

ORDENAMIENTO TERRITORIAL MARINO-COSTERO EN COLOMBIA: UN VACÍO JURÍDICO

Autores: Liliana Marín Barraza¹; Camilo Botero Saltaren²

Resumen

Desde la creación de la Ley 388 de 1997, que hace referencia a la organización territorial de Colombia, sumada a la promulgación de la Ley 1454 del 28 de junio de 2011, se observa que el país no ha desarrollado regímenes jurídicos adecuados que permitan el reconocimiento del territorio marino-costero como un área de especial ordenación.

A partir de una investigación exploratoria, se pudo determinar que esta regulación todavía no se ha desarrollado, entre otros aspectos, a que las iniciativas legislativas presentadas al Congreso tienen alta tendencia a quedar archivadas. En esta ponencia se presentarán los resultados de la revisión de proyectos de ley de ordenamiento territorial marino-costero presentados entre 2006 y 2015 como ejemplo de esta deficiencia.

El presente trabajo es resultado de una investigación que tiene como objetivo conocer los factores que han llevado a la inexistencia de una ley que regule efectivamente el ordenamiento territorial marino-costero, lo cual no ha permitido el establecimiento de un ordenamiento jurídico en esta temática. Para ello se realizó la exploración de las iniciativas legislativas registradas y publicadas a partir del año 1995 hasta la fecha a través de las páginas web oficiales de la Imprenta Nacional y el Congreso de la República de Colombia. Como resultado, se encontraron 13 proyectos legislativos desde el año 2006 hasta 2015, en algunos casos con aspectos solo parciales del ordenamiento territorial marino-costero y en otros con excesiva igualdad temática, siendo la desafectación de las zonas de bajamar y la seguridad en playas los temas recurrentes.

Palabras clave: *Territorio marino-costero, pesca, playas, Congreso de la República.*

¹ Expositora. Calle 18 14^a-18, Santa Marta, Magdalena, Colombia. <lilianamargaritamb@gmail.com> Abogada. Grupo de investigación Joaquín Aarón Manjarrez, Universidad Sergio Arboleda, Santa Marta.

² Calle 18#14^a-18, Santa Marta, Magdalena, Colombia. <camilo.botero@usa.edu.co> Doctor en Gestión del Agua y la Costa. Grupo de Investigación Joaquín Aarón Manjarrés, Universidad Sergio Arboleda, Santa Marta.

Introducción

A partir del artículo 157 de la Constitución Política de Colombia, en el año 1991 se definió un nuevo proceso legislativo ordinario que fue reglamentado por la Ley 5ª de 1992, también conocida como Reglamento del Congreso de la República. En el capítulo sexto, en los artículos 139 a 217 se establecen elementos como las cámaras de origen, la publicación y reparto, las comisiones constitucionales, legales y especiales, entre otros aspectos variados. No obstante, después de 24 años se empiezan a encontrar debilidades estructurales en el trámite legislativo, bien sea por cuestiones de procedimiento o coyunturales, como en el caso de las iniciativas relacionadas con el ordenamiento territorial marino-costero.

El ordenamiento territorial en Colombia encuentra su fundamento jurídico en los artículos 102 y 288 de la Constitución Política, que se refieren al territorio y la ley orgánica de ordenamiento territorial. La Ley 388 de 1997 clasificó el suelo del territorio nacional en dos categorías: suelo urbano y suelo rural, dejando sin estrato jurídico el suelo marino-costero (Ramos y Guerrero, 2010). El suelo marino-costero requiere un reconocimiento dentro del ordenamiento territorial, debido a que son zonas con una alta significación económica por la riqueza de sus recursos y ecosistemas (Ramos y Guerrero, 2010), además de su particularidad como áreas de interacción entre el continente y el mar. Es por ello que debe existir un conjunto de disposiciones jurídicas enfocadas en el manejo integrado de las zonas costeras, lo cual, sin embargo, es un vacío que se mantiene en la legislación colombiana, a pesar de los múltiples autores que lo han resaltado (Avella *et al.*, 2009; Botero y Sosa, 2011).

Si bien hay normas que disponen estrategias de manejo de algunos recursos costeros, son leyes disgregadas e insuficientes (Avella *et al.*, 2009). El mayor avance se ha realizado desde la rama ejecutiva, la cual ha aprobado una política ambiental de zonas costeras (Ministerio del Medio Ambiente, 2000), un documento Conpes (Departamento Nacional de Planeación, 2002) y la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros (CCO³, 2007). Sin embargo, ninguna de estas iniciativas ha logrado convertirse en ley de la república, que es la vía para exigir su obligatorio cumplimiento.

A partir de esta realidad, se consideró pertinente determinar los motivos que no han permitido el desarrollo de una legislación de ordenamiento territorial marino-costero en Colombia. Para ello se planteó un proyecto de investigación que, en una primera etapa, explorará las iniciativas legislativas presentadas en el Congreso de la República desde la expedición de la

³ Comisión Colombiana del Océano.

