El suelo costero

Propuesta para su reconocimiento

Amparo Ramos Mora
Derly Sofía Guerrero Pérez

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION 180 años 1830 - 2010
Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles
IEMP EDICIONES
MARVIVA

El suelo costero

Propuesta para su reconocimiento

Amparo Ramos Mora
Derly Sofía Guerrero Pérez

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION
180 años
1830 - 2010
Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles

IEMP Instituto de Estudios del Ministerio Público

MarViva

EL SUELO COSTERO
Propuesta para su reconocimiento

© Procuraduría General de la Nación, 2010
© Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2010
© Fundación MarViva, 2010

Primera edición: 2010

Todos los derechos reservados.
Prohibida la reproducción parcial o total
de esta obra por medio análogo o digital,
sin autorización de los editores.

Editores:
- Procuraduría General de la Nación
- Instituto de Estudios del Ministerio Público
- Fundación MarViva

Autoras:
Amparo Ramos Mora
Derly Sofía Guerrero Pérez

Fotografías:
Juan Sebastián Barco y archivo MarViva

Diseño:
John Khatib/Carlos González (Ediprint Ltda.)

Impresión:
Ediprint Ltda.

Impreso en Colombia
Bogotá D.C., mayo de 2010

ISBN: 978-958-734-048-8

Esta publicación fue realizada en el marco del
convenio Nº 019 suscrito el 14 de mayo de 2009
entre la Procuraduría General de la Nación
y la Fundación MarViva en desarrollo del
Programa de Incidencia Política

Alejandro Ordoñez Maldonado
Procurador General de la Nación

Martha Isabel Castañeda Curvelo
Viceprocuradora General de la Nación

Édgar Carlos Sanabria Melo
Procurador Delegado para Asuntos Civiles

Christian Mora Padilla
Director del Instituto de Estudios
del Ministerio Público

Jorge Jiménez Ramón
Director General Fundación MarViva

Carlos Vieira Betancourt
Coordinador Nacional (e) Fundación MarViva

Juan Sebastián Barco López
Coordinador de Análisis Político
Programa de Incidencia Política

Contenido temático

Presentación 7

Primera parte

Necesidad de reconocimiento del suelo costero en el ordenamiento territorial colombiano 11

Introducción 13

I. El territorio costero 17

Generalidades geográficas 21

II. El suelo costero 24

A. Contexto nacional 27

B. Manejo por ecosistemas de los bienes de uso público del dominio marino-costero de la Nación 32

C. Riesgos en las zonas costeras 37

D. Reconocimiento del suelo costero 39

Segunda parte

Las zonas costeras en el derecho comparado 43

Introducción 45

I. Patrones comunes y diferencias 48

II. Experiencias de manejo costero en otros países 55

A. Estados Unidos 57

Carolina del Norte 59

La Samoa Americana 61

B. Suecia 62
Municipio de Lysekil 64
C. España 65
Bienes del dominio marino-costero en España 68
D. Francia 71
E. Italia. 74
F. Centroamérica 75
G. Chile 78

Tercera parte

Propuesta de regulación normativa del suelo costero 81

I. Antecedentes. 83
Proyectos de Ley presentados en el Congreso de la República, en relación con el establecimiento de normas sobre territorio costero en Colombia - Comentarios.

II. Proyecto de Ley 87
"Por el cual se reconoce el territorio costero de la nación, se establecen normas de protección de los bienes de uso público del dominio marino costero y se dictan otras disposiciones".

Bibliografía. 112

Anexo. 116
Las autoras

Presentación

Corresponde al Estado el ejercicio de la vigilancia, protección y defensa de los bienes de uso público, los cuales son inalienables, imprescriptibles e inembargables.[1]

En desarrollo de la función misional preventiva, la Procuraduría General de la Nación a través de la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles, ejerce vigilancia sobre los bienes y recursos de la Nación, especialmente sobre las islas, islotes, cayos y morros, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua y la plataforma continental.[2]

En materia del territorio costero el carácter fragmentario de la legislación ha conllevado a que frente a conflictos suscitados, se apliquen disposiciones legales sobre bienes de uso público del siglo XIX e inicios del XX, como el Código Civil y el Código Fiscal.

El Decreto Ley 2324 de 1984 en relación con las playas marítimas, tipificó las infracciones y determinó muy someramente las sanciones y los procedimientos generales por su ocupación indebida. No obstante, esta normatividad dejó muchos vacíos relativos a la competencia para la recuperación de dichos bienes de uso público.

El territorio costero debe regularse por normas especiales, dada su connotación de ser bien de uso público, y la necesidad de preservación, conservación, declaratoria de prioridad nacional,

1 Constitución Política de Colombia: Artículo 63.

2 Decreto 262 de 2000: Artículo 24 numeral 8°.

planificación del manejo integrado de zonas costeras, recuperación y restauración ambiental, diseño y formulación de planes para prevención y atención de desastres, además de la definición específica de competencias y jurisdicciones para su recuperación efectiva.

Es por ello que esta publicación se constituye en una propuesta que propende por el reconocimiento del territorio costero de la Nación[3] y su regulación, toda vez que no existe normatividad específica y precisa sobre los bienes de uso público del dominio marino costero; apoyándose para ello en las necesidades establecidas en la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras; la Política Nacional de Biodiversidad; las Leyes 164 y 165 de 1995[4], el Plan De Desarrollo Nacional; además de los vacíos existentes respecto a los territorios marino-costeros, tanto en el Decreto Ley 2324 de 1984, la ley 388 de 1997[5], la Ley 99 de 1993, el decreto 2663 de 1994, el Decreto Ley 2811 de 1974[6], el Código Civil y demás disposiciones relativas al tema.

Se establece así, mediante la elaboración de una propuesta legislativa anexa, cuáles son los bienes de uso público del dominio marino-costero en las zonas costeras de la Nación, tales como: 1). Los Bienes de Uso Público del Dominio Marino en la zona marino – costera o franja mar afuera, 2). Los Bienes de Uso Público del Dominio Marino en la zona de bajamar o franja de transición y 3). Los Bienes de Uso Público del Dominio Marino en la zona terrestre–costera; los cuales deben ser declarados de prioridad nacio-

3 Tal es el caso de la necesidad de reconocimiento del *"suelo costero"* como una tercera categoría, más allá de la clasificación *"rural"* y *"urbana"*, que se ha venido dando en el desarrollo normativo en Colombia.

4 Convenio Internacional sobre cambio Climático y el Convenio sobre Biodiversidad respectivamente.

5 Regulación de Ordenamiento Territorial.

6 Código de Recursos Naturales renovables.

nal en materia de preservación, conservación y manejo integrado marino-costero[7].

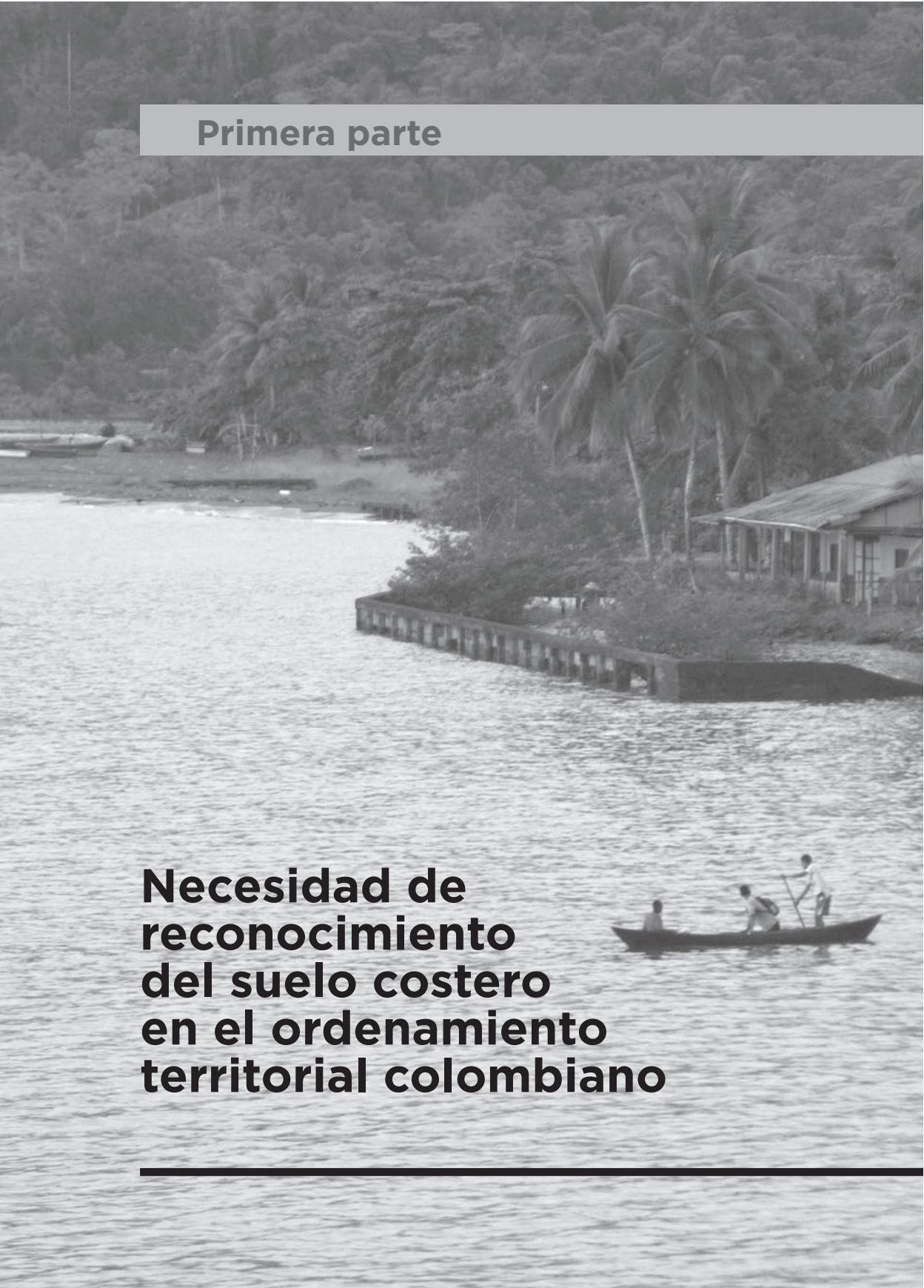
Igualmente se propone determinar con claridad las autoridades competentes para la protección, defensa y recuperación de los bienes del dominio marino- costero de la Nación, así como el establecimiento de una regulación especial en materia de concesiones[8] y la corrección terminológica en materia de Bienes marino-costeros, en especial del de "playa" contenido en el Decreto 2324 de 1984.

Esta publicación es apenas una propuesta para ser sometida a la concertación interinstitucional, en aras a su enriquecimiento, la cual propende sin duda por la efectiva recuperación, conservación y protección de los bienes de uso público.

Alejandro Ordoñez Maldonado
Procurador General de la Nación

7 Por ello, ninguna persona podrá iniciar actividad alguna en el dominio público marino-costero sin la correspondiente licencia, autorización, concesión para uso otorgada de conformidad con las disposiciones que para el efecto sen expedidas por el Gobierno Nacional, sujetándose así de manera restrictiva al cumplimiento de las normas ambientales que estén vigentes y sean además reglamentadas por el Gobierno Nacional. De igual forma se prohíbe la construcción de viviendas, casas de recreo, chalets, hoteles, edificios, y cualquier otra estructura fija, sobre estos bienes de uso público.

8 Se propone conceder las concesiones para actividades marítimas, no portuarias, de acuerdo con la zonificación y vocación de uso del suelo costero establecido en los planes de manejo integrado de las Unidades Ambientales Costeras (UAC) y las Unidades de Manejo Integrado (UMI), existentes.
Así, se establecen parámetros claros en materia de de la contraprestación, homologación, plazo y reglamentación de las concesiones, permisos y licencias.



Primera parte

Necesidad de reconocimiento del suelo costero en el ordenamiento territorial colombiano

Introducción

En el desarrollo de la organización político administrativa que adopte el Estado para gobernar las diversas territorialidades no puede dejarse de lado la realidad física que presenta el territorio; tal es el caso de la necesidad de reconocimiento del "*suelo costero*" como una tercera categoría, más allá de la clasificación *"rural"* y "*urbana*", que se ha venido dando en el desarrollo normativo en Colombia.

La organización espacial del territorio debe estar acorde con el desarrollo natural, demográfico, social, económico y cultural, propio y específico de la zona o franja litoral[1] y de las zonas contiguas a la franja litoral[2] que integran la denominada "*zona costera".*

El desconocimiento de esta categoría ha dado lugar a que se acuda a la normatividad rural para atender los conflictos que se presentan en la zona costera, principalmente en los casos de ocupaciones indebidas en zonas de playa; circunstancia que dificulta su recuperación.

