



GOBERNACIÓN
Departamento Archipiélago de San Andrés,
Providencia y Santa Catalina
Reserva de Biosfera Scaflowee
NIT: 892.400.038-2

RESOLUCIÓN NUMERO 001398
(19 FEB. 2026)

"Por medio de la cual se resuelve recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución Nro. 008519 del 23 de diciembre de 2025"

EL GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA ISLAS, en uso de sus atribuciones legales y en el especial las conferidas por el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011, y demás normas concordantes sobre la materia, procede a resolver el recurso de apelación interpuesto de manera subsidiaria, por la señora **MARFA MARIA BALDONADO BENT**, en contra de la Resolución Nro. 008519 del 23 de diciembre de 2025, por medio de la cual se resuelve una solicitud de Licencia de Construcción en la modalidad de Obra Nueva.

CONSIDERANDO

I. Antecedentes

Que mediante solicitud identificada con radicado 20251200027375-R de fecha 1 de octubre de 2025, la señora **MARFA MARIA BALDONADO BENT**, elevó ante la secretaría de Planeación departamental, solicitud de Licencia de Construcción en la modalidad de Obra Nueva, en predio identificado con matrícula inmobiliaria Nro. 450-22268, y código catastral Nro. 880010000000000120797000000000, ubicado en el sector Bowie Bay, en la isla de San Andrés.

Que la Secretaría de Planeación le asignó el Nro. 88001-0-25-0102 de fecha 2 de diciembre de 2025 a la solicitud en comento, sometiéndola a estudio, de acuerdo con lo señalado en el Formulario Único Nacional (F.U.N) como trámite de: "Licencia de Construcción en la modalidad de Obra Nueva".

Que el proyecto fue revisado en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial vigente para la época, es decir, el Decreto departamental Nro. 325 de 2003, por medio del cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial para la isla de San Andrés y se dictan otras disposiciones.

Que, de conformidad con el Concepto de Uso de Suelo del predio objeto de la solicitud que reposa en el expediente contentivo del trámite, el tratamiento urbanístico que le es aplicable al predio obedece a: "AGROPECUARIA PRIMARIA 2- CORREDOR SUBURBANO ELSY BAR, en la cual se establecen las siguientes como usos principales: Agricultura, recreación; Usos secundarios: Vivienda (rural), institucional, comercio turístico y asociado a actividad hípica, avicultura, porcicultura".

Que mediante Resolución Nro. 008519 del 23 de diciembre de 2025, la Secretaría de Planeación procedió a negar la solicitud de Licencia de Construcción en la modalidad de Obra Nueva elevada por la señora **MARFA MARIA BALDONADO BENT**, conforme a lo descrito en la parte considerativa de ese acto administrativo.

Que el día 7 de enero del 2026 se llevó a cabo la diligencia de notificación personal del referido acto administrativo.

II. Oportunidad

Que el día 21 de enero de 2026, la señora **MARFA MARIA BALDONADO BENT**, decidió interponer recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la Resolución Nro. 008519 del 23 de diciembre de 2025, de acuerdo con lo previsto en el artículo 76 de la Ley 1437 de 2011, encontrándose dentro del término oportuno para tal fin.

Que mediante Resolución Nro. 000503 del 28 de enero de 2026, la Secretaría de Planeación de la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Islas, resolvió confirmar la decisión adoptada mediante Resolución Nro. 008519 del 23 de diciembre de 2025, y concede el recurso de apelación interpuesto.

III. Competencia

Que, conforme a los antecedentes anteriormente expuestos, atendiendo a lo establecido en el numeral 2° del artículo 74 de la Ley 1437 de 2011, este Despacho es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto de manera subsidiaria en contra la Resolución Nro. 008519 del 23 de diciembre de 2025.

IV. Del Recurso

"(...) se debe indicar que tal como se vislumbra en la escritura pública el lote fue adquirido en el año 2004, es decir que es propietaria del terreno por más de 20 años, por lo cual, se debe otorgar la licencia de construcción.

Se debe aclarar que, en San Andrés, el área mínima para lotes de vivienda rural puede ser de 1500m² según algunos Planes de Ordenamiento Territorial (POT), pero esto varía mucho según la zona específica, es decir si es zona urbana, rural, corregimiento y la normativa local, ya que el Archipiélago tiene regulaciones especiales.