Ley 388 de 1997 hasta el año 2015. Esta ponencia presenta algunos de los resultados más relevantes respecto al trámite cursado por los trece proyectos de ley identificados, así como un análisis de las causas que mantienen el vacío jurídico en el territorio marino-costero colombiano.

Metodología

El procedimiento metodológico de la investigación se basó en las técnicas exploratorias, en particular la revisión documental a partir de fuentes oficiales de información, que para el caso es el Congreso de la República. Inicialmente, se comenzó la búsqueda de los proyectos de ley por la página web de la Imprenta Nacional, por ser el medio de publicación oficial de las gacetas que contienen las iniciativas legislativas radicadas en el Senado y la Cámara de Representantes. La búsqueda se centró en proyectos de ley relacionados con ordenamiento territorial marino-costero (OTMC) presentados dentro de los periodos legislativos comprendidos entre los años 1997 y 2015. Solo se preseleccionaron los proyectos que guardaban una conexión con ordenamiento territorial o con los usos y actividades marino-costeras, según el marco propuesto por Barragán (2003), adaptando y ampliando a subusos y subactividades de conformidad con el contexto colombiano (Botero *et al.*, 2016), como se observa en las tablas 1 y 2.

Tabla 1. Usos humanos del territorio marino-costero

CATEGORÍA USO	SUBUSO	UBICACIÓN
Espacio natural	Área protegida natural pública	Todas
	Área protegida natural sociedad civil	Todas
Asentamientos humanos	Residencial baja densidad	Terrestre
	Residencial alta densidad	Terrestre
	Segunda residencia baja intensidad	Terrestre
	Segunda residencia alta intensidad	Terrestre
	Asentamientos palafíticos	Costera
	Residencial de lujo	Terrestre

	Muelles públicos	Costera
	Infraestructura vial	Terrestre
Infraestructura e instalaciones	Instalaciones eléctricas	Todas
	Poliductos (gas/petróleo)	Todas
	Vías férreas	Terrestre
	Paseos y camellones	Terrestre
Emisor/receptor de vertidos	Emisario submarino	Marina
	Relleno sanitario	Terrestre
Defensa	Defensa militar	Todas
	Obras de defensa costera	Costera
	Alimentaciones de playa	Costera
Tradiciones locales (patrimonio cultural)	Producción artesanías	Terrestre
	Territorios ancestrales	Todas
	Área protegida cultural pública	Todas
	Zona ceremonial	Todas

Tabla 2. Actividades económicas en el territorio marino-costero

CATEGORÍA	ACTIVIDAD	SUBACTIVIDAD	UBICACIÓN
Extractivas o primarias		Pesca artesanal	Marina
		Extracción de moluscos	Costera
		Pesca arrastre	Marina
		Exploración petrolera	Todas

	Minería costera (áridos)	Costera
	Minería fondos marinos	Marina
	Pesca de altura	Marina
Básicas	Extracción de madera local	Terrestre
	Extracción de madera comercial	Terrestre
	Agricultura de pancoger	Terrestre
	Agricultura comercial	Terrestre
	Ganadería	Terrestre
	Avicultura/porcicultura	Terrestre
	Maricultura	Marina/costera
	Acuicultura	Costera/terrestre
	Industriales	Manufactura
Generación energía (térmica)		Costera/terrestre
Generación energía (eólica)		Todas
Generación energía (mareomotriz)		Marina
Siderúrgica		Costera/terrestre
Comercio y transporte marítimo	Transporte marítimo interno	Marina
	Transporte marítimo cabotaje	Marina
	Transporte marítimo internacional	Marina
	Puertos multipropósito (HUB)	Costera
	Puertos mercancía general	Costera

	Puertos graneleros	Costera
	Puertos petroleros/gaseros	Costera
	Puertos contenedores	Costera
	Puertos pesqueros	Costera
Turismo y recreación	Turismo de naturaleza	Todas
	Pesca deportiva	Marina
	Turismo de avistamiento ballenas	Marina
	Buceo recreativo	Marina
	Turismo de sol y playa	Costera
	Turismo de aventura	Todas
	Turismo náutico	Marina/costera
	Recreación urbana	Costera

Otra de las fuentes de información, siendo al final la más completa y organizada, fue la página web del Senado de la República. Esta web publica de manera detallada y específica información relevante de los proyectos de ley y las gacetas que los contienen, como número de radicación, fecha de radicación, nombre de autores, nombre del designado como ponente de debate, entre otros. Debido a su gran utilidad para desarrollar la investigación, se utilizó como fuente principal de la recolección de la información.