Resulta por ello necesario resaltar que, desde ningún punto de vista, pueden entrar a confundirse o equipararse los conceptos de suelo de expansión o de protección, con el suelo costero como tal; el primero obedece como su palabra lo indica, a la porción de terreno destinada a la expansión del territorio urbano, y el segundo a zonas que suministran servicios ambientales, conservan la biodiversidad, protegen la población, la infraestructura y la economía de amenazas naturales no intencionales, con el objetivo de garantizar su preservación.

1 La zona o franja litoral contiene la zona de bajamar y se extiende a ambos lados de ésta, hasta donde ejercen su influencia directa los factores dinámicos naturales como vientos, mareas, olas y olas de tormenta, erosión o acreción de sedimentos.

2 Tanto hacia la tierra como hacia el mar que sean definidas por las normas y disposiciones reglamentarias a esta Ley.

Para reconocer esta tercera categoría de suelo se deben tener en cuenta dificultades como el aprovechamiento no sostenible de los recursos naturales y la ocupación de áreas sujetas a amenazas naturales.

En Colombia, las normas existentes sobre ordenamiento territorial no contemplan jurídicamente el suelo costero, ni tampoco una regulación especial para la zona marino-costera[3] y mucho menos, su interrelación con lo que se denomina "bienes del dominio público marino-costero" y la franja terrestre adyacente a ellos.

La situación precedente dificulta la aplicación de las normas ambientales y las relacionadas con las actividades económicas y antrópicas que allí se desarrollan, en otras palabras, se dejan de lado los aspectos relacionados con el manejo integrado de las zonas costeras[4].

Desde esta perspectiva, debe tenerse en cuenta que los individuos somos parte integrante de los ecosistemas y que, como tal, contamos con herramientas para fortalecer la cohesión social en los territorios, basándose en la movilización y la participación de los actores de la sociedad civil en la toma de decisiones.

Así, en el proceso de planificación territorial[5] de las zonas costeras que adelante el Estado, debe tenerse en cuenta a la ciudadanía, en

3 La zona marino costera comprende el espacio del territorio nacional definido con características naturales, demográficas, sociales, económicas y culturales, propias y específicas. Comprende tres franjas coaxiales a saber: (a) la zona de bajamar o franja intermareal; (b) la zona o franja litoral que contiene la zona de bajamar y se extiende a ambos lados de esta hasta donde ejercen su influencia directa los factores dinámicos naturales como vientos, mareas, olas y olas de tormenta, erosión o acresión de sedimentos; y (c) las zonas contiguas a la franja litoral, tanto hacia tierra como hacia el mar que sean definidas por las normas y disposiciones reglamentarias a esta Ley.

4 El manejo integrado de las zonas costeras es un proceso de planificación dinámico, mediante el cual se toman decisiones para el empleo, desarrollo y la protección de las áreas y los recursos costeros con miras a alcanzar metas establecidas en cooperación con grupos de usuarios y autoridades nacionales, regionales y locales. El manejo integrado de las zonas costeras reconoce el carácter distintivo, único y especial de la zona costera en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

5 El ordenamiento territorial es también concebido como un medio para promover el desarrollo como instrumento de gestión, planificación, regulación, transformación y ocupación del espacio por la sociedad.

especial, a los residentes en dichas zonas, con el fin de que se tomen de manera adecuada y concertada las decisiones que incidirán en el desarrollo político, económico y socio–espacial.

Allí entran a jugar un papel importante los gobiernos locales, toda vez que regular una tercera categoría de suelo, implica que deben modificarse los planes de ordenamiento territorial municipal y contemplar aspectos específicos y especiales de dichas zonas a nivel económico, político, social y turístico.

Con base en las necesidades establecidas en la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras; la Política Nacional de Biodiversidad; las Leyes 164 y 165 de 1994[6], el Plan de Desarrollo Nacional; la Visión Colombia Segundo Centenario en lo relativo a los territorios costeros; además de los vacíos existentes respecto a los territorios marino-costeros tanto en el Decreto Ley 2324 de 1984, la Ley 388 de 1997[7], la Ley 99 de 1993, el Decreto 2663 de 1994, el Decreto Ley 2811 de 1974[8], el Código Civil y demás disposiciones relativas al tema, se ha trabajado esta propuesta de reconocimiento de las zonas costeras como el suelo costero de la Nación, en la búsqueda de una reglamentación en defensa de una de las zonas más frágiles comprendidas dentro del territorio nacional.

La Procuraduría General de la Nación ha estimulado y apoyado las iniciativas nacionales, regionales y locales que se han dado mediante acciones coordinadas y de cooperación entre los diferentes actores con miras a realizar un verdadero manejo y una gestión integrada de las zonas costeras con responsabilidades y compromisos no sólo insti-

6 Ley 164 de 1994, por medio de la cual se aprueba la "Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992. Ley 165 de 1994, por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Rio de Janeiro el 5 de junio de 1992.

7 Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

8 Código de Recursos Naturales Renovables.

tucionales, sino de los actores sociales y comunidades asentadas en las zonas costeras.

No obstante, es necesario reconocer el logro del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial que, a raíz del panorama que presentan la zonas costeras colombianas y de la importancia ambiental que ellas revisten para el país, partiendo de elementos y objetivos generales establecidos en la Constitución Política de Colombia y en las funciones asignadas en la Ley 99 de 1993 relacionadas con la formulación, concertación y adopción de las políticas orientadas al ordenamiento ambiental del territorio costero y de los mares adyacentes, como también de los compromisos adquiridos en los convenios internacionales que a partir de la Cumbre de Río, promovió y expidió el único instrumento que refiere esta parte del territorio nacional: la *"Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia"* (PNAOCI), formulada bajo el concepto del manejo y la gestión integrada de los ecosistemas, donde los individuos somos parte integrante de los ecosistemas, existiendo una claridad diáfana como resultado de un estudio acucioso.

Sin embargo, no existen conocimientos jurídicos sobre lo que debe entenderse por zona costera y sobre cómo se interrelaciona directamente con los bienes del dominio público marino-costero de la Nación, especialmente con la franja terrestre adyacente a ellos, lo que dificulta la interpretación y aplicación de las normas ambientales y las relacionadas con las actividades económicas y antrópicas que allí se desarrollan.

La Procuraduría General de la Nación y la Fundación MarViva han querido con este texto estimular el debate sobre la necesidad de darle un ordenamiento al territorio marino-costero analizando las dinámicas propias de esta franja y las enormes posibilidades que de su reconocimiento se generarían.

I. El territorio costero

La razón de tratar el tema de las zonas costeras, conocido en la literatura ambiental marina pero inexplorado por la literatura jurídica colombiana, se debe a la ausencia de un conocimiento suficiente que permita abordar y proponer el tema dentro de las agendas legislativas para su adecuada regulación.

En Colombia, no existe en el derecho, de manera literal, un concepto jurídico de "zona costera", "suelo costero" o "territorio marino-costero". Siendo claro que existe un espacio donde se da una realidad física en donde el mar y la tierra entran en contacto y de un modo inmediato, se da una interacción. Esa realidad física está afectada tanto por normas del derecho público como del derecho privado, para reglar la conducta de las personas.

La aproximación más cercana ha sido el concepto de costa nacional, a partir del cual se pretende identificar y calificar la zona costera. La *costa nacional*, es una zona de dos kilómetros de ancho paralela a la línea de más alta marea, cuyo concepto fue establecido en el Decreto 389 de 1931[9] y conservado posteriormente en el Decreto 2349 de 1971 y luego en el Decreto 2324 de 1984. Se planteó así un concepto arbitrario que no contempla variables ambientales, sociales, económicas ni culturales que den flexibilidad y aplicación al concepto, además no representa la pluridimensionalidad de la zona costera, ya que sólo se refiere a la zona terrestre adyacente al mar.

No existe aún un marco institucional claro y legal específico con respecto de las zonas costeras; existen sí, normas e instituciones que

9 Artículo 1. Para los efectos del artículo 52 del Código Fiscal, se entenderá por Costa Nacional una zona de dos kilómetros de ancho paralela a la línea de las más altas mareas. Amezquita J. y Tovar W. 1961. Régimen Legal de los Baldíos en Colombia. Editorial Temis

tienen que ver con su manejo parcial de una u otra forma. La lógica empleada son dos: territorial y sectorial, separadas pero no integradas. En la primera, se regula un territorio o espacio geográfico, dentro de un marco regional (municipio, departamento) o dentro de una zona particular (páramos, manglares, humedales). En la segunda, se regula un campo de actividad económica: puertos, turismo, urbanismo, agricultura, transporte marítimo, pesca, entre otros.[10]

La lógica predominante en cuanto al territorio marino-costero ha sido la sectorial, como la forma más adecuada para manejar y ordenar un territorio que no es conocido jurídicamente desde la interacción física y ecosistémica; de lado se deja la lógica territorial que presenta una multiplicidad de actores, requiriendo la puesta en marcha de una coordinación multi-niveles y multi-actores, como un principio ineludible en el manejo de las zonas costeras que depende de la capacidad de los mismos actores para definir un espacio común y movilizar las competencias, responsabilidades y decisiones.

La Ley 99 de 1993 en su artículo 5.1, atribuye como función del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente. Por su parte, el artículo 5.24 establece como función del mismo, regular la conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables en las zonas marinas y costeras, y coordinar las actividades de las entidades encargadas de la investigación, protección y manejo del medio marino, de sus recursos vivos y de las costas y playas; así mismo, le corresponde regular las condiciones de conservación

10 Jolly Jean-Francois. Territorialidad y Sectorialidad de las Políticas Públicas. Aspectos Analíticos y Utilizaciones Normativas de un Esquema de Análisis de las Políticas Públicas en el Territorio. EN: Ensayos sobre Políticas Públicas, Universidad Externado de Colombia. 2007. p. 290-349

y manejo de ciénagas, pantanos, lagos, lagunas y demás ecosistemas hídricos continentales.

La funciones en mención, fueron parcialmente desarrolladas en la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia, la cual se constituye en el instrumento general de política pública en la materia, que tiene por objeto, entre otros, el establecimiento de los principales objetivos estratégicos nacionales, la definición de la estructura territorial ambiental costera (Unidades Ambientales Costeras-UAC), la identificación de las actuaciones territoriales estratégicas, la determinación de los espacios sujetos a un régimen de protección especial (Áreas Marinas Protegidas -AMP) y las modalidades de uso y gestión de los recursos naturales, así como algunos mecanismos de coordinación interinstitucional y armonización adecuados para contribuir a la mejor aplicación de las estrategias de manejo de los recursos costeros nacionales, sin abordar el tema del suelo costero como recurso que es. Sin embargo, ésta Política se constituye en la primera aproximación a la integración del doble rol y pluridimensionalidad que se da en la zona costera.

Si bien existen disposiciones jurídicas, éstas refieren de manera independiente las áreas marinas de las áreas terrestres. No existe una directriz legal sobre el tratamiento que se debe dar a esa zona de interacción marino-costera. Existen variadas disposiciones legales que permiten e impulsan el desarrollo sectorial, como la mejor forma de asegurar la gobernabilidad, recurriendo a la reglamentación de cada sector, fuera del contexto del manejo integrado.

El derecho clásico ha manejado una dimensión con relación al tema marino: derecho marítimo, derecho civil, derecho comercial, sin explorar ni conocer nada respecto de dimensiones conexas como las zonas costeras o suelo costero por lo que el suelo marino continuaría

siendo *res nullius* sobre el cual, sin embargo, se pretenden explotaciones o bien *res communis* como espacios que no pueden ser de apropiación nacional y su explotación con un fin individual también queda prohibida. Surge el interrogante sobre quien puede explotar las riquezas del suelo marino: ¿las empresas privadas o el Estado?.[11]

El Derecho hoy día debe trabajar con una visión pluridimensional que permita abarcar y tratar elementos tan importantes dentro del ordenamiento del territorio nacional como son las zonas costeras para dotarlas de un *status jurídico* que proporcione las bases jurídicas necesarias para su ordenamiento. No es posible seguir aferrados a la tesis de aplicar al suelo marino-costero el mismo régimen de suelo urbano[12], rural[13] y de protección[14] o aplicar el régimen relativo a las concesiones, permisos y licencias[15] para permitir la exploración y explotación de los recursos allí presentes o simplemente establecer medidas de compensación, lo cual claramente no debe ser procedente.

El ordenamiento territorial y el manejo costero requieren la definición de límites espaciales, ya que su objetivo es ubicar las actividades

11 _____ Explotación de los Fondos Marinos. EN: Revista Temas Selectos de Derecho Internacional. p. 429-433. Documento electrónico.

12 Artículo 31 de la Ley 388 de 1997. Suelo urbano. Constituyen el suelo urbano, las áreas del territorio distrital o municipal destinadas a usos urbanos por el plan de ordenamiento, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso. Podrán pertenecer a esta categoría aquellas zonas con procesos de urbanización incompletos, comprendidos en áreas consolidadas con edificación, que se definan como áreas de mejoramiento integral en los planes de ordenamiento territorial.

13 Ley 388 de 1997 Artículo 33: Suelo rural. Constituyen esta categoría los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas.

