayo de 2005 mediante la cual se declaró el Área Marina Protegida del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y del Archipiélago de San Bernardo (AMP CRSB), se adoptó su zonificación interna y se definieron sus usos generales, encontrándose así, que las **Islas Palma, Cabruna, Boquerón, Fuerte**, forman parte del Área Marina Protegida, establecido en la citada Resolución, toda vez que son parte del conjunto de las 9 islas que conforman el archipiélago de San Bernardo, y en donde Parques Nacionales Naturales de Colombia es la autoridad competente.

Por su parte, la Resolución 2211 del 28 de diciembre 2016, precisó los límites cartográficos del Parque Natural Los Corales del Rosario y San Bernardo contenidos en el Artículo primero de la Resolución 1425 de 1996, por lo cual debe consultarse siempre el sistema de coordenadas de delimitación.

El presente concepto se expide a solicitud de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación de la Agencia Nacional de Tierras y con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 el que reza: “Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”.

Atentamente,

ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGON

Jefe Oficina Asesora Jurídica

² Disponible en https://old.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2019/06/PM-PNN-CRSB_21_jun_2019_pm.pdf