Una vez identificados los proyectos de ley, los preseleccionados se sometían a revisión de uno de los investigadores, quien determinaba si había una relación directa con el OTMC. Aquellos proyectos de ley que pasaban este filtro se incluían en una ficha de registro con los datos sobresalientes de cada iniciativa seleccionada. En la ficha de registro se debían anotar características del proceso legislativo surtido en el Congreso, como, título, cuatrienio en que fue presentado, autores, debate en comisión, entre otros.

Una vez registrado cada proyecto de ley, se realizó la lectura cronológica de todas las gacetas que contenían el mencionado proyecto, con el objeto de analizar los cambios que sufrió el texto durante su trámite legislativo. Para ello se incluyó en la ficha de registro un campo para

la sinopsis del proyecto de ley, así como campos específicos para cada uno de los debates que surgió.

Resultados

Después de la búsqueda de los proyectos de ley presentados en el Congreso de la República relacionados con temas de ordenamiento territorial, se evidencia que es una tarea difícil desde el mismo acceso efectivo a la información. El proceso de recolección comenzó en la web de la Imprenta Nacional⁴ en el año 2000. La dinámica seguida fue colocar dígitos correspondientes al número de gaceta (empezando por 00 hasta 1000), año por año desde el 2000 hasta el 2015. De esta manera, se realizó la búsqueda en la página de la Imprenta Nacional hasta el año 2002, sin obtener resultados relevantes, ya que algunas gacetas no arrojaban ningún tipo de contenido y la información de los proyectos de ley se encuentra disgregada e incompleta. Además, era mucho más compleja y demorada la búsqueda debido a que no se podían utilizar palabras clave, sino buscar gaceta por gaceta según número.

Por lo anterior, al no encontrarse información en la página anterior y al ser tediosa la forma de examinar, se exploró el portal web del Senado⁵, donde utilizando las palabras clave como “marino” o “pesca”, más el año y dando clic en la opción título, arrojó información más completa y detallada de proyectos de ley presentados en el Senado.

Si bien el objetivo inicial era la revisión de los proyectos de ley desde la expedición de la Ley 388 de 1997, por la dificultad de acceso a las gacetas del Congreso, en particular las más antiguas, finalmente solo se logró revisar las iniciativas desde el año 2006 hasta el primer semestre de 2015. En total, se identificaron 21 proyectos de ley, de los cuales se seleccionaron para registro trece de ellos por tener mayor relación con el ordenamiento territorial marino-costero colombiano. En la tabla 3 se presenta cada uno de estos proyectos de ley, destacando las gacetas que lo contienen, el tema central según el marco de usos y actividades marino-costeras y su título.

Tabla 3. Proyectos de ley relacionados con ordenamiento territorial marino-costero entre 2006 y 2015

PROYECTO DE LEY	GACETA	TEMA	TÍTULO
277 de 2006	213 de 2006	Asentamientos humanos	Por la cual se establecen normas sobre territorio costero en Colombia y se dictan otras disposiciones.

⁴ http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3

⁵ <http://www.senado.gov.co/>

	470 de 2007		Por la cual se desafectan algunos terrenos de bajamar ubicados en jurisdicción del municipio de Tumaco, departamento de Nariño, y se ordena el traslado a zona continental.
138 de 2007	248 de 2008	Asentamientos humanos	
	953 de 2008		
197 de 2007	37 de 2007	Asentamientos humanos	Por la cual se establecen normas sobre territorio costero en Colombia y se dictan otras disposiciones.
174 de 2008	719 de 2008	Asentamientos humanos	Por la cual se establecen normas sobre el territorio costero en Colombia y se dictan otras disposiciones.
	1209 de 2009		
79 de 2009	730 de 2009	Turismo y recreación	Mediante la cual se adoptan medidas de seguridad en las playas y se dictan otras disposiciones.
	1292 de 2009		
	71 de 2011		
	215 de 2011		
	229 de 2011		
156 de 2010	690 de 2010	Turismo y recreación	Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996, ley general del turismo, y se dictan otras disposiciones.
	212 de 2011		
	893 de 2011		
	987 de 2011		
	180 de 2011		
	250 de 2012		
	292 de 2012		
	393 de 2012		
	365 de 2012		

	537 de 2010		
	753 de 2010		
	893 de 2010		
214 de 2010	1137 de 2010	Asentamientos humanos	Por las cuales se expiden normas orgánicas de ordenamiento territorial.
	62 de 2011		
	304 de 2011		
	358 de 2011		
	426 de 2011		
159 de 2010	702 de 2010	Extractivas o primarias	Por la cual se expiden disposiciones para la ley general de pesca y acuicultura.
	114 de 2010		
	500 de 2012		
	642 de 2012		
68 de 2012	242 de 2013	Turismo y recreación	Mediante la cual se adoptan medidas de seguridad en las playas y se dictan otras disposiciones.
	286 de 2013		
	343 de 2013		
	481 de 2013		
221 de 2012	118 de 2012	Comercio y transporte marítimo	Por medio de la cual se fomenta la navegación fluvial en Colombia como actividad económica comercial y turística promisoría, para la integración regional competitiva.
166 de 2013	1064 de 2013	Asentamientos humanos	Por medio de la cual se expiden normas para la protección y utilización de la zona costera de la nación y se dictan otras disposiciones.
	259 de 2014		

08 de 2014	383 de 2014 163 de 2015 419 de 2015	Asentamientos humanos	Por medio de la cual se expiden normas para la protección y utilización de la zona costera del territorio marino costero de la nación y se dictan otras disposiciones.
15 de 2015	526 de 2015	Comercio y transporte marítimo	Por medio de la cual se modifica el artículo 1.º de la Ley 856 de 2003 y se dictan otras disposiciones legales.