14 Ley 388 de 1997 Artículo 35: Suelo de protección. Constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.

15 COLOMBIA, MINISTERIO DE DEFENSA. Decreto Ley 2324 de 1984(septiembre 18) por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria. Diario Oficial. Bogotá D.C no.36780.p.1-40.

adecuadas, en un número apropiado y en el espacio apto.[16] En el país se reconoce que las Unidades Ambientales Costeras (UAC) se establecen como una unidad de planificación básica constituyéndose en la plataforma primaria para el análisis de la zonificación de las zonas costeras, son el fundamento y la base del ordenamiento ambiental del territorio marino-costero para incorporar los elementos ecosistémicos, sociales y culturales.

Generalidades geográficas

Colombia es un país que se ubica geográficamente en el Continente Americano, en la punta noroccidental de América del Sur y con proximidad a la línea ecuatorial, donde comparte fronteras marinas con nueve países: con Panamá y Costa Rica, tanto en el océano Pacífico como en el Mar Caribe; con Venezuela, Nicaragua, República Dominicana, Haití, Jamaica y Honduras en el Caribe, y con Ecuador en el océano Pacífico. Esta posición geográfica le proporciona acceso a mercados como los de Estados Unidos y Europa y a la cuenca del Caribe y del Pacífico. Colombia posee un territorio que cubre un área total de 2.070.408 km^2 de los cuales el territorio marino representa el 45%, es decir, 928.660 km^2 aproximadamente.[17] De otra parte, el territorio terrestre continental con 1.141.748 km^2 equivale al 55.15%. "La longitud total de costa es de 3.882 km (Caribe insular 52 km, Caribe Continental 1642 km y Pacífico 2.188 km)"[18] Como un hecho que ayuda a demostrar la importancia de las zonas costeras en Colombia conside-

16 ESCOFET, Ana María. Síntesis y Proyecciones de la Regionalización Marino-Costera, p. 73 Documento Electrónico.

17 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Visión Colombia II Centenario: Aprovechar el Territorio Marino–Costero en Forma Eficiente y Sostenible. Bogotá: 2007 Documento Electrónico.

18 AlONSO, D; SIERRRA, P; ARIAS, Izasa F y M. Fontalvo. Conceptos y Guía Metodológica para el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Colombia. En Manual 1: preparación, caracterización y diagnósticos. Serie de Documentos Generales de INVEMAR No. 12. 2003. 94p

rando que es allí donde se sustentan ecosistemas marino-costeros ricos y productivos base para el desarrollo social y económico.

Dentro de estos 3.882 kilómetros de línea de costa, se ubican las zonas costeras, las cuales no se pueden pensar como el estrecho margen o el límite geográfico de la interacción entre la tierra y el mar, pero sí como una zona de especial importancia de interdependencia. Ampliamente son consideradas como las zonas en las que convergen tres esferas: atmósfera, hidrosfera y litosfera, que la diferencian del resto del territorio nacional. Las zonas costeras son áreas dinámicas y de importancia para las poblaciones costeras.

Las zonas costeras e insulares se encuentran en doce departamentos, de los cuales, nueve tienen costa en el Caribe colombiano (Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Guajira, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Sucre, Córdoba, Chocó y Antioquia) y cuatro en el Pacífico (Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño). "En estos departamentos se ubican 47 municipios costeros e insulares, los cuales ocupan un área continental de 68.357 km^2, equivalente al 7% del total nacional. El Pacífico es la más extensa con 38.471 km^2, seguida por el Caribe con 29.842 km^2 y la insular con 44 km^2"[19]

Se reconocen dos tipos de zonas costeras: la zona costera continental (Pacífica y Caribe) y la zona costera insular, las cuales constituyen un patrimonio natural, cultural y económico de los municipios costeros, que son de imprescindible protección y conservación, teniendo en cuenta que se constituyen en un recurso ecosistémico, económico, social y cultural único, frágil, irremplazable y exclusivo del territorio nacional, cuyo uso debe ser adecuado y racional. Por ello, su planificación y manejo exigen un enfoque integrado, teniendo en cuenta la diversidad y las necesidades específicas.

19 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Visión Colombia II Centenario: Aprovechar el Territorio Marino–Costero en Forma Eficiente y Sostenible. Bogotá: DNP; 2007. 6p. Documento Electrónico.

Se caracterizan por una gran diversidad de atributos físicos y biológicos que van desde ecosistemas y especies en aguas someras cerca de la costa hasta los accidentes orográficos en aguas un poco más profundas. En las zonas costeras es donde persiste la mayor intensidad de las actividades y presiones humanas y también donde se alberga una gran diversidad de ecosistemas insustituibles como playas marinas y dunas, humedales marinos y costeros, pastos marinos, arrecifes coralinos, bosques de manglar, bosques de transición, ciénagas, estuarios y lagunas costeras, entre otros, los cuales han sufrido importantes regresiones, disminuido su número y superficie por presión antrópica, crecimiento económico desordenado, contaminación, inadecuada planificación del uso del suelo costero, sobrecapacidad de carga en los ecosistemas y erosión costera, entre otros.

Las zonas costeras son, además, la primera línea de defensa tierra adentro contra los desastres, al constituirse en una franja de amortiguamiento contra tsunamis, inundaciones y procesos de erosión. En resumen, son tres los aspectos funcionales de las zonas costeras: prestación de servicios ecológicos, prevención de desastres y uso.

Sin embargo, los futuros cambios en el uso del suelo en la zona costera estarán dominados por los efectos del cambio climático cuyo principal impacto será el ascenso del nivel del mar que traerá alteraciones en el comportamiento de los patrones de erosión y sedimentación, aumento en el riesgo de inundación y cambio en la distribución y hábitats costeros.

El incremento de la competencia por el espacio costero y el impacto acumulativo de las actividades humanas sobre los ecosistemas costeros hace que la toma de decisiones en asuntos costeros sea a veces inadecuada, insuficiente e incoherente, exigiendo un enfoque más coordinado e integrado. Además, las políticas sectoriales sobre este espacio (puertos, pesca, turismo, minería, urbanismo) se han desarrollado

sobre bases, a veces no coordinadas ni alineadas, que conducen a ineficiencias, incoherencias, competencia entre diferentes actividades y a conflictos de uso.

No obstante, uno de los principales objetivos de este documento es, promover en el corto plazo y a través de un esfuerzo conjunto, una reflexión que permita abordar el suelo costero desde una visión integrada. En este sentido, se busca promover una amplia discusión con otros niveles para avanzar hacia el establecimiento de consensos, logros y potencialidades respecto del proceso. De esta forma, el documento se dirige a todas aquellas personas, instituciones, organizaciones y demás actores interesados en el manejo y gestión de las zonas costeras.

II. El suelo costero

Es necesario recordar que con respecto del concepto de territorio, desde comienzos del siglo XIX, viene siendo habitual la diferenciación de los tres elementos constitutivos del Estado: el poder soberano, el pueblo o factor humano y la base física o territorio.

El territorio, objeto de división, organización y gestión racional, constituye la base física de los entes jurídicos e instituciones territoriales (Estado, departamento, municipio, corregimiento) y es el espacio en que éstas realizan su actividad. Así, se debe considerar el territorio como un elemento esencial de los entes territoriales, hasta el punto que sin él no puede darse la existencia de una organización política significativa.[20]

20 FRANQUET, Bernis, J.M. Un Modelo Racional de Organización Territorial. Edición electrónica gratuita, 2007: 21-32. Texto disponible en pagina web: www.eumed.net/tesis/jmfb2/

Desde luego el concepto de «*territorio*» es más amplio que el de «*suelo*», Christian (1963) [21] lo define como:

> *Un área específica de la superficie terrestre, cuyas características abarcan todos los atributos, razonablemente estables o previsiblemente cíclicos, de la biosfera de esta área, considerada verticalmente de arriba a abajo, incluyendo los de la atmósfera, el suelo con sus diferentes horizontes y el material geológico subyacente; también se incluyen la topografía, la hidrología, las poblaciones vegetales y animales, y los resultados de la actividad humana en el pasado y en el presente, en la medida que estos atributos ejercen una influencia significativa sobre los usos presentes y futuros del territorio por el hombre".*

El concepto de suelo, en general, hace referencia a la compilación de cuerpos naturales en la superficie terrestre, con vida o capaz de tenerla, que resulta de la acción de eventos simples o complejos (llamados procesos de formación) generados por la acción de factores, externos a él; se destacan el clima y los organismos que al actuar sobre los materiales geológicos los transforman en función del tiempo de actuación. Los suelos, en consecuencia, no pueden explicarse ni entenderse independientemente del ambiente en que se forman ni de las dimensiones temporal y espacial.[22]

Ahora bien, veamos qué se entiende por *costero*. La palabra costa[23] viene del gallego y se constituye a partir de dos características, la línea de costa y la porción de tierra adyacente a ella. El término costero, incluye básicamente tres componentes geográficos: aguas marinas costeras, litoral y una zona de tierras costeras.

21 FRANQUET, Bernis, J.M. 2007. Un Modelo Racional de Organización Territorial. Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/tesis/jmfb2/

22 MALAGÓN, Castro, Dimas. El Recurso Suelo en Colombia: Inventario y problemática. EN: Revista de la Academia Colombiana de Ciencias. Bogotá D.C 1998 p. 14-52.

23 La Real Academia de la Lengua lo define como orilla del mar, de los ríos, lagos etcétera y tierra que está cerca de ella. Ver http://www.rae.es/rae.html, Diccionario de la Real academia de la Lengua: Costa.

Existen varias acepciones para referirse a este mismo espacio de interacción entre lo terrestre-marino como son: área costera, litoral costero, franja costera, borde costero, entre otros. Sin embargo, el alcance del concepto varía, para unos se refiere a la vida acuática, transporte marítimo y puertos, para otros, tiene que ver con amplias extensiones de tierra y agua, playas o simplemente regiones o departamentos. Sin embargo, la mayoría está de acuerdo en que se refiere a una noción específica de interfase mar–tierra.

La noción de la zona costera nació en el momento en que se comprendió que es un espacio geográfico, que se refiere de manera conjunta a un componente terrestre y uno marino y a la interacción que se da entre sí.[24] Sin embargo, a este concepto de zona costera se deben integrar, aunque no es muy común, tanto el espacio situado por encima de las porciones terrestre y marina como el espacio situado por debajo.

El suelo terrestre no representa mayor complejidad en su comprensión, como si ocurre con el suelo marino. El suelo marino es aquel que se encuentra por debajo de las aguas marinas, presenta elevaciones y geoformas de diversos tamaños, a veces más largas y elevadas que las de la tierra emergida.

El suelo marino se ha convertido en un asunto de interés cuando se ha decidido ubicar sobre este suelo sumergido cables, tuberías de conducción de gas e hidrocarburos, realizar exploraciones sísmicas, aprovechar la biodiversidad marina, realizar exploraciones y explotaciones de hidrocarburos y minería, entre otros. Así, las actividades humanas, fuera de las zonas terrestres, generan nuevas oportunidades, haciendo una contribución importante al bienestar de la economía, en

24 STEER, R., ARIAS-Isaza F., RAMOS A., SIERRA-Correa P., ALONSO D., OCAMPO P. Documento base para la elaboración de la Política Nacional de Ordenamiento Integrado de las Zonas Costeras Colombianas. EN: Documento de consultoría para el Ministerio del Medio Ambiente. Serie publicaciones especiales No 6. Santa Marta, 1997.

términos de producción de bienes y servicios y sustento, entre otros. Los usos recreativos y culturales también tienen valor como fuente para el bienestar de las personas.

El suelo marino más allá de la jurisdicción nacional se rige por la convención sobre el derecho del mar y se conoce como la internacionalización de los fondos marinos dentro del nuevo orden internacional.

El suelo marino dentro de la jurisdicción nacional pese a que es parte del territorio nacional aún no cuenta con herramientas o instrumentos jurídicos diferentes a los contenidas en el Decreto Ley 2324 de 1984 para concesiones, permisos y licencias; el Decreto Ley 2811 de 1974 conocido como el Código de Recursos Naturales, parte IV del mar y su fondo, el cual se constituyó en uno de los primeros esfuerzos en Iberoamérica para expedir una normatividad integral sobre el medio ambiente; la Ley 1 de 1991 sobre puertos, la Ley 10 de 1978[25], a través de la cual se dictan normas sobre mar territorial, zona económica exclusiva, plataforma continental, entre otros.