No existe una única área mínima para toda Colombia, sino que cada municipio establece sus propias normas, y en San Andrés la cifra de 1500 m² se relaciona con zonas rurales específicas, no con un estándar general, y el lote es suburbano es una zona de uso compatible y en el cual tiene derecho a la construcción por el derecho a la vivienda digna y por el tiempo de más de 20 años tener el lote bajo su propiedad.

(...)

La negación de la normativa citada en la resolución de negación no aplica porque el lote es de uso compatible, como ya se anotó en los hechos, dado que, en San Andrés, el área mínima para lotes de vivienda puede ser de 1500m² según algunos Planes de Ordenamiento Territorial (POT), pero esto varía mucho según la zona específica, es decir si es zona urbana, rural, corregimiento y la normativa local, ya que el Archipiélago tiene regulaciones especiales.

No existe una única área mínima para toda Colombia, sino que cada municipio establece sus propias normas, y en San Andrés la cifra de 1500 m² se relaciona con zonas rurales específicas, no con un estándar general, y el lote es suburbano es una zona de uso compatible y en el cual tiene derecho a la construcción por el derecho a la vivienda digna y por el tiempo de más de 20 años tener el lote bajo su propiedad, debe ser procedente que se conceda la licencia en modalidad de obra nueva.

(...)

La señora MARFA MARIA BALDONADO BENT, tiene la edad de 86 años y su deseo es construir su vivienda, como parte de su derecho a una vida digna y un nivel de vida adecuado, protegido por la Constitución y tratados internacionales. La legislación colombiana, especialmente la Ley 2055 de 2020, les garantiza un sistema integral de cuidados que incluye vivienda, promoviendo su autonomía para permanecer en casa y ofreciendo apoyos a familias y cuidadores. La Corte Constitucional ha reafirmado que los adultos mayores vulnerables son sujetos de especial protección, con acceso a subsidios y cuidados, y programas como Colombia Mayor.

(...)

En el presente caso, la señora MARFA MARIA BALDONADO BENT, vivió por muchos años por fuera de la isla y su deseo es construir una vivienda en el lote de su propiedad

que adquirió por más de 20 años, con lo cual demuestra la antigüedad y el lote cumple con las normas urbanísticas vigentes (Plan de Ordenamiento Territorial – POT), clasificación del suelo (urbano, rural, etc.) y con los requisitos como trámites, formularios y estudios técnicos para obra nueva (...)"

V. Consideraciones de la Secretaría de Planeación

La Secretaría de Planeación del Departamento Archipiélago, en cabeza de su dignataria, resolvió el recurso de reposición interpuesto, confirmando en todas sus partes, la decisión adoptada mediante la Resolución Nro. 008519 del 23 de diciembre de 2025, y en consecuencia concedió el recurso de apelación interpuesto.

Frente a los argumentos del recurrente, dispuso:

"(...) 1. Sobre el Principio de Legalidad y la Vigencia de la Norma Urbanística: De conformidad con el artículo 2.2.6.1.2.2.3 del Decreto 1077 de 2015, esta Secretaría debe revisar el proyecto objeto de la solicitud desde el punto de vista jurídico, urbanístico, arquitectónico y estructural, verificando el cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes al momento de la radicación.

Para el caso concreto, la norma aplicable es el Decreto Departamental 325 de 2003 – POT vigente y el Decreto Departamental 363 de 2007 (modificadorio del POT), el cual establece en su ficha normativa para la UPI-R11 (Agropecuaria primaria 2 - de Iodora Suburbano Elsy Bar) un requisito de área mínima de lote de 1.500 m².

Esta norma es de obligatorio cumplimiento y no contempla en su texto excepciones explícitas para predios con áreas inferiores, ni cláusulas de progresividad que permitan omitir este estándar para nuevas construcciones.

2. Sobre la Preexistencia del Título de Propiedad: Si bien la recurrente acredita la propiedad del inmueble mediante Escritura Pública de 2004, la solicitud presentada corresponde a una Licencia de Construcción en la modalidad de Obra Nueva.

Según el artículo 2.2.6.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015, la licencia es la autorización previa para adelantar obras, y su otorgamiento implica la certificación del cumplimiento de las normas vigentes.