Como se puede observar en la tabla anterior, siete proyectos de ley se relacionaron con asentamientos humanos, tres de los cuales se identificaron con exactamente el mismo texto y senadora ponente. De los otros seis proyectos, tres se refirieron a actividades de turismo y recreación, dos a comercio y transporte marítimo y uno a actividades extractivas o primarias.

Proyectos de ley relacionados con asentamientos humanos

Proyecto de ley 277 de 2006, “*Por la cual se establecen normas sobre territorio costero en Colombia y se dictan otras disposiciones*”. Presentado por un grupo de quince senadores (Dilian Francisca Toro, Dieb Maloof, Jaime Bravo, Bernardo Guerra Hoyos, Jesús Bernal, Claudia Wilches, Jesús Puello, Moisés Daza, Orángel Romero Ortega, Jairo Merlano Fernández, María Isabel Mejía, Nasly Ucrós Piedrahíta, Luis Humberto Gómez Gallo, Miguel Pinedo Vidal, Luz Nidia Martínez) con el objetivo de modificar el régimen jurídico de los terrenos de bajamar en la zona de Buenaventura, la isla de Tumaco, algunas franjas de los distritos de Barranquilla, Santa Marta, Cartagena, al igual que el golfo de Urabá y el golfo de Morrosquillo, en las ciudades costeras de Turbo, Tolú y Coveñas. Para ello se proponía la figura de la desafectación, para garantizar a la población asentada allí tener una vivienda y con ello poder hacer uso de los beneficios que otorga el derecho de dominio, como, por ejemplo, enajenarla o hipotecarla.

Según el texto del proyecto, la iniciativa legislativa pretendía crear una política estatal que garantizara la protección y recuperación de las zonas de bajamar y a la vez se estableciera la desafectación de dicha zona para otorgar títulos de dominio y de esa forma organizar el suelo costero, proteger el hábitat y garantizar los derechos de vivienda e igualdad a los pobladores allí ubicados.

No obstante, se observó que esta iniciativa legislativa estaba enfocada en la organización del suelo costero para delimitar la propiedad privada y no para crear políticas o mecanismos de mitigación de los riesgos y daños que naturalmente existen en una zona de bajamar. Así mismo, el articulado no hacía mención sobre las garantías que se deben establecer para la conservación de las áreas de bajamar, como se estableció en la exposición de motivos que

llevó a presentar este proyecto de ley. Este proyecto legislativo no prosperó, siendo archivado por tránsito de legislatura.

Proyecto de ley 197 de 2007, “*Por la cual se establecen normas sobre territorio costero en Colombia y se dictan otras disposiciones*”. Presentado por un grupo de ocho senadores (Dilian Francisca Toro Torres, Miguel Pinedo Vidal, William Montes, Germán Villegas, Aurelio Iragorri Hormaza, Rubén Darío Quintero, Jorge Eliécer Ballesteros y Arturo Char Chaljub) nuevamente con el propósito de modificar la naturaleza jurídica de la zona de bajamar como bien de uso público de la nación, para desafectarla en los municipios de las costas atlántica y pacífica, de manera que pudiera ser apropiada por particulares. Parte de la exposición de motivos se centraba en cesar la desigualdad de la que hace parte la población que habita las áreas de bajamar, dado que no puede acceder a las líneas de crédito, como los demás ciudadanos.

En la iniciativa analizada se encuentra que el texto de exposición de motivos tiene una similitud en cuanto a propósito y argumentación con el anterior proyecto de ley, ya que insiste en la posición originalmente planteada en la iniciativa legislativa 277 de 2006: Convertir las áreas de bajamar en propiedad privada y de esta manera salvaguardar la vida de los habitantes que tienen su asentamiento allí y se encuentran en riesgo.

No obstante, se observa que aunque los autores del proyecto enunciaron la protección ambiental del área de bajamar y de la población que allí habita, la consecuencia de esta iniciativa sería permitir la privatización de estas zonas, desafectándolas y entregándoles títulos de dominio a particulares. Así mismo, no hace mención alguna sobre la ley de ordenamiento territorial, que debió ser el principal soporte de la iniciativa. Este proyecto, luego de la exposición de motivos, fue archivado por tránsito de legislatura.