A. Contexto nacional

Teniendo claro que las zonas costeras son un recurso (suelo) con una significación económica objeto de explotación económica, puede decirse que los efectos o la alteración de los ecosistemas costeros y marinos no se han hecho esperar: kilómetros de playas y litorales rocosos han cambiado su extensión, forma y posición; lagunas costeras y manglares han disminuido o incluso desaparecido debido a actividades de tala y desecación; los arrecifes coralinos se están degradando debido

25 Reglamentarios: Decreto 1874 de 1979, por medio del cual se crea el cuerpo de guardacostas; Decreto 1875 de 1979 por medio del cual se dictan normas sobre prevención de la contaminación del medio marino; Decreto 1876 de 1979 por medio del cual se adoptan medidas en materia de recursos naturales marinos y 1877 de 1979 por medio del cual se dictan normas para el aprovechamiento integral de los recursos marinos.

a los procesos de sedimentación; hay aumento de la temperatura del mar y contaminación; los pastos marinos han sido removidos para comodidad de los turistas y las dunas alteradas para construir viviendas, todo lo cual ha traído como consecuencia la degradación y pérdida de ecosistemas protectores naturales de la costa ante fenómenos como el ascenso del nivel del mar, tsunamis y erosión.

La variedad e intensidad del aprovechamiento, rentable o no, que pesa sobre la zona costera, ordinariamente concentrado sobre una estrecha franja u otras veces esparcido sobre un espacio más amplio, se explica por el atractivo económico y paisajístico que redunda en su fragilidad y depende incluso de ella.

La protección de los recursos marinos y costeros deben constituir una justificación más que suficiente para la adquisición y expropiación en el interés público de áreas de alto valor ecológico, las cuales proveen un hábitat para especies y recursos protegidos como los humedales y manglares, fuente básica de alimentos para las poblaciones costeras.

De esta manera se hace igualmente necesario propender por la recuperación de la calidad del agua marina y costera, de los ecosistemas, de las playas, que tanto valor económico y paisajístico representan para el desarrollo del sector turístico, las cuales si no se recuperan no permiten la recuperación de atractivos paisajísticos de interés para el turismo extranjero.

La escasez de espacio costero en el país, le confiere un valor de uso incalculable e irremplazable al suelo costero en pro del desarrollo, generando una tensión a la que no ha respondido una normativa coherente que intente equilibrar los diferentes conflictos que allí se presentan. A esta situación se ha llegado en general por actuaciones inconexas, inexistencia de una legislación costera en todo su contexto y alcance, falta de encadenamiento entre la poca legislación existente contenida

en el Decreto Ley 2324 de 1984, el Código Civil, la Ley 1 de 1991, Decreto Ley 2811 de 1974, entre otras.

El Decreto Ley 2324 de 1984, en su momento, se constituyó en un logro de acotación, que se circunscribió al dominio público constituido por elementos como las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marinas, dejando fuera otros elementos ecosistémicos tan importantes como los humedales costeros[26] y marinos considerados bienes de uso público.[27]

De la definición de los bienes de la Nación consagrada en el Decreto Ley 2324 de 1984, se deduce fácilmente que el ámbito sobre el que éste se extiende actualmente es insuficiente para alcanzar una protección efectiva de la zona costera. La definición, a lo largo de los años, casi 25, ha generado problemas técnicos y legales en la definición y delimitación de los bienes de uso público del dominio marino-costero de la Nación y por consiguiente en la defensa de los derechos de la Nación, del ambiente y el territorio marino-costero.

El problema de la ocupación indebida de los bienes de uso público, por ejemplo, encuentra dentro de sus causas inmediatas, la carencia absoluta y la inadecuada respuesta institucional frente al conflicto. Por ello resulta importante que las autoridades competentes evalúen la labor efectuada en el pasado con el fin de diseñar una estrategia única que permita la recuperación y restauración de los bienes y proyecte hacia el futuro, un ambiente sano que defienda los recursos de la zona costera cumpliendo así con los mandatos constitucionales.

26 "Extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de agua, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces o salobres os aladas, incluidas las extensiones de aguan marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros". Ver Convenio Ramsar ratificado por Colombia mediante Ley 357 de 1997.

27 MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA y DESARROLLO TERRITORIAL. Resolución 157 de 2004 (12 de febrero) Por el cual se reglamentan el uso sostenible, conservación y manejo de los humedales y se desarrollan aspectos referidos a los mismos en aplicación de la convención de Ramsar. Bogotá. 2004. 4p.

Igualmente se han generado problemas legales en lo que respecta a la interpretación respecto de la ubicación de los desarrollos urbanísticos dentro de los planes de ordenamiento territorial y los derechos de propiedad privada, así como conflictos e incompatibilidad con intereses particulares.

La puesta en marcha de un marco normativo avanzado respecto de la zona costera (suelo costero) requiere de una estructura administrativa con competencias claras y capaz de superar las limitaciones que en la actualidad existen y que se manifiestan en la necesidad de una autoridad que "tome decisiones efectivas" cuando existen competencias sectoriales diferentes sobre un mismo espacio e intereses públicos importantes que dependen de una decisión acertada.

Ante esta situación, parece necesario que la autoridad marítima y la ambiental puedan moverse y operar en todo el territorio marino-costero (incluso más allá del dominio público) con la misma rapidez, agilidad y posibilidades que la iniciativa privada, pues tienen la obligación legal de ejercer las acciones necesarias para conservar, proteger y mejorar la zona costera. La autoridad marítima y las autoridades ambientales carecen de facultades para adquirir, con la agilidad suficiente, terrenos para la protección efectiva de la zona costera, de los bienes y los ecosistemas marino-costeros o simplemente para crear reservas terrestres con sedimentos adecuados para la alimentación artificial de las playas.

Es difícil que este tipo de actuaciones sean desarrolladas por iniciativa privada, que busca siempre una rentabilidad más alta e inmediata, aunque sea a costa de un sacrificio ambiental. En el mejor de los casos, lo que puede esperarse es que se cumpla estrictamente la legislación como una condición necesaria, pero suficiente para garantizar una adecuada calidad y mantenimiento de la integridad ambiental marino-costera.

Como se puede apreciar, sobre la zona costera se integra un capital formado además de los bienes de uso público, en los diferentes dominios, por los recursos naturales comprendidos en el suelo costero y un capital cultural que es necesario proteger, administrar y conservar, para lo cual se requieren autoridades ágiles y competentes.

Finalmente, están los conflictos de competencia entre las instituciones nacionales y las locales, respecto la jurisdicción y competencia, sumado a la dificultad que esta situación presenta para alcanzar una coordinación administrativa efectiva. Con relación a esta problemática, habida cuenta de la concurrencia de competencias que se producen sobre las playas marítimas, especialmente, se han procurado favorecer los mecanismos de coordinación a través de consultas ante el Consejo de Estado o informes recíprocos tratando de salvar las competencias de las respectivas instituciones, propiciando en algunos casos mecanismos de colaboración pero todo ello con la ausencia de otros instrumentos, además de la preocupación institucional de perder su liderazgo y competencia en las áreas de jurisdicción.

Por su parte, existe la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia, como el único instrumento o herramienta que abordó con una visión integrada las zonas costeras, que merece ser elevado al rango de ley considerando la incidencia y el alto impacto que la misma ha logrado en el desarrollo de la zona costera nacional. La política se encargó de dar las orientaciones para una planificación integrada de los espacios marinos y las zonas costeras e insulares, hacia mejores prácticas de gobernabilidad y gobernanza marítima integrada, en el sentido de que las regiones costeras no sólo se benefician de una planificación integrada, sino que también son las que corren los riesgos más graves cuando falta tal planificación.

El manejo integrado del suelo costero, así como los cambios serían apropiados para los programas que buscan implementar mecanismos de prevención y de adaptación. Estas opciones requieren trabajar con varios actores claves y una escala de tiempo más larga para la implementación. Los programas de planificación y manejo del suelo costero serían opciones viables por ejemplo para los estuarios que tienen un objetivo específico con el fin de proteger las zonas actualmente amenazadas.

Por todo lo anterior, se considera necesario vincular el objetivo de cohesión territorial, al desarrollo de políticas y normas para dar mayor coherencia al desarrollo del territorio marino-costero en los niveles nacional, regional y local.

B. Manejo por ecosistemas para los bienes de uso público del dominio marino-costero de la Nación

Los humedales constituyen un elemento vital y estratégico dentro del amplio mosaico de ecosistemas con los que cuenta el país y se instituyen, por su oferta de bienes y prestación de servicios ambientales, en un renglón importante para la economía nacional, regional y local costera.[28] Los humedales de los ámbitos marino y costero[29] incluyen las lagunas y ciénagas costeras, aguas marinas someras, aguas estuarinas, los planos lodosos intermareales (especialmente en el pacifico Colombiano), los arrecifes coralinos, los manglares, entre otros. Los humedales costeros, como los manglares y otros tipos de bosques costeros desempeñan un papel importante en la protección de las líneas de

28 MINISTERIO DE AMBIENTE VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Política Nacional de Humedales Interiores de Colombia, estrategias para su conservación y uso racional. Bogotá. 2001

29 "Toda el área de la plataforma continental que no exceda los seis metros de profundidad en marea baja. Dentro de este tipo de humedales, se ubican dos ecosistemas: los arrecifes de coral y los pastos marinos". Ver Convenio Ramsar, ratificado por Colombia mediante Ley 357 de 1997.

costa contra la erosión ocasionada por la fuerte acción del oleaje o por el ascenso del nivel del mar, entre otros.

Sin embargo, a pesar del creciente entendimiento sobre su importancia, sus valores, atributos y funciones y, a pesar de los progresos conseguidos, los humedales marinos y costeros siguen figurando entre los ecosistemas más amenazados de la tierra, debido a su continua desecación, conversión y contaminación.

Otro de los de riesgos para los humedales lo constituye la falta de una adecuada planificación, el uso de técnicas inapropiadas de manejo (que han repercutido también en la afectación a estos sistemas), la falta de un ordenamiento territorial para el suelo costero (zona costera), que presenta características únicas y especiales distintas al suelo urbano y rural y, la falta de una verdadera cooperación interinstitucional.

Frente a la problemática que enfrentan los humedales, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, formuló la Política para los Humedales Interiores del país, como la aplicación más importante para garantizar la protección de los recursos de estas zonas, a partir de los principios establecidos en la Constitución Política y de las funciones asignadas en la Ley 99 de 1993 relacionadas con la formulación, concertación y adopción de políticas orientadas a regular las condiciones de conservación y manejo de ciénagas, pantanos, lagos, lagunas y demás ecosistemas hídricos continentales. Así mismo, expidió la Resolución 157 de 2004 en la cual confirma que los humedales son bienes de uso público.

Por otra parte, las playas marinas, que tienen a la vez un doble carácter, como bienes de la Nación del dominio público marinocostero y como ecosistemas estratégicos, se han reducido gravemente como resultado del turismo costero sin planificación, los desarrollos residenciales, las ocupaciones y apropiaciones indebidas llevando a

que sean ya prácticamente ausentes en varios sectores de los litorales colombianos.

En cuanto a la percepción de los problemas, la ocupación de las playas marinas se observa como el principal problema, siendo más patente esta percepción en la zona costera del Caribe. Con relación a este punto es necesario mencionar que en asuntos del dominio, además de la necesidad de definirlo de una manera más acorde con su realidad natural, se vuelve a los orígenes de nuestra tradición recogida en el derecho romano que reafirma la calificación del mar y la playa marina como patrimonio colectivo. A su vez, los mandatos constitucionales de 1886 y 1991 en concordancia con el Código Civil, dejaron por fuera la existencia de ese dominio marino-terrestre denominada zona costera; en su lugar sólo quedó la existencia en esa zona terrestre de la playa con una definición que no se ajusta a la realidad natural colombiana.

Los bienes de uso público del dominio marino-costero enfrentan problemas como: condiciones higiénico sanitarias deficientes, multiplicidad y dispersión de jurisdicciones y competencias, concentración espacial y temporal de la demanda de los bienes de uso público, excesivo número de ocupaciones sobre las playas marítimas, excesiva construcción sobre terrenos colindantes con las playas eliminando los accesos al mar y áreas necesarias para la preservación de las playas. Aspectos que se pueden resumir en multiplicidad de actividades sobre los bienes de uso público del dominio marino-costero, (turismo, pesca, puertos, residencial, recreo) y prevalencia del interés particular sobre el interés colectivo general.

El manejo territorial se hace especialmente complejo ya que estos bienes, expresión de la soberanía e integridad del territorio, ostentan el doble carácter de bien común y bien nacional, al tiempo que son indivisibles. Sin embargo, no se cuenta aún con un marco legal e

institucional adecuado ni ajustado para el manejo integral de los bienes de uso público, tampoco existe claridad en cuanto a las competencias de la Nación y de las entidades territoriales para su control.[30]

Existen normas en la Constitución referentes al bien jurídico de la Nación, sin embargo, se puede afirmar que estos bienes tienen un doble calificativo: uno legal y uno ecosistémico. Los bienes de uso público del dominio marino-costero no pueden desasociarse del ambiente en el cual se encuentran, por lo tanto, no los separa sino que los correlaciona directamente. Los recursos marino-costeros son las aguas marinas, las playas[31], las zonas de bajamar, las bahías, los estuarios, las lagunas costeras, los manglares, los arrecifes de coral, los pastos marinos, los esteros, las bellezas escénicas y los recursos vivos y no vivos, contenidos en las aguas marinas jurisdiccionales.