El hecho de poseer un título de propiedad anterior a la norma urbanística otorga el derecho de dominio sobre el terreno, pero no exime al propietario del cumplimiento de las cargas y restricciones urbanísticas impuestas por el Plan de Ordenamiento Territorial para el desarrollo de nuevas edificaciones. Aceptar lo contrario implicaría que los predios antiguos quedarían excluidos de la planificación territorial actual, lo cual contraviene el principio de prevalencia del interés general sobre el particular y la función pública del urbanismo (Art. 1, Ley 388 de 1997).

3. Sobre el Derecho a la Vivienda Digna y la Especial Protección del Adulto Mayor: Respecto a la condición de la señora Marfa María Baldonado Bent como sujeto de especial protección debido a su edad (86 años), la Administración reconoce la relevancia constitucional de sus derechos. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido clara en señalar que el derecho a la vivienda digna no es un derecho fundamental absoluto que faculte la inobservancia de los requisitos legales de seguridad y urbanismo.

Una vivienda "digna" debe ser, ante todo, una vivienda segura y legal. Permitir construcciones en predios que no cumplen con las dimensiones mínimas de planificación técnica pondría en riesgo la sostenibilidad del modelo de ocupación del suelo y, eventualmente, la seguridad jurídica y técnica del entorno donde la misma solicitante pretende habitar. La protección del adulto mayor se garantiza de maneras distintas, pero no mediante la vulneración del marco normativo vigente.

4. Análisis Técnico: La revisión técnica contenida en el expediente confirma que el lote tiene 1.400 m², lo que arroja un déficit de 100 m² frente a la norma. Al tratarse de una norma de carácter estructural y jerárquico dentro del ordenamiento territorial, la Secretaría de Planeación carece de competencia discrecional para flexibilizar o inaplicar los estándares dimensionales mínimos establecidos en la UPI contenida en el Decreto 363 de 2007. Adicionalmente, el expediente presentaba otras deficiencias técnicas en planos estructurales y arquitectónicos que no fueron subsanadas (...)"

VI. Normatividad Aplicable

- Constitución Política de Colombia de 1991
- Ley 388 de 1997
- Ley 1437 de 2011
- Decreto 325 de 2003
- Decreto 363 de 2007
- Decreto 1077 de 2015
- Decreto 1042 de 2023

VII. Consideraciones del despacho en la apelación

En cuanto al principio de confianza legítima y el principio de buena fe en las actuaciones administrativas.

Como primera medida, es preciso indicar que el principio de confianza legítima se deriva del principio de buena fe, es por esta razón que el Consejo de Estado ha indicado que: "El principio de confianza legítima consiste en la expectativa genuina que alberga el particular, de que las reglas establecidas por el Estado para el ejercicio de una actividad o el reconocimiento de un derecho no sean variadas súbitamente. De acuerdo con ello, este principio se ve defraudado cuando la autoridad produce un cambio abrupto en sus comportamientos y decisiones, cambio que resquebraja la esperanza legítima que el administrado se ha fijado."

Así mismo, el referido principio ha sido desarrollado como un mecanismo que permite conciliar el conflicto entre los intereses público y privado en aquellos casos en los cuales la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Sin embargo, debe aclararse que la confianza o la buena fe de los administrados **no se protegen garantizando la estabilidad de actos u omisiones contrarios al ordenamiento jurídico, pues precisamente, el interés general se presenta como un límite imponiendo el deber a la administración de enderezar los actos u omisiones irregulares, sin atropellar los derechos fundamentales de los asociados, tales como el debido proceso administrativo.** En otras palabras, la confianza legítima no puede alegarse para salvaguardar actuaciones que han sido expresamente proscritas por la ley¹.

Al respecto, el Decreto 1077 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio" establece y regula el procedimiento para la obtención de licencias urbanísticas. Este procedimiento garantiza el derecho al debido proceso, ya que establece las etapas que deben seguirse, los términos para cada actuación y la posibilidad de que el interesado presente recursos contra las decisiones que lo afecten; por lo que cada caso, debe ser sometido a estudio en forma separada y diligente, entendiendo que comportan particularidades propias y distantes.

En ese entendido, existe una jerarquía de las normas ambientales, pues la propia Resolución 000503 recuerda que el Decreto 363 de 2007 establece una ficha normativa específica para la UPI-R11 y un requisito sine qua non para construcción, este es, un área mínima de lote de 1.500m².