Proyecto de ley 174 de 2008, “*Por la cual se establecen normas sobre el territorio costero en Colombia y se dictan otras disposiciones*”. Mediante escrito radicado en la Secretaría General del Senado, se presentó el proyecto de ley por el senador Jorge Ignacio Morales, con el objetivo de desafectar la zona de bajamar y con ello dar vía libre constitucional para la expedición de títulos de dominio de las propiedades construidas en el área de bajamar de la costa caribe y pacífica y de esta manera garantizar el desarrollo de los municipios de las regiones.

En el presente caso, se observa que existe un concepto de conexidad con los anteriores proyectos de ley, en razón de que todos tenían la misma finalidad, en el sentido que es expresado en su parte motiva, que conducía a buscar una declaratoria de la desafectación de la zona de bajamar. En consecuencia, si este era el verdadero motivador, se debió centrar el articulado en el nuevo orden territorial propuesto y no en normas de defensa ambiental.

Ahora bien, no resultaba necesario que tuviera como fundamento el ordenamiento territorial marino-costero, es decir, podía referirse a temas con una relación indirecta, pero es necesario resaltar que era una oportunidad para discutir y aprobar una norma que reconociera de manera integral y especial el territorio costero colombiano. Así las cosas, sigue existiendo un vacío jurídico en temas de ordenamiento territorial costero. Luego del primer debate, el proyecto quedó archivado por tránsito de legislatura.

Proyecto de ley 138 de 2007, *“Por la cual se desafectan algunos terrenos de bajamar ubicados en jurisdicción de municipio de Tumaco, departamento de Nariño, y se ordena el traslado a zona continental de los asentamientos humanos existentes en las islas de Tumaco, El Morro y La Viciosa”*. En el año 2007, el entonces senador Gustavo Petro Urrego presentó este proyecto de ley, el cual tenía como finalidad establecer disposiciones encaminadas a prevenir calamidades como consecuencia de los fenómenos naturales, mediante la reubicación de los habitantes en zonas de bajamar en riesgo a zonas continentales desafectadas por la ley.

El proyecto claramente se orientaba a la desafectación de la zona de bajamar para construir un programa de viviendas de interés social. En efecto, cambiar la naturaleza jurídica de los bienes de uso público tiene una única finalidad: Permitir la enajenación. Así las cosas, se tenía un proyecto con una repercusión económica al privatizar algunas áreas de bajamar en la zona continental del municipio de Tumaco, aunque a la vez protegería las áreas de bajamar de la zona insular.

Nuevamente, no se apreciaba en el contenido del proyecto un texto normativo relativo al reconocimiento de la zona costera como un espacio especial e importante de la nación. Al igual que los anteriores proyectos de ley, terminó archivado por tránsito de legislatura.

Proyecto de ley 214 de 2010, *“Por la cual se expiden normas orgánicas de ordenamiento territorial”*. El presente proyecto de ley fue presentado por el Ministerio del Interior, en cabeza de Germán Vargas Lleras, proyecto que tenía por objeto la creación de un nuevo régimen jurídico de ordenamiento territorial, con el fin de fortalecer la autonomía y descentralización de las entidades territoriales, otorgándoles facultades de dirigir y autoadministrar sus actividades e intereses en aras de cumplir eficazmente los fines esenciales del Estado.

El alcance inmediato de esta iniciativa legislativa es organizar política y administrativamente las entidades territoriales del país, para lograr una redistribución equitativa y eficaz de los ingresos de la nación, en especial del sistema de regalías. Es decir, la ley no se fundamenta en el uso del suelo, sino en el desarrollo de una política administrativa para reducir las brechas de la pobreza y cumplir con la meta del Gobierno de turno de alcanzar la prosperidad democrática a partir de un buen gobierno.

Con la creación de esta ley, era la oportunidad de que existiera un capítulo que recogiera las estrategias de planeación para germinar normatividad sobre organización marino-costera propia y no disgregada, como se viene implantando en el país. Esta iniciativa legislativa se convirtió en la Ley 1454 de junio de 2011.

Proyecto de ley 166 de 2013, “*Por medio de la cual se expiden normas para la protección y utilización de la zona costera de la nación y se dictan otras disposiciones*”. Presentado por el senador Álvaro Antonio Ashton Giraldo, el proyecto propendía a garantizar la preservación del territorio marino costero-colombiano a partir de la creación de un marco jurídico encaminado a regular su determinación, protección y utilización.

Al examinar el contenido normativo del proyecto, se encuentra que tenía como finalidad la desafectación de las zonas de áreas costeras en los municipios y distritos de las costas caribe, continental y pacífica y en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina donde existieran construcciones ubicadas en el dominio público marino-costero.