La protección de los bienes de uso público del dominio marino-costero y de los recursos marino-costeros, no desasociables, por su parte, encuentran su sustento constitucional en el artículo 79 de la Constitución Política, el cual otorga derecho a todas las personas de gozar de un ambiente sano, algo imposible de cumplir si no se protege el medio marino, las zonas costeras y la biodiversidad, tanto más cuando el mismo artículo obliga al Estado a "*proteger la diversidad e integridad del ambiente y a conservar las áreas de especial importancia ecológica*». Por ello, las acciones a proponer o formular deben asegurar una acción eficaz para poner freno a la destrucción de los bienes, las especies, los hábitats marino-costeros, ecosistemas, áreas y aguas marinas.

30 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Visión Colombia II Centenario: Aprovechar el Territorio Marino–Costero en Forma Eficiente y Sostenible. Bogotá: 2007. 6p. Documento Electrónico.

31 La unidad morfológica playa se define como la franja de material no consolidado como arenas o grava, que está presente en la interfase mar-continente. Estos depósitos están compuestos por arenas de grano fino a medio, cuya composición y color varían según el origen de los sedimentos. Las playas pueden estar asociadas a costas bajas, como las playas de Córdoba, o elevadas como algunas playas de la Guajira (Molina et al., 1998; Villegas, 2001). Sus límites van desde la línea de marea baja hasta donde se presenta un cambio marcado en su fisiografía, y que generalmente incluye un frente de playa y una playa trasera (Molina et al., 1998).

Una propuesta para analizar, a partir de una nuevo enfoque la constituye: "*el manejo por ecosistemas para los bienes de uso público del dominio marino-costero de la Nación*", lo cual se constituiría en una aproximación integrada al manejo que consideraría los bienes de uso público completamente en su contexto, *ecosistema-hombre-suelo*.

El objetivo principal está en mantener el ecosistema en la mejor condición para que pueda proporcionar los bienes y prestar los servicios requeridos por los pobladores y por los propios ecosistemas para mantener su productividad. Este enfoque difiere del esquema actual de administración de los bienes de uso público, el cual prácticamente es ausente e inexistente ya que se centra en el otorgamiento de permisos, concesiones y licencias, sin considerar los efectos acumulativos que los lleva a su degradación y pérdida tanto de ecosistemas como de servicios ambientales.

En la práctica, la preocupación de los administradores de los bienes de uso público del dominio marino-costero, se concentra solo en el control y vigilancia, encaminado a la recuperación de los bienes ocupados indebidamente; la consecuente degradación de los recursos como manglares, playas, entre otros y la necesidad, por algunos interesados, de restaurar los daños del ecosistema, no se contemplan. Sin embargo, el enfoque hacia la administración de los bienes de uso público no debe ser la recuperación sino la planificación y manejo de los mismos con el enfoque integrado de las zonas costeras que lograría mantener, mejorar o restaurar la función de los bienes de uso público-ecosistemas frente a los usos existentes y a los nuevos y lograr así el verdadero manejo y no la simple administración.

C. Riesgos en las zonas costeras

Otro de los factores de desequilibrio de la zona costera es el factor riesgo. El aumento significativo de interacciones, presiones y de usos del sistema costero genera automáticamente un aumento en el riesgo ambiental. Este riesgo se puede subdividir en tres tipos: i) inundación de ámbitos terrestres; ii) contaminación de las aguas y iii) geológico y erosión.

Uno de los principales riesgos sobre las zonas costeras, como los precisa el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras_INVEMAR, entre otros, lo representa el ascenso del nivel del mar –ANM, cuyos principales efectos sobre las costas colombianas, estarían materializados en la intensificación de la erosión de las zonas litorales. La inundación de las zonas litorales bajas y la salinización de terrenos y acuíferos, como resultado tanto de la inundación en sí como de la intrusión de la cuña salina. El ANM tiene el potencial de alterar ecosistemas naturales de la zona costera tal como los conocemos actualmente. En consecuencia, es muy probable que los ecosistemas no se logren adaptar al estrés adicional que causa el cambio climático, sin perder varias de las especies que albergan o muchos de los servicios que éstas ofrecen.[32]

En cuanto a los impactos sobre la población y el valor de capital, INVEMAR estima que como consecuencia de la inundación de áreas pobladas y de áreas con usos productivos, al año 2030 se vería afectada aproximadamente el 0.5% de la población del país y un valor de capital aproximado al 0.5% del PIB en el mismo año, ésto considerando un escenario de desarrollo optimista. Al 2100 estos porcentajes

32 INVEMAR. Programa holandés de asistencia para estudios en cambio climático: Colombia. Definición de la vulnerabilidad de los sistemas bio-geofísicos y socioeconómicos debido a un cambio en el nivel del mar en la zona costera colombiana (Caribe continental, Caribe insular y Pacífico) y medidas para su adaptación. Programa para Investigación Marina y Costera – GEZ. Informa Técnico, No. 7, 2003 p. 89

serían del 2.4% y 2% respectivamente. Bajo un escenario de desarrollo pesimista, al 2030 las participaciones de población afectada y valor de capital afectado serían de orden del 0.5% y 0.5% respectivamente pero al 2100 pasarían a 1.9% y 3.1% respectivamente.[33]

En el país se ha venido construyendo un escenario con miras realizar un manejo integrado del riesgo costero que permite partir de una posición relativamente avanzada aunque compleja. La ocurrencia frecuente de eventos desastrosos en el país ha puesto en evidencia que la adecuada atención de las situaciones de desastre demanda la participación coordinada de las entidades nacionales en diferentes ámbitos o niveles territoriales.

Los pasos más significativos tendientes a prevenir y minimizar los efectos negativos de los riesgos por desastres naturales e inducidos se han dado en la última década con la adopción en 1998 del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres[34] - PNAD; en 1999, del Plan Nacional de Contingencia contra derrames de Hidrocarburos, Derivados y Sustancias Nocivas en Aguas Marinas, Fluviales y Lacustres - PNC[35]; la Estrategia para consolidar la ejecución del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres – PNPAD en el corto y mediano plazo[36], aprobada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES en el 2001; el Plan Nacional para la Prevención y Contingencia para el Manejo de los Efectos del Evento del Pacífico que obedeció a la política del Gobierno Nacional expresada en el Documento CONPES 2948 de 1997.

33 INVEMAR. Programa holandés de asistencia para estudios en cambio climático: Colombia. Definición de la vulnerabilidad de los sistemas bio-geofísicos y socioeconómicos debido a un cambio en el nivel del mar en la zona costera colombiana (Caribe continental, Caribe insular y Pacífico) y medidas para su adaptación. Programa para Investigación Marina y Costera – GEZ. Informa Técnico, No. 7, 2003p. 89

34 MINISTERIO DEL INTERIOR, Decreto 93 de 1998.

35 COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, Decreto 321 de 1991

36 Documento CONPES 3146 del 2001

Además está la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia, la Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia; el Plan de Acción 2002–2004 para la consolidación y puesta en marcha de la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia, el Programa Nacional para la Investigación, Evaluación, Prevención, Reducción y Control de las Fuentes Terrestres y Marinas de Contaminación al Mar - PNICM, adoptado en el 2004, como aportes significativos y avance determinante para la prevención de los riesgos costeros, la restauración y rehabilitación de ecosistemas, la prevención y control de la contaminación marina y costera, así como para las medidas de rehabilitación de los ecosistemas más afectados que buscan mejorar el nivel de vida de la población costera, así como la calidad de la riqueza ambiental que posee los mares y costas. La Política Nacional de Biodiversidad,[37] señala que una de las causas de la pérdida de la biodiversidad es el cambio climático y el cambio global que pueden llegar a alterar las condiciones del medio ambiente físico más allá de la capacidad de respuesta de los ecosistemas y sus componentes o alterar procesos evolutivos.

D. Reconocimiento del suelo costero

En Colombia, con relación al suelo, usualmente desde el desarrollo urbano ha sido urbano, rural y de expansión urbana.[38] Sin embargo, es necesario distinguir una tercera categoría, única y especial,

37 Aprobada por el Consejo Nacional Ambiental en 1995, esta política busca promover la conservación, el conocimiento y el uso sostenible de la biodiversidad, así como la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los conocimientos, innovaciones y prácticas asociados a ella por parte de la comunidad científica nacional, la industria y las comunidades locales.

38 Ley 388 de 1997, artículo 30.

"el suelo costero", que como se ha visto estaría comprendido por dos componentes uno marino cercano a la costa y uno terrestre adyacente, que conforma la zona costera. Uno de los cometidos del reconocimiento del suelo costero, estará en clasificar en el suelo de la zona costera las categorías de urbano, rural, protección, entre otros.

El suelo costero debe ser reconocido en consideración a la importancia que ha venido adquiriendo respecto de su aprovechamiento, a la necesidad de dar una mayor valoración a los recursos que allí se encuentran. Más aún, cuando los problemas que enfrentan las zonas costeras tienen su origen en las actividades terrestres, razón por la cual la planificación del uso del suelo y de las cuencas deben ser integrados en un proceso de planeación física encaminado a la conservación y desarrollo de las zonas marinas y costeras a través de un enfoque ecosistémico.

La tendencia pasada y actual en el uso del suelo y de los ecosistemas marinos y costeros, es desarrollar actividades que se justifican más por su rentabilidad en el corto plazo y por los beneficios que producen para sectores particulares, que por los beneficios que aportan en el largo plazo para el desarrollo integrado[39].

La zona costera, además de constituir el suelo costero de la Nación, es un recurso único con un valor adicional respecto de otros espacios terrestres, objeto de grandes apetencias humanas enormemente aceleradas en los últimos años como consecuencia del desarrollo demográfico, industrial, turístico, residencial y por situaciones especiales de orden público, lo que hace que sea aprovechada en forma indiscriminada y sin ninguna racionalidad. Esta demanda de espacios entre diversas

39 STEER, R., ARIAS-Isaza F., RAMOS A., SIERRA-Correa P., ALONSO D., OCAMPO P. Documento base para la elaboración de la Política Nacional de Ordenamiento Integrado de las Zonas Costeras Colombianas. EN: Documento de consultoría para el Ministerio del Medio Ambiente. Serie publicaciones especiales No 6. Santa Marta, 1997.

actividades ha convertido la franja costera en un lugar de convergencia de intereses contrapuestos y a veces poco compatibles. La competencia entre éstos y su falta de articulación puede causar serios impactos sobre la franja costera y sobre los recursos naturales marino-costeros.

El manejo[40] así como la planificación del uso del suelo costero implica su uso con enfoques integrados del manejo costero. Las opciones para conservar el suelo costero y enfocar la planificación pueden incluir cambios en infraestructura, limitantes a la construcción de estructuras peligrosas y contaminantes (incluyendo vertederos, emisarios e instalaciones de productos químicos), así como cambios de las estructuras de ingeniería que afectan a los cuerpos de agua y que se verían afectadas por el cambio climático.

El objetivo último planteado en este análisis es el establecimiento de un mecanismo legalmente vinculante que establezca las medidas necesarias para la conservación y manejo del suelo costero, los objetivos ambientales que se deben alcanzar, planteando así un enorme reto de cara a la conservación del territorio marino-costero con importantes implicaciones en lo económico y en lo social.

En consideración a la enorme riqueza ambiental, económica, social y cultural que poseen las zonas costeras, es necesario que se declaren como prioridad nacional e importancia estratégica para el desarrollo del país, el ordenamiento y el manejo integrado de las zonas costeras colombianas. Esto será una guía fundamental para el desarrollo marino-costero del país.

40 Son diversos los términos que se han empleado, desde mediados de los años sesenta, para referirse ya al manejo o gestión de ese espacio geográfico, objeto de manejo, conocido como zona costera: manejo de la zona costera, manejo del área costera, manejo de costa, manejo de recursos costeros, planificación del uso del mar, manejo costero, planificación sectorial e integrada de la zona costera, ordenamiento territorial costero; todos utilizados para referirse a la gobernanza y manejo de las actividades humanas en la zona costera siendo esta última el objeto del manejo que incluye la protección, conservación, rehabilitación y el desarrollo ecológicamente sostenible.

Segunda parte

Las zonas costeras en el derecho comparado

Introducción

En esta materia se consideró pertinente seleccionar algunos países que por su reconocida visión como países marítimos, su liderazgo desde el punto de vista del ordenamiento territorial en el mundo y su afinidad con Colombia aportan a la discusión. Se pretende a partir del derecho comparado estructurar y fortalecer la visión que se requiere para el desarrollo del suelo costero dentro del ordenamiento ambiental territorial.