Incumplimiento de la norma urbanística (área mínima de lote)

Según apreciamos en la Resolución 008519 de 23 de diciembre de 2025, por medio de la cual se negó la solicitud de Licencia de Construcción en la modalidad de Obra Nueva, el predio se ubica en la UPI-R11 "Agropecuaria primaria 2 – corredor suburbano Elsy Bar", cuyo cuadro normativo establece, entre otros parámetros, un área mínima de lote de 1.500 m² para los usos permitidos en esa unidad, luego entonces, todo lote que sea inferior a esa medida, no se les es permitido su construcción como obra nueva.

La misma resolución constata que, conforme a la Escritura Pública 1121 de 2004 y al certificado de tradición de fecha 13 de junio del 2025 expedido por la Oficina de Registro

¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN QUINTA – DESCONGESTIÓN consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE, Radicación número: 25000-23-24-000-2009-00348-01

de Instrumentos Públicos de San Andrés con matrícula inmobiliaria No. 450-22268, el lote tiene un área de 1.400 m², esto es, 100 m² menos o por debajo del estándar mínimo fijado para la UPI-R11.

Por otro lado, en la Resolución 000503 de 28 de enero de 2026, al resolver el recurso de reposición, la Secretaría reitera que la norma del POT para la UPI-R11 exige un área mínima de 1.500 m², que se trata de una disposición de obligatorio cumplimiento y que el texto normativo no contempla excepciones explícitas para predios con áreas inferiores, ni cláusulas de progresividad que autoricen liberar el requisito frente a nuevas construcciones.

En consecuencia, la solicitud de licencia de construcción en modalidad de obra nueva presentada por la señora MARFA MARIA BALDONADO BENT va encaminada a la obtención de un permiso sobre un lote que no cumple con el área mínima exigida por la norma urbanística vigente, lo que configura un incumplimiento directo de las reglas para otorgar licencias urbanísticas.

Irrelevancia jurídica de la antigüedad del dominio frente al cumplimiento del POT

La recurrente argumenta que, por haber adquirido el predio en 2004 y tener más de 20 años de propiedad sobre el mismo, debería concederse la licencia, entendiéndose esto como un derecho adquirido; sin embargo, la Resolución 000503 del 28 de enero del 2026 recapitula que, conforme al artículo 2.2.6.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015, la licencia de construcción es una autorización previa para adelantar obras, cuyo otorgamiento implica la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas vigentes al momento de la radicación, sin que la fecha del título de propiedad exonere de esta carga.

Corolario a lo anterior, ninguna de las normas urbanísticas que regulan la materia, tiene un efecto retroactivo que diera cabida al otorgamiento de la licencia a particulares que hayan adquirido bienes antes de la entrada en vigor de las normas en mención.

La Ley 388 de 1997 establece que el ordenamiento del territorio y la acción urbanística va encaminada a propender el desarrollo, regular la utilización y ocupación debida del suelo y determinar características y dimensiones de las unidades de actuación urbanística, en ejercicio de una función pública que prevalece sobre intereses particulares.

Pretender el reconocimiento de una licencia de construcción por el solo hecho de que un predio sea adquirido con anterioridad al POT vigente, permite desconocer los estándares de área mínima exigida, lo que contraviene la función pública del ordenamiento y el principio de prevalencia del interés general sobre el particular en materia urbanística.

Por tanto, la preexistencia del título de propiedad no constituye una excepción legal a la regla que autorice a la autoridad a inaplicar el requisito de área mínima de 1.500 m² establecido en el POT para la UPI-R11.

La pretensión de convertir la antigüedad del dominio deprecada por el recurrente, entendiéndose como un criterio habilitante para otorgar una licencia urbanística resulta equivocada en el plano jurídico. El derecho de dominio ejercido sobre un inmueble garantiza la propiedad con sus respectivas facultades, el uso, el goce y la disposición del bien, pero no supone una violación al marco normativo en las condiciones existentes al momento de adquirir el lote, ni la exceptúa de las cargas y restricciones posteriores fijadas por el POT.

Si se aceptara el argumento esbozado de que la sola antigüedad del título permite prescindir de requisitos como el área mínima de lote, se generaría un régimen desigual entre propietarios -nuevos y antiguos- y, en la práctica, daría pie a una mala planificación urbana y rural del territorio insular.