El contenido del proyecto original no contemplaba la desafectación de bajamar, sino el manejo adecuado para los suelos costeros, involucrando disposiciones preventivas para evitar las consecuencias catastróficas de riesgos naturales que existían en la zona. No obstante, no se encontró un reflejo en el contenido del proyecto que hiciera alusión a ordenar el territorio marino-costero en Colombia. Este proyecto de ley fue archivado por tránsito de legislatura.

Proyecto de ley 08 de 2014, “*Por medio de la cual se expiden normas para la protección y utilización de la zona costera del territorio marino costero de la nación y se dictan otras disposiciones*”. También de la autoría del senador Álvaro Antonio Ashton Giraldo, tiene como fin desarrollar un complejo diseño normativo e institucional que ampare el territorio marino-costero, que regule situaciones relativas al aprovechamiento del territorio-suelo, a la explotación de los recursos marinos, así como a la conformación y delimitación marino-costera. Lo anterior, como mecanismo preventivo para evitar el deterioro de las costas colombianas.

En efecto, el contenido del proyecto de ley contiene medidas que propenden a frenar el progresivo desmedro de las costas colombianas y delimitar el suelo costero. Se observa que permite la figura de la desafectación de las construcciones ubicadas en el territorio marino-costero, siempre que se cumpla con los requisitos establecidos en la ley. Por otro lado, el texto normativo delimita el territorio marino-costero en Colombia. Lo anterior es el primer paso para el desarrollo de un régimen jurídico que reconozca y especifique el suelo costero.

En este proyecto es claro el objetivo de desarrollar una política protectora de las zonas costeras en Colombia, contiene una regulación que especifica el territorio marino-costero, lo cual tiene una indudable significación para empezar a llenar los vacíos jurídicos existentes

en esta materia. En el momento de concluir la investigación, este proyecto se encontraba en trámite.

Proyectos de ley relacionados con actividades extractivas o primarias

Proyecto de ley 159 de 2010, “*Por la cual se expiden disposiciones para la ley general de pesca y acuicultura*”, presentado por el senador Efraín Cepeda Sarabia, tenía por objeto establecer un marco jurídico moderno que garantizara el aprovechamiento apropiado de los recursos naturales mediante la protección del medio ambiente.

Era un proyecto de ley que propendía a la protección de los recursos hidrobiológicos; contenía un conjunto de disposiciones que buscaban cuidar los recursos hidrobiológicos y garantizar la explotación sostenible de estos, para evitar la sobreexplotación de los recursos naturales.

Se observa que el texto normativo no tenía relación con los móviles que llevaron a su autor a presentar el proyecto de ley, ya que los artículos se enfocaban a especificar los permisos para desarrollar la actividad y la forma en que debía hacerse, pero no en las condiciones que garantizaran la preservación eficaz de los recursos hidrobiológicos. Se resalta que el contenido del proyecto de ley no tenía implicaciones directas con el ordenamiento territorial marino-costero, aunque tenía la posibilidad desde los instrumentos de planeación de áreas de pesca. Este proyecto de ley terminó archivado por tránsito de legislatura.

Proyectos de ley relacionados con comercio y transporte marítimo

Proyecto de ley 221 de 2012, “*Por medio de la cual se fomenta la navegación fluvial en Colombia como actividad económica comercial y turística promisoras, para la integración regional competitiva entre los puertos de río Magdalena, Meta, Caquetá y Putumayo*”. Fue presentado por el senador Jorge Eduardo Géchem Turbay con la finalidad de obtener una designación del gasto público para fomentar la navegación fluvial –comercial y turística– por los ríos Magdalena, Meta, Caquetá y Putumayo.

Se observa que era un proyecto de ley con contenido netamente económico, que en general podía atribuirse su articulado a la inversión e infraestructura e incentivos para atraer nuevas empresas, pidiendo incluirse en el gasto público las inversiones tendientes a conseguir este objetivo para la navegación en los ríos mencionados y con ello dinamizar la economía.

En ese orden de ideas, con esta iniciativa se quería alcanzar la competitividad y eficacia en la actividad de navegación de los ríos a través de un estímulo fiscal en inversión para desarrollar la infraestructura requerida y así hacer una actividad más competitiva, pero omitiendo en todo su contenido el efecto territorial que ello podría tener en las áreas costeras y marinas. Esta iniciativa legislativa fue retirada por su autor.

Proyecto de ley 15 de 2015, “*Por medio de la cual se modifica el artículo 1.º de la Ley 856 de 2003 y se dictan otras disposiciones legales*”. Fue presentado por el senador Édinson Delgado Ruiz, busca introducir una modificación a la Ley 1.ª de 1991 en lo que se refiere a la contraprestación que deben otorgar las sociedades portuarias y los operadores portuarios a los distritos portuarios para atender las inversiones complementarias que requieren las terminales portuarias.