En los años noventa, al menos el 60% de la población mundial (5.500 millones) vivía ya en las costas o en zonas aledañas y las estimaciones muestran que casi el 50% de las costas del mundo están amenazadas.[41] En las regiones y ciudades costeras de la Unión Europea se albergan cerca de la mitad de la población europea que reside a una distancia inferior a 50 kilómetros del mar o del océano y contribuyen aproximadamente con un 40% al PIB europeo.[42]

En Australia, por ejemplo, el 86% de la población ya vivía en la zona costera.[43] En Uruguay se ha registrado en la costa un impactante crecimiento poblacional. A este crecimiento hay que sumarle que el 78% de los hasta 2 millones de turistas que ingresan a Uruguay cada año tienen por destino la zona costera. Existe además un creciente aumento de la formación de asentamientos irregulares. Los mismos suelen instalarse en espacios que generalmente carecen de la cobertura de servicios apropiada. Más de 150.000 personas viven en asentamientos localizados en departamentos costeros.[44]

41 STAKEHOLDER FORUM. Second Intergovernmental Review Meeting (IGR-2) Of The Global Programme Of Action For The Protection Of The Marine Environment From Land-Based Activities. 2006. Texto completo en http://www.gpa.unep.org/document_lib/en/pdf/whole_gpa.pdf

42 UNIÓN EUROPEA. Dictamen del Comité de las Regiones paquete marítimo y costero. Diario Oficial /C 211/10). 2009 8p

43 COOK P.J. Societal. Trends and their Impact on the Coastal Zone and Adjacent Seas. Proceedings International Conference Coastal Change Bordemer-IOC. Bordeaux.1995. P. 876-891

44 DEFEO, O, VINCENT, P. ACUÑA, A., Zona Costera. 1995. 59p.

En España, sobre los casi 8.000 km de costa que tiene, se asienta el 35% de la población, con una densidad cuatro veces superior a la media nacional, que llega a triplicarse estacionalmente en ciertas zonas durante la época turística. Alrededor del 40% de la costa ya está urbanizada, un 7% está dedicado a instalaciones portuarias, un 3% a instalaciones industriales, un 8% a instalaciones agrícolas; el 42% aún no tiene usos claramente definidos o irreversibles.

Se estima que para el año 2100, en el ámbito mundial, este porcentaje se aumentará al 75% (11.000 millones de personas). Se espera que el incremento de la población en la zona costera sea mayor en los países en vía de desarrollo.[45] El impacto resultante de este incremento poblacional en la zona costera puede sentirse de diferentes formas: una mayor demanda por espacio para vivir, trabajar y cultivar alimentos; como resultado será mucho mayor la destrucción de ecosistemas costeros como corales, manglares, o pastos marinos. Estas pérdidas traen como consecuencia el aumento de la erosión y pérdida de suelos por acidificación. La intervención mediante planes integrados de desarrollo costero que puedan minimizar los efectos negativos de estas tendencias, permitirá acercarnos al uso y manejo adecuado de los recursos presentes en el suelo costero.[46]

Ante tal situación, actualmente las instituciones que manejan recursos marinos y costeros se esfuerzan por desarrollar políticas, estrategias e instrumentos administrativos y legales que permitan prevenir o resolver los conflictos intersectoriales en la zona marino-costera. El objetivo: la optimización socioeconómica del uso de la tierra y de los recursos naturales disponibles.

45 COOK P.J. Societal. Trends and their Impact on the Coastal Zone and Adjacent Seas. Proceedings International Conference Coastal Change Bordemer-IOC. Bordeaux.1995. p. 876-891

46 STEER, R., ARIAS-Isaza F., RAMOS A., SIERRA-Correa P., ALONSO D., OCAMPO P. Documento base para la elaboración de la Política Nacional de Ordenamiento Integrado de las Zonas Costeras Colombianas. EN: Documento de consultoría para el Ministerio del Medio Ambiente. Serie publicaciones especiales No 6. Santa Marta, 1997.

Se considera que las principales amenazas para la salud, la productividad y la biodiversidad del medio marino son el resultado de las actividades humanas sobre el suelo en zonas costeras y tierra adentro. Residuos municipales, industriales y agrícolas y la escorrentía representan cerca del 80% de toda la contaminación marina. Aguas residuales, contaminantes orgánicos persistentes (incluidos los plaguicidas), metales pesados, aceites, nutrientes y sedimentos, ya sean traídos por los ríos o descargados directamente en zonas costeras inciden gravemente sobre la salud humana y el bienestar, así como en los ecosistemas costeros. El resultado se puede ver reflejado en más cancerígenos en mariscos, más playas cerradas, más mareas rojas, más aves, peces, e incluso mamíferos marinos muertos. En respuesta a estos problemas principales, los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales, el sistema de Naciones Unidas y las organizaciones de la sociedad civil han declarado su compromiso de proteger y preservar el medio ambiente marino de los impactos ambientales adversos de las actividades basadas en la tierra.[47]

De otra parte, según Nellemann (2008) con el cambio climático, más del 80% de los arrecifes de coral del mundo podrían morir en décadas. Se estima que en aguas poco profundas tropicales, se puede provocar un aumento de temperatura de hasta 3°C para el año 2100 que pueden generar blanqueamiento de arrecifes de coral. Es probable que se genere un daño severo: muerte de los corales en el mundo, especialmente en el Pacífico Occidental, Océano Índico, el Golfo Pérsico y en el Caribe[48]. Los efectos de la contaminación se verán agravados por la destrucción de manglares y otros hábitats debido a la rápida cons-

47 STAKEHOLDER FORUM. Second Intergovernmental Review Meeting (IGR-2) Of The Global Programme Of Action For The Protection Of The Marine Environment From Land-Based Activities. 2006 Texto completo en http://www.gpa.unep.org/document_lib/en/pdf/whole_gpa.pdf

48 NELLMANN,C , HAIN, S. and ALDER, J. In Dead Water: Merging of climate change with pollution, over-harvest, and infestations in the world's fishing grounds. United Nations Environment Programme, GRID-Arendal, Norway. 2008. 64P.

trucción que se está dando sobre la línea de costa. Los impactos por el ascenso del nivel del mar se agravaran aún más y es probable que las playas sean gravemente degradadas al igual que la línea de costa.

I. Patrones comunes y diferencias

A continuación se presentan algunas de las generalizaciones sobre la base de algunos casos de comparación que muestran comunidades y diferencias entre los países costeros.

Las zonas costeras y sus recursos constituyen un patrimonio crítico para todos los países con costas. Numerosos países ven en el turismo costero, la acuicultura y el transporte marítimo, oportunidades prometedoras para diversificar e integrar sus economías. Además, existe un creciente interés por mantener y recuperar los recursos costeros y, a la vez, optimizar los usos de la zona costera. Se espera que este interés se intensifique en el futuro próximo, incentivado por las nuevas oportunidades comerciales, la transformación de los mercados, la mayor comprensión de los riesgos costeros y la entrada en vigor de acuerdos internacionales.[49]

Desde el comienzo de la década de los setenta, Estados Unidos y algunos otros países intentaron combinar y coordinar de forma coherente programas para la utilización de la tierra costera, la calidad del agua y las pesquerías.[50] De esta forma, programas de gran interés se llevaron a cabo en algunos países tropicales como Sri Lanka, Ecuador y las Islas Filipinas.

49 RODRÍGUEZ J.J. y WINDEVOXHEL N.J. Análisis Regional de la Situación de la Zona Marina Costera Centroamericana. Washington, D.C. 1998.

50 CICIN-SAIN, B. y KNECHT, R. W. Integrated coastal and ocean management: concepts and practices. Island Press. Washington, D.C. 1998

En respuesta a ese creciente interés sobre las costas y sus recursos, se comenzaron a formular estrategias para el manejo de los recursos marinos y costeros. Las estrategias se diseñaron enunciando orientaciones para programar, diseñar, analizar, evaluar y monitorear programas de manejo costero de tal manera que contribuyeran a minimizar el impacto de las actividades sobre las zonas costeras.

Una vez examinadas las experiencias, es oportuno presentar así sea de manera sintética, las grandes líneas de manejo costero que el análisis comparado ofrece en este tema de las zonas costeras:

1- Los problemas que se enfrentan en las zonas costeras presentan patrones similares en distintos países alrededor del mundo. Especialmente, degradación ambiental, contaminación marina, agotamiento del recurso pesquero y pérdida de hábitats marinos, todos comunes en países desarrollados y en desarrollo. Varias naciones experimentan conflictos entre usos y entre instituciones administrativas y programas marinos. En naciones con rasgos geográficos y niveles de desarrollo similares (por ejemplo naciones tropicales en desarrollo), una comunidad involucra problemas de degradación ambiental y contaminación debido al urbanismo, agotamiento de la pesca por sobrepesca y métodos inapropiados de pesca, pérdida y degradación de arrecifes coralinos, deterioro de manglares y humedales por competencia entre actividades como acuicultura, turismo y expansión de establecimientos.[51]

2- La evolución de cada forma de manejo de la zona costera difiere debido a que cada Nación tiene una combinación única de geografía, desarrollos, beneficios y sistemas políticos; no

51 RODRÍGUEZ J.J. y WINDEVOXHEL N.J.. Análisis Regional de la Situación de la Zona Marina Costera Centroamericana. Washington, D.C. 1998.

obstante, algunos patrones comunes pueden ser identificados e incluyen la creación de instituciones orientadas ambientalmente (departamentos ambientales, calidad de aguas, entre otros) en respuesta a la Conferencia de las Naciones Unidas; la creación de programas sectoriales costeros y oceánicos tratan tempranamente problemas tales como erosión de la línea de costa, contaminación costera y la necesidad de proteger áreas marinas.

3- En la mayoría, más de un nivel de gobierno está involucrado en el manejo costero. Es raro encontrar un país en el cual el manejo haya sido estructurado solamente por un nivel de gobierno. La mayor parte de las naciones tiende a emplear una combinación de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba. El gobierno nacional frecuentemente comienza por tomar la responsabilidad del manejo costero (primero de arriba hacia abajo) y luego, en varias vías, alentando a entidades subnacionales a encarar actividades de manejo (de abajo hacia arriba). En países con un sistema federal de gobierno como Australia, Estados Unidos y Brasil, las relaciones entre el Estado y el gobierno sobre los recursos costeros y marinos son frecuentemente conflictivas; negociación y regateo toman lugar entre los diferentes niveles de gobierno. En otros como Canadá, Reino Unido, Filipinas, Ecuador, China, Brasil y algunos Estados en los Estados Unidos, las autoridades locales y comunidades tienen un rol importante en el manejo costero, especialmente donde las comunidades dependen de los recursos marinos que han disminuido significativamente, como en la costa Atlántica del Canadá y en Filipinas.

4- Herramientas de manejo y acercamientos similares se han dado en varios países. Los programas específicos de manejo

costero casi siempre combinan acercamientos normativos (prohibiendo el desarrollo en áreas con riesgo de erosión o regulando las actividades particulares en las áreas marinas protegidas); políticas de desarrollo en costas (desarrollando objetivos en general, guías, y estándares), para orientar el proceso de manejo costero; procesos de planificación (examinando las condiciones particulares en toda la costa nacional, con miras a estados deseados en el futuro y desarrollando planes específicos); estudios para el diagnóstico de la capacidad del gobierno sobre el sistema natural y el sistema socioeconómico para manejo costero; construcción de un consenso y aproximaciones participativas para encarar los conflictos de uso en las costas. El uso de herramientas de manejo como incentivos financieros dados por un nivel de gobierno (típicamente nivel nacional) a otro (departamentos y localidades) para promover la planificación y manejo generalmente siguiendo guías establecidas por un alto nivel de gobierno.

5- Un movimiento para promover aún más la integración intersectorial, intergubernamental, espacial e interdisciplinaria es evidente en varios países. Se ha visto un incremento en los mecanismos para coordinar y armar consensos, por ejemplo: i) nuevas instituciones de nivel nacional (el Ministerio de Relaciones Marítimas y Pesqueras de la República de Korea); ii) Comités inter-agenciales coordinados (Fiji, Los Estados Federales de Micronecia, Australia y las Filipinas); iii) mecanismos coordinadores de Estado y federales (Australia y Holanda), foros locales y nacionales para discusión de temas costeros (Reino Unido) y, iv) procesos de construcción de consensos locales (Canadá).

Desde una perspectiva normativa, existe una variedad de definiciones de zona costera. Estados Unidos la definió como: "La unidad territorial que va desde los límites de la Zona Económica Exclusiva - ZEE hasta el límite terrestre de influencia climática."

La comunidad europea la define como una "franja terrestre y marina cuya anchura varía de acuerdo con la configuración del entorno y con las necesidades de ordenación. En muy pocas veces se ajusta a las entidades administrativas o de planificación existentes".