Derecho a la vivienda digna y protección del adulto mayor frente al régimen urbanístico

El recurrente también fundamenta su solicitud en el derecho constitucional a la vivienda digna y en la especial protección constitucional del adulto mayor, invocando además la ley y la jurisprudencia constitucional sobre sujetos de especial protección.

En la Resolución 000503 del 28 de enero del 2026 se reconoce expresamente la condición de adulto mayor de 86 años de la solicitante como sujeto de especial protección, pero se enfatiza que el derecho a la vivienda digna no es un derecho absoluto que permita desconocer las normas de seguridad, urbanismo y ordenamiento territorial.

El propio razonamiento administrativo de la Secretaría de Planeación precisa que una vivienda digna debe ser, en primer lugar, segura y ajustada a la legalidad urbanística; de lo contrario, se afecta la sostenibilidad del modelo de ocupación del suelo y la seguridad jurídica y técnica del entorno.

De acuerdo con la Ley 388 de 1997, la fijación de parámetros como área mínima de lote forman parte de la acción urbanística legítima de las entidades territoriales, y la autoridad encargada de licencias está obligada a sujetarse a tales parámetros; por lo que no se cuenta con facultades para conceder excepciones no previstas en las normas reglamentarias. Lo que quiere decir que, aún, reconociendo la calidad de adulto mayor en condición de vulnerabilidad y la obligación del estado en proteger sus derechos fundamentales, estos derechos no autorizan a la administración a prescindir de las exigencias del POT y del Decreto 1077 de 2015 en materia de licencias urbanísticas cuando no se cumplen los requisitos legales.

Por último, una vivienda digna no es solo un techo inmediato, sino también un entorno seguro, planificado y estable; por eso, los estándares de lote mínimo, aislamientos e índices de ocupación existen como garantías colectivas de habitabilidad y sostenibilidad. Si por favorecer un caso individual se autorizara una obra que contraviene esos estándares, se abriría la puerta a múltiples excepciones, minando la coherencia del ordenamiento y, a la larga, afectando también a los mismos sujetos vulnerables que se pretende proteger.

En conclusión, una vez estudiado el expediente que nos ocupa el despacho considera, que no es viable acceder a la solicitud de Licencia de Construcción en la modalidad de Obra Nueva presentada por la señora **MARFA MARIA BALDONADO BENT**, identificada con cédula No. 23.246.727 de San Andrés; al observar que no cumple con las condiciones requeridas por el Decreto 363 de 2007 y el Decreto 325 de 2003, por lo que se deberá confirmar lo resuelto en la resolución recurrida.

En mérito de lo anteriormente expuesto;

RESUELVE

ARTICULO PRIMERO: CONFIRMAR en todas sus partes la decisión adoptada mediante la Resolución Nro. 008519 del 23 de diciembre de 2025 proferida por la Secretaría de Planeación de la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Islas, por lo expuesto en la parte considerativa del presente acto administrativo.

ARTICULO SEGUNDO: NOTIFÍQUESE a la señora **MARFA MARIA BALDONADO BENT**, identificada con cédula No. 23.246.727 de San Andrés, la decisión adoptada en el presente proveído, de acuerdo con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011, con la advertencia de que contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno.

ARTICULO TERCERO: Surtido lo anterior, devuélvase el expediente a la Secretaría de Planeación del Departamento Archipiélago, para que una vez vencido el termino de ejecutoria, proceda a dar debido cumplimiento a lo aquí decidido.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

19 FEB. 2026

Dada en San Andrés islas, a los


CHARLES LIVINGSTON LIVINGSTON
Gobernador (E)

Proyecto: Jimmy Padilla De León
Reviso y aprobó:
Archivo:

DILIGENCIA DE NOTIFICACIÓN PERSONAL

En el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, a los _____ () días del mes de _____ del año Dos Mil veintiséis (2026), se notificó personalmente al Señor (a) _____ identificado (a) con la Cédula de Ciudadanía Nro. _____ expedida en _____ del contenido de la Resolución Nro. _____ del _____ () del mes de _____ del año 2026. Se le entrega copia íntegra del mismo siendo las _____ horas.

EL NOTIFICADO

QUIEN NOTIFICA