En consecuencia, esta iniciativa legislativa propone aumentar del 20 al 60 % la contraprestación que reciben los distritos portuarios por el uso temporal de las playas y bajamar, ya que, según su autor, la retribución al distrito no es equitativa por cuanto debe atender gastos con sus propios recursos que benefician y aumentan la competitividad de la actividad portuaria.

En la exposición de motivos se entiende que es un proyecto de ley relacionado con temas administrativos de las concesiones de sociedades portuarias, pero que no vincula los temas de ordenamiento territorial marino-costero. En el momento de terminar la investigación, esta iniciativa legislativa se encontraba en trámite legislativo.

Proyectos de ley relacionados con turismo y recreación

Proyecto de ley 79 de 2009, “*Mediante la cual se adoptan medidas de seguridad en las playas y se dictan otras disposiciones*”. Fue presentado por el senador Armando Alberto Benedetti Villaneda con el propósito de crear un sistema de seguridad en las playas mediante la creación del servicio público de salvavidas a cargo del Estado y la promoción de un sistema de banderas.

Aquí se puso de presente la implementación de un sistema de protección para los usuarios de las playas con un mecanismo consistente en una señal de advertencia para determinar y clasificar el nivel de peligrosidad y riesgos que pueden sufrir los bañistas en las playas. De conformidad con el articulado de este proyecto, se trató de una iniciativa encaminada a la protección de los bañistas, delimitando los mecanismos que debían ser utilizados para la consecución de tales fines.

No obstante, se observa que este proyecto de ley abría la opción para la privatización *de facto* de las playas en beneficio de los hoteles o centros recreacionales, en contravía de su condición constitucional de bienes de uso público. Desde este punto de vista, estaba introduciendo una limitación al territorio costero colombiano y teniendo una finalidad distinta a la manifestada en la exposición de motivos (establecer un sistema de seguridad en las playas). La iniciativa fue archivada por tránsito de legislatura.

Proyecto de ley 156 de 2010, “*Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996, ley general de turismo, y se dictan otras disposiciones*”. El senador Mauricio Aguilar lo presentó, buscaba modificar la ley de turismo (Ley 300 de 1996) creando un marco jurídico consolidado con

programas, planes, asesoramiento y obligaciones que consiguieran impulsar la competitividad y prosperidad de los productos turísticos colombianos. También incluye medidas legislativas que contribuyen al desarrollo y competitividad de la industria turística, cuyos efectos se reflejan en otros sectores, como el social, el cultural y el ambiental.

Es una ley económica, ya que propone la creación de una contribución parafiscal para los concesionarios de aeropuertos y carreteras, apuntando a la protección sustancial de la actividad económica del turismo basada en la relación de negociación entre consumidor, productor, distribuidor de bienes y servicios.

En ese orden de ideas, poco tiene que ver con el ordenamiento territorial marino-costero, a pesar de ser en estas zonas donde se desarrolla buena parte de la actividad turística nacional. Se debe destacar que en un apartado muy breve hace mención al aprovechamiento de los recursos de manera sostenible, sin mayor profundidad, dado que es una ley de soporte económico que busca principalmente fortalecer la industria turística en Colombia. Esta iniciativa legislativa se convirtió en la Ley 1558 de julio de 2012.

Proyecto de ley 68 de 2012, “*Mediante el cual se adoptan medidas de seguridad en las playas y se dictan otras disposiciones*”. Este proyecto de ley fue presentado por el senador Armando Alberto Benedetti Villaneda, teniendo por objeto promover la seguridad en las playas de la costa caribe y el Pacífico a través de la implementación del servicio público de salvavidas y el sistema de banderas. De esta manera, se buscaba salvaguardar la vida de los usuarios, en especial la de los más vulnerables, en este caso los niños.

El articulado se enfocaba en la regulación de la actividad de los salvavidas, de los mecanismos de seguridad en playas que se deben implantar en el país. Fue un proyecto de ley presentado por el mismo autor en el año 2009 con texto, objetivo y motivación similares, insistiendo en la mejora de la seguridad de las playas.

En este proyecto de ley, al igual que en el ya comentado 79 de 2009, se mencionó el término de playas privadas, siendo estas aquellas que se encuentran cerca de hoteles y centros de recreación. Se pretendía reconocer una jurisdicción a los titulares de estos establecimientos sobre las playas. En este sentido, uno de los objetivos del proyecto de ley era cuestionable, dado que las playas en Colombia son bienes inembargables, imprescriptibles e inajenables. El proyecto de ley fue archivado por tránsito de legislatura.

Reflexiones y conclusiones sobre el vacío jurídico en OTMC

A modo de reflexión sobre el marco jurídico de ordenamiento territorial marino-costero en Colombia, se concluye que permanece un vacío jurídico en la materia, que tiene raíces estructurales. Si bien es cierto que durante quince años el legislativo propuso en varias

oportunidades iniciativas enfocadas a regular algunos aspectos ligados al ordenamiento territorial-marino costero del país, estas no prosperaron.