Australia, por su parte, la define como las aguas costeras y áreas al lado de tierra de las aguas costeras donde hay características físicas, ecológicas, procesos naturales o actividades humanas que afectan potencialmente la costa o los recursos costeros. Uruguay define la zona costera con base en características naturales, demográficas, socio-económicas y culturales.[52]

Otros países han utilizado enfoques artificiales declarando su zona costera a partir de límites o distancias arbitrarias, como el caso de Costa Rica (desde el límite promedio de la marea baja hasta los 200 metros tierra adentro). Dentro de la contextualización, algunas definiciones les facilitan o dificultan el manejo de los recursos costeros al establecer límites artificiales que no corresponden con la distribución y ecosistemas, ni a las áreas de influencia de las actividades que tienen lugar allí.[53] Ver tabla No. 1

Sin embargo, uno de los aspectos importantes de la zona costera es que la casi totalidad de sus componentes son recursos de propiedad pública (*common property*), sujetos a la jurisdicción estatal (playas, manglares, arrecifes, esteros, entre otros). Por consiguiente, varias de las actividades que se realizan en ella se llevan a cabo en zonas de pro-

52 DEFEO, O, VINCENT, P. ACUÑA, A. Zona Costera. 1995. 59P

53 DEFEO, O, VINCENT, P. ACUÑA, A., Zona Costera. 1995 .2P

piedad pública. Más del 90% de las tierras dedicadas a la acuacultura de camarón en Centroamérica, por ejemplo, son arrendadas o concesionadas. Asimismo, toda la pesca de la región tiene lugar en aguas nacionales de propiedad pública.

Tabla 1. Límites de la zona costera

Pais	Límite terrestre	Límite oceánico
Brasil	2 km del LPMA	12 km del LPMA
China	10 km del LPMA	15 m de profundidad
Costa Rica	200 m del LPMA	Línea de PMB
Ecuador	Variable según el caso	
España	500 m del LPMM	12 millas náuticas
Israel	1 - 2 km variable	500 m PMB
Sri Lanka	300 m del LPMA	2 km de PMB

LPMA: Límite promedio de marea alta
PMB: Promedio de Marea Baja
LPMM: Límite Promedio de Marea Máxima

Fuente: Ordenamiento Territorial de La Zona Costera: Un Problema por Resolver

Esto ha provocado la competencia por los recursos terrestres y marinos, así como por el espacio, entre los diversos grupos de interés (comunidades costeras, pescadores, empresas acuicultoras, agrícolas y turísticas), lo que ha traído como consecuencia serios conflictos sociales y la destrucción de los recursos y funciones de la zona costera.[54]

Además, esta característica ha permitido que dichos recursos hayan sido utilizados como recursos de libre acceso sujetos a la sobreexplotación y al deterioro cuando: a) la tasa de uso del recurso es superior a la tasa de regeneración natural del mismo (uso insostenible); b) hay efectos negativos por actividades exógenas (contaminación). En consecuencia, es común encontrar regulaciones orientadas a proteger el bienestar de los recursos de propiedad común del uso individual indis-

54 CICIN-SAIN, B. y KNECHT, R. W. Integrated coastal and ocean management: concepts and practices. Island Press. Washington, D.C. 1998

criminado, como por ejemplo, la restricción de construcciones cerca de las playas, la protección de áreas protegidas, la zonificación, los estándares de calidad de agua, entre otros.[55]

Los recursos oceánicos han sido tradicionalmente considerados como una parte del dominio público, no para ser exclusivamente poseído o aprovechado por un grupo determinado de personas. Este principio afirma el carácter público de los océanos y se refiere a la doctrina pública de concesión (de origen romano y parte de la tradición de muchos países). Éste estipula:

La doctrina de concesión pública debe dirigir decisiones para proteger los intereses de la comunidad completa y los intereses de la equidad intergeneracional. Esta doctrina requiere que los conflictos se resuelvan en favor de mantener los océanos como un todo y proteger los intereses públicos actuales y futuros. El manejo público de los recursos debe ser preferido sobre la privatización de estos recursos. Si se permite el desarrollo privado, el público debe recibir beneficios financieros de estos desarrollos.[56]

De esta forma, algunos de los primeros esfuerzos respecto al manejo costero fueron realizados por naciones costeras desarrolladas en la medida en que las zonas costeras fueron degradadas debido al desarrollo inapropiado y mal manejo.

55 CICIN-SAIN, B. y KNECHT, R. W. Integrated coastal and ocean management: concepts and practices. Island Press. Washington, D.C. 1998

56 CICIN-SAIN, B. y KNECHT, R. W. Integrated coastal and ocean management: concepts and practices. Island Press. Washington, D.C. 1998

II. Experiencias de manejo costero en otros países

Dadas las diferencias entre las naciones en lo concerniente a la estructura gubernamental y las tradiciones de tenencia de tierras, prácticas administrativas y, en particular, la configuración de los recursos costeros y las decisiones, varias naciones constituyeron muchas de las partes sustantivas de sus programas de manejo costero de acuerdo con sus propias circunstancias. A pesar de ello, la experiencia ganada de varias docenas de esfuerzos de manejo costero, en ciertos aspectos fundamentales, la mayoría de los programas ven la necesidad de establecer procesos un tanto similares.

El manejo costero es un proceso diseñado para vencer la fragmentación inherente a la aproximación de manejo sectorial, las divisiones en la jurisdicción de los niveles gubernamentales en la interfase mar-tierra y la conservación de los ecosistemas. *Es un proceso continuo y dinámico* por el cual las decisiones son tomadas para el uso sustentable, desarrollo y protección de las áreas marinas y costeras y sus recursos que, constituye un proceso de manejo *espacialmente definido.*

Los primeros trabajos en manejo costero se centraron generalmente en áreas costeras, en proyectos de desarrollo específicos o en un problema importante como ha sido la erosión costera. Entendiblemente, estas primeras iniciativas usualmente denominadas programas de manejo de área costero - CAMP tendieron a no ser extensivas o integradas. Sin embargo, de manera colectiva, representan el principio de un movimiento mundial de manejo costero que puede proporcionar una base sobre la que se pueden construir programas más amplios.

La mayoría de los programas de Manejo Integrado de Zonas Costeras-MIZC desarrollados han seguido un proceso similar en su evolución:

- Concientización de la necesidad critica de manejar los problemas de los recursos costeros y la degradación o pérdida ambiental; o la intensificación de conflictos entre los grupos de interés que usan la zona costera.
- Estudio de factibilidad o iniciación del programa, preparación, adopción, implementación, evaluación y revisión.

A pesar que el proceso evolutivo de los programas de manejo son similares, hay una observación común en la literatura: cada nación costera es diferente y los programas de manejo son realizados sobre medidas para que correspondan a las dimensiones nacionales propias o a las unidades sub-nacionales.[57]

Para la Unión Europea las zonas costeras son, hoy por hoy, zonas de vital relevancia para los estados costeros, ya que albergan a la mayoría de su población y de ellas depende un gran porcentaje de sus actividades económicas. La enorme concentración de la actividad humana en esta estrecha franja ha hecho que los ricos e importantes ecosistemas y hábitats se hayan degradado a gran velocidad y todo el sistema costero se vea avocado a un futuro incierto.

El Parlamento y el Consejo Europeo sobre la aplicación de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras en Europa, estableció los principios de la gestión integrada de las zonas costeras[58] que deberían guiar las estrategias nacionales, así como la necesidad de que cada estado miembro estableciera o actualizara un inventario global que permitiera determinar los principales agentes, normas e instituciones que influyen en la gestión de sus zonas costeras.

57 CICIN-SAIN, B. y KNECHT, R. W. Integrated coastal and ocean management: concepts and practices. Island Press. Washington, D.C. 1998

58 PARLAMENTO EUROPEO. Sobre la aplicación de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras en Europa. 2002/413/CE. Documento Electrónico

A. Estados Unidos

Tiene una costa que se extiende 19.800 km, aproximadamente el 60% de la población vive en estas regiones costeras y varias de sus ciudades más grandes se encuentran localizadas en el Atlántico, en las costas del Pacifico o en las costas de los grandes lagos. Así, 30 de los 50 estados son considerados costeros así como todos los territorios independientes históricamente porque Estados Unidos fue una colonia de un poder europeo, los intereses con respecto al océano se enfocaron primero en el comercio y en el transporte marítimo, defensa, y la producción de comida por pesca.[59] En el siglo XX estos grandes intereses marítimos fueron agregados por intereses relacionados a su posición como un país costero y a explotar los recursos de costa afuera, encontrando recursos significativos como gas y petróleo.

El país posee áreas muy ricas de pesca, particularmente en Georges Bank, costa afuera de Nueva Inglaterrra; en el Noroeste del Pacífico y costa afuera de Alaska y en el Golfo de México. Debido a esto fue el primero en lanzar un movimiento global delimitando las áreas costeras con la proclamación Truman de 1945, con la cual reclamó jurisdicción sobre la plataforma continental y los recursos de pesca de costa afuera. Poco después de la segunda guerra mundial ocurrió un gran desarrollo en Estados Unidos para satisfacer la demanda que se había quedado retenida durante los años de la guerra. Un aspecto de este desarrollo involucró casas de vacaciones en playa, resorts, hoteles, moteles, marinas y similares. A lo primero, grandes áreas de humedales en las costas fueron sacrificadas para ofrecer espacios a la gente que deseaba vivir cerca del mar.

A principios de 1960 era claro que algo se tenía que hacer para preservar las áreas costeras. Hábitats valiosos de costa estaban siendo

59 Fueron encontrados costa afuera de California (empezando a fines del S. XIX), en Luisiana en 1930 y en Alaska en 1960.

destruidos, el acceso a las playas públicas se estaba cortando o disminuyendo por extensivos desarrollos privados y puertos necesitaban se modernizados y expandidos, pero muy poca tierra costera ya estaba disponible. Era difícil también encontrar áreas costeras que sirvieran para plantas eléctricas y otras facilidades relativas a la energía. En respuesta, un número de Estados costeros como California, Delaware, Michigan y Washington, empezaron a legislar sobre manejo especial costero para proteger y administrar sus costas. Por medio de la *Coastal State Organization*, una organización establecida en 1970 por la *National Governors Association*, para promocionar los intereses de los Estados de la costa, llamaron a una iniciativa federal en esta área.

La respuesta del gobierno hacia los problemas de medio ambiente de 1970 incluyó en un solo acto una multitud de legislaciones que estaban concentradas en recursos oceánicos y en costas. La década vio la expedición de una docena de leyes redactadas para el medio ambiente y los océanos. La más prominente de estas incluye en 1969 el Acto Nacional de Política Ambiental - NEPA; en 1972 el Acto Federal de Control de Polución de Agua, mas tarde conocido como Acto de Agua Limpia - CWA; el Acto de Manejo de Zonas Costeras - CZMA; el Acto de Protección de Mamíferos Marinos - MMPA; el Acto de Protección Marina, Investigación, y Santuarios - MPARESA; el Acto de Especies en Peligro - ESA; el Acto de Conservación y Manejo de Pesca - FCMA; y en 1978 los Adendos al Acto de Plataforma Continental o tierras – OCSLAA.[60]

De esta forma, Estados Unidos inició uno de los primeros esfuerzos formales con el Acto de Manejo de Zona Costera de 1972. A pesar de que el concepto americano del manejo costero (*Coastal Zone Management* - CZM) pretende ser integrado, el hecho es que la ma-

60 CICIN- SAIN B , Integrated coastal and ocean management: concepts and practices. Island Press. Washington, D.C. USA.

yoría de los programas estatales que han emergido se centran preliminarmente en el manejo de uso de la línea de costa y hasta el momento, en menor grado en los temas relacionados con las aguas costeras.[61] Sin embargo, una gran experiencia se ha acumulado a medida que los 30 Estados costeros y territorios han desarrollado e implementado los programas de manejo costero en una amplia gama de escenarios políticos, culturales y físicos.

Al corto tiempo de haber iniciado el programa de *Coastal Zone Management* - CZM en Estados Unidos, los esfuerzos para el manejo costero comenzaron en otros países. Generalmente, estos programas han sido apoyados por organizaciones o naciones donantes en un esfuerzo para asegurar que los proyectos de desarrollo reflejaran una buena planificación costera. Los primeros trabajos de este tipo generalmente se centraron en regiones costeras, en proyectos de desarrollo específicos o en un problema importante como la erosión costera. Entendiblemente, estas primeras iniciativas usualmente denominadas Programas de Manejo de Área Costera - CAMPs tendieron a no ser extensivas o integradas. Sin embargo, de manera colectiva, representaron el principio de un movimiento mundial de manejo costero.

Carolina del Norte

El programa costero de Carolina del Norte estableció patrones para el desarrollo de áreas críticas y ayudó al desarrollo local de los planes de uso de tierras para todas las comunidades costeras.

La participación del gobierno local y partidos afectados en todas las etapas del programa desde la definición de las decisiones hasta la evaluación, proporcionó una importante contribución a la efectividad

61 CICIN-SAIN B., Integrated coastal and ocean management: concepts and practices. Island Press. Washington, D.C. USA.

del programa y fue necesario a nivel político. La utilización de un proceso de toma de decisiones abierto y justo, la educación pública activa y su participación en el programa, las herramientas múltiples de manejo y la dedicación del tiempo necesario al desarrollo y refinamiento de políticas, fueron también todos aspectos básicos para el éxito del programa. Finalmente, el enfoque de utilizar el programa de manejo costero para producir resultados en vez de planes o documentos y poseer lideres capacitados en el programa, son de vital importancia.