De los trece proyectos de ley revisados, solo dos son leyes de la república: una es la ley de turismo, que solo de manera indirecta guarda relación con el ordenamiento territorial marino-costero; la otra es la ley de ordenamiento territorial que propone la autonomía y la descentralización de las entidades territoriales, pero dejó por fuera el territorio marino-costero, siendo la mejor oportunidad para incluirlo.

En lo referente a los demás proyectos de ley estudiados, uno fue retirado por su ponente y diez fueron archivados por tránsito de legislación. De estos últimos, seis tenían como objetivo desafectar la zona de bajamar para permitir su enajenación. De esta manera, se observa que existe una alta tendencia a que no prosperen las iniciativas legislativas en el Congreso de la República, al menos las relacionadas con ordenamiento territorial marino-costero. Lo anterior dificulta el desarrollo de un régimen que permita llenar el actual vacío jurídico existente para el ordenamiento territorial marino-costero en Colombia.

Adicionalmente, se evidencian dos dinámicas legislativas altamente preocupantes en términos del interés general. Inicialmente, es claro el marcado interés en cambiar la naturaleza pública de las playas y zonas de bajamar, como se propuso de una u otra manera en ocho de los proyectos de ley consultados. En segunda instancia, se destaca la utilización del discurso ambiental y de conservación de la naturaleza como un pretexto para otros intereses, como se puede corroborar al comparar las exposiciones de motivos de la inmensa mayoría de proyectos con el posterior articulado, que prácticamente no menciona el asunto ambiental.

En definitiva, la actual situación de invisibilidad jurídica del OTMC resulta ser gravosa para un país ribereño que tiene una gran riqueza en sus costas y necesita tener un ordenamiento jurídico que permita su reconocimiento, delimitación y regulación. Por lo anterior, se recomienda desarrollar las actuales políticas públicas que ya reconocen las zonas marinas y costeras como parte del territorio nacional, para, a partir de ello, elaborar normas encaminadas a su recuperación y desarrollo sostenible. Así mismo, teniendo en cuenta el gran valor de los ecosistemas marino-costeros y su repercusión en la economía, debe mantenerse en el Congreso de la República el interés por regular la materia, para lo cual los actuales aportes desde la academia pueden ser de utilidad.

Agradecimientos

Esta ponencia es resultado del proyecto de investigación *Análisis tecno-jurídico de las iniciativas legislativas del Senado de la República sobre ordenamiento territorial marino-*

costero en Colombia - fase I, financiado por la II convocatoria interna seccional de proyectos de investigación Conocimiento que Trasciende, de la Universidad Sergio Arboleda sede Santa Marta. Así mismo, reconocer el apoyo prestado por las estudiantes Lina Márquez y Dinelly Navarro, de la Escuela de Derecho.

Referencias Bibliográficas

- Avella, F., Osorio, A., Burgos, S., Vilardy, S., Botero, C., Ramos, A., Mendoza, J., Sierra, P., López, A., Alonso, D., Reyna J. & Mojica, D. (2009). Gestión del litoral en Colombia. Reto de un país con tres costas. *Manejo Costero Integrado Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*. Ed. J.M. Barragán Muñoz, Red Ibermar (CYTED), Cádiz, pp. 175-210.
- Barragán, J. M. (2003). *Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales*. Publicaciones Universidad de Cádiz. Cádiz, España. 301 pp.
- Botero C. M., Milanés C., De la Espriella, D. & Marín, L. (2016). Iniciativas legislativas sobre ordenamiento territorial marino-costero en Colombia: un territorio sin doliente. *Cultura, ciudades y economía en el Caribe: Una mirada al litoral*. II Conferencia Internacional de la Asociación Colombiana de Estudios del Caribe. Compiladores: Jorge Enrique Elías-Caro y Raúl Román Romero. Barranquilla: Acolec, pp. 660-669.
- Botero, C. & Sosa, Z. (2012). Propuestas para la gestión litoral de un país con tres costas: Colombia. *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción*. Ed. J.M. Barragán Muñoz, Red Ibermar (CYTED), Cádiz, pp. 175-210
- Comisión Colombiana del Océano - CCO (2007). *Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros*. Comisión Colombiana del Océano. Bogotá D. C., 48 pp.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2002). *Documento Conpes 3164, Plan de Acción 2002-2004 de la Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia*. Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. Bogotá D.C., 29 pp.
- Ley 5ª de 1992. *Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*. Congreso de la República de Colombia.

Ministerio del Medio Ambiente - MMA. (2000). *Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia*. Ministerio de Medio Ambiente. Bogotá D.C., 99 pp.

Ramos, A. y Guerrero, D. (2010). *El suelo costero. Propuesta para su reconocimiento*. Procuraduría General de la Nación, Instituto de Estudios del Ministerio Público, Fundación MarViva. Bogotá D.C. 124 pp.