Los objetivos primordiales del acto de manejo del área costera en Carolina del Norte fueron:

- Promover un sistema de manejo capaz de preservar y manejar las condiciones naturales y ecológicas
- Asegurar el desarrollo o preservación de los recursos de tierras y aguas de manera consistente con las consideraciones ecológicas
- Asegurar el uso ordenado y balanceado y la preservación de los recursos costeros
- Establecer políticas, guías y patrones para la protección, preservación y conservación de los recursos naturales; el desarrollo económico, recreación, transporte, y los aspectos históricos, culturales y científicos del área costera.

El Acto de Manejo del Área Costera de Carolina del Norte, estableció una Comisión Ciudadana de Recursos Costeros para desarrollar las políticas costeras y guías estatales para los planes de mandato local. Los planes locales de uso de tierras fueron preparados de acuerdo con las guías estatales dentro de un límite de tiempo estricto. El Acto también requería la designación de áreas ambientalmente críticas, el establecimiento e implementación de los parámetros de desarrollo en esas

áreas a través de un nuevo programa de permisos a nivel estatal. La Comisión de Recursos Costeros también desarrolló estrategias de manejo que incluían regulaciones, educación, adquisición de tierras e inversión pública para asuntos costeros claves como el desarrollo de áreas críticas.

Existen varias implicaciones. La primera, enfatiza que el diseño del programa costero debe considerar los factores políticos, culturales, sociales y económicos. No puede basarse únicamente en consideraciones técnicas o ecológicas. Segunda, demuestra la importancia de la participación activa de las personas directamente afectadas por el manejo costero, en el diseño del sistema de manejo. Tercera y tal vez la más importante, impulsa el programa del manejo costero hacia la construcción de consenso como modelo para la toma de decisiones. Demuestra que muchas de las decisiones realizadas por el programa tuvieron una mayor incidencia ambiental, un mayor apoyo de las partes afectadas y propietarios de tierras y un mayor entendimiento y soporte público, que muchas de las directrices técnicas presentadas por los burócratas estatales.

La Samoa Americana

La Samoa Americana, único territorio de los Estados Unidos al sur del Ecuador, es un grupo de 7 islas con un área total de 76 millas cuadradas. La isla más grade en Samoa es Tutuila, con aproximadamente 54 millas cuadradas y 95% de la población total. Las islas pequeñas al Este comprenden Manua Ofu, Olosega, Ta›u y la isla de Rose (un atolón coralino deshabitado y Refugio Nacional para la Vida Silvestre). La Isla Swains, un atolón coralino privado, se encuentra aproximadamente a 225 millas norte.

Los problemas ambientales que experimenta la Samoa Americana están acentuados por el alto crecimiento de la población y el in-

cremento de la dependencia en comodidades y productos petrolíferos importados.

En 1980 el programa de manejo costero de Samoa Americana - ASCMP fue establecido por ley. El propósito del Programa era promover el manejo efectivo de recursos mediante la protección, manejo, restablecimiento y mejoramiento de los recursos en la zona costera.

B. Suecia

Para efectos de planeación y administración Suecia está dividida en municipios y condados, esto significa que las municipalidades costeras y los condados incluyen sus aguas costeras tan lejos como el mar territorial (12 millas).

La planeación física es una herramienta para la administración costera y marina. Un número de actividades están involucradas en el uso de los recursos naturales tanto costeros como marinos, este uso conduce a una planificación para que se garantice un desarrollo sostenible; los gobiernos centrales y locales son las autoridades competentes para ello. Por muchos años ha operado la planificación física en Suecia como un instrumento coordinador de los usos de los recursos terrestres y de las áreas costeras, muy recientemente se ha incluido el uso del agua.

La planificación se divide en tres zonas: la zona costera, incluye las tierras costeras, áreas alrededor de islas, riscos, ríos y arroyos que sus aguas desembocan en el mar, cuando la línea de base es seguida por la línea de costa, la zona costera cubre áreas de 2 millas náuticas. Los problemas de planeación en esta zona incluyen alteraciones o extensiones de muelles turísticos profundos, boyas instalaciones de defensa costera, zona de pesca etc. Es necesaria una coordinación de planeación física de ambos recursos, los costeros y los de agua.

En la zona de mar interior (área entre la línea base, o la línea base más dos (2) millas náuticas y el límite de mar territorial) los problemas que se presentan son: intereses de los conservacionistas, intereses en botes de recreación, navegación y pesca, producción de energía; ciertos estudios son analizados en el ámbito nacional en la oficina de planeación y legislación, cuando abarca una alta envergadura.

Zona marina externa (está entre el límite del mar territorial y la línea de limite central) incluye la pesca profunda y la navegación. Las municipalidades y los condados no tienen responsabilidades, los estudios son analizados directamente en la oficina de planeación y legislación.

Las responsabilidades están divididas a escala central, regional y de condados:

- A escala central está dividida en varios departamentos. Responsables en el ámbito nacional de las actividades de alta envergadura
- Al nivel de condados, cada uno es responsable por la supervisión y manejo de los recursos naturales; están coordinados con los intereses del Estado concernientes al uso del agua y de la tierra. La administración de la municipalidad de los condados asegura que los intereses del Estado estén considerados en los planes físicos de la municipalidad, también esta administración tiene la responsabilidad de permitir y regular ciertas actividades marinas y costeras
- En el ámbito local, las municipalidades juegan un rol importante en la responsabilidad para implementar la legislación del uso de la tierra, para la planificación física, también tiene la administración de los puertos locales, la municipalidad puede influir en las decisiones que se tomen en el uso del agua y de la tierra.

El sector público de Suecia juega un papel importante en el sector central y local, en las decisiones que se tomen. La gente puede decir, cómo las autoridades están haciendo su trabajo. El sistema ambiental permite la localización de industrias contaminantes, de acuerdo con la capacidad del ambiente, donde se instalen estas industrias.

El programa nacional de planeación física es coordinado en armonía con las realidades físicas y económicas del país, el proceso de manejo involucra una aproximación ecológica para el uso sostenible de los recursos naturales.

Muchos de los problemas que tienen las zonas costeras tienen su origen en las actividades terrestres, por esta razón, la planificación del uso de la tierra y del uso del agua debe ser integrada en el proceso de planeación física de protección de zonas costeras y marinas.[62]

En Suecia, existe una prohibición expresa de construcción dentro de una franja de 100 metros de la línea de costa. En 1975 se introdujo una norma general de protección para todas las costas dentro de una franja de 100 metros de la línea de costa para cualquier tipo de desarrollo y facultó a las oficinas administrativas del condado para extender la zona de protección a 300 metros si de las investigaciones realizadas así resultare necesario.[63]

Municipio de Lysekil

El manejo integrado de las zonas costeras en Suecia se basa en una estrategia de planeación a nivel municipal para el manejo y administración de la zona costera y marina, dentro de un marco integrado.

62 DUARTE. M. A., KOCHANE S. I., RAMOS A., RUIZ. G.M., SANDOVAL A. Ordenamiento Territorial de La Zona Costera: Un Problema por Resolver. Trabajo de Grado para optar por el titulo de Magister en Gestión Ambiental para el Desarrollo Sostenible, con énfasis en Zonas Costeras. Convenio Pontificia Universidad Javeriana - Universidad Jorge Tadeo Lozano -Seccional Caribe-IDEADE. 1998.

63 CENTRO DE ESTUDIOS DE ORDENACION DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE. Ordenación de los espacios Litorales, Criterios metodológicos y Normativos. 260P

El manejo de la zona costera es responsabilidad exclusiva del municipio, mediante la preparación de un plan integrado que cubre la totalidad del área y define el uso estratégico de la zona costera con perspectivas a largo plazo. Este plan es revisado cada cinco (5) años por el Consejo Municipal a través de un comité ejecutivo, el cual es el principal actor de planeamiento físico integrado. Este consejo está conformado por representantes de todos los sectores implicados, (comité técnico, comité de urbanismo, comité de protección ambiental y de salud, comité de planeación entre otros).

La autoridad del Consejo Municipal es muy fuerte y puede, si es el caso, proceder en contra de un acuerdo intermunicipal y nacional, con el fin de velar por los intereses de la zona costera.

Existe también, el consejo administrativo del condado encargado de coordinar la cooperación con otros municipios y otros condados, el manejo integrado de la zona costera y velar por las áreas de interés nacional de ésta, como es el caso de la Zona Económica Exclusiva.[64]

C. España

Se destaca la Ley de Costas de 1988 y el Reglamento que la desarrolla, y el Primer Foro Europeo sobre Estrategias Europeas para la Gestión Integrada de Zonas Costeras - GIZC celebrado durante la presidencia española de turno de la UE en Vilajoyosa, Alicante, en abril de 2002. Este proceso en Europa culminó con la aprobación de la Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y del Con-

64 DUARTE. M. A., KOCHANE S. I., RAMOS A., RUIZ. G.M., SANDOVAl A. Ordenamiento Territorial de La Zona Costera: Un Problema por Resolver. Trabajo de Grado para optar por el titulo de Magister en Gestión Ambiental para el Desarrollo Sostenible, con énfasis en Zonas Costeras. Convenio Pontificia Universidad Javeriana - Universidad Jorge Tadeo Lozano -Seccional Caribe-IDEADE. 1998.

sejo sobre la aplicación de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras en Europa.[65]

Dicha recomendación instó a los Estados miembros a la adopción de un planteamiento estratégico basado en los siguientes objetivos:

- Protección del medio ambiente costero en términos de ecosistemas
- Reconocimiento de la amenaza del cambio climático
- Medidas de protección ecológicamente responsables incluidos los núcleos de población y su patrimonio cultural
- Posibilidades económicas y laborables sostenibles
- Un sistema social y cultural operativo
- Zonas adecuadas accesibles para el público
- Cohesión de las zonas aisladas y
- Coordinación de todas las actuaciones.

La zona costera representa una franja de enorme valor y relevancia estratégica para el futuro y especialmente relevante en España, país eminentemente costero, rodeado en su mayor parte de agua, y con un conjunto de singularidades geográficas, sociales y administrativas.

Una de las consecuencias fundamentales del crecimiento descontrolado, mal planificado y con visión a corto plazo llevado a cabo en las zonas costeras ha sido la degradación ambiental de las mismas, cuyas consecuencias han hecho saltar la alarma sobre la idoneidad del modelo vigente.

65 Gestión Integrada de las Zonas Costeras en España. Informe de España en cumplimiento de los requerimientos del capitulo VI de la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa. 2006

Uno de los aspectos más visibles de la transformación que ha sufrido la costa española es la ocupación urbana de las zonas litorales. La tasa de ocupación de estas zonas varía. Obviamente, las zonas más afectadas son aquellas en las que el desarrollo turístico ha sido más rápido. Un segundo factor de desequilibrio, también muy importante, es la alteración cada vez mayor de la dinámica litoral debido al elevado grado de intervención humana en la línea de costa. Los puertos, diques, espigones, muros de contención, entre otros, suponen interrupciones y discontinuidades graves para la dinámica litoral.

El tercer factor, es la calidad de las masas de agua litorales. De hecho, los procesos biológicos y químicos que se dan en las aguas costeras tienen graves repercusiones en la vitalidad de los ecosistemas marinos (vertidos urbanos, industriales, accidentes marítimos, instalaciones de acuicultura). Un cuarto factor importante de desequilibrio se concentra en el patrimonio natural. La salud de los ecosistemas y hábitat depende en gran medida de la combinación de factores tan diversos como la calidad del agua marina y fluvial (saneamiento y vertidos de las embarcaciones), las acciones humanas sobre los fondos marinos (pesca y embarcaciones de recreo), y la ocupación y los usos del territorio costero.

Sin embargo, España considera que estos factores de deterioro se pueden corregir a través del establecimiento de un marco estable y efectivo para la gestión integrada de las zonas costeras, tal como se a propuesto por la Comunidad Europea en su programa Gestión Integrada de las Zonas Costeras.

En la estrategia española de GIZC se definen dos objetivos estratégicos, el primero, relacionado con el desarrollo sostenible de las zonas costeras, y el segundo relacionado con su gestión integrada. Se reconoce que el desarrollo sostenible es el fin que se puede alcanzar a través de su gestión integrada, pero se consideran los dos como obje-

tivos estratégicos del mismo nivel, para que el desarrollo sostenible se pueda alcanzar con la participación de los actores competentes y del público en general.

Los objetivos específicos marcan los ejes prioritarios de actuación, de acuerdo con los dos objetivos estratégicos definidos. En ellos se recogen los ámbitos de actuación en los cuales se enmarcarán las futuras actuaciones en la costa, estableciendo por un lado objetivos relacionados con la protección del medio y el uso sostenible de sus recursos, y por el otro, los objetivos relacionados con su gestión integrada, incluyendo los procesos de participación y formación y el uso efectivo de los conocimientos para una correcta toma de decisiones.

Bienes del dominio marino-costero en España

La singularidad jurídico administrativa más significativa de la costa española es la existencia del concepto Dominio Público. Este concepto, de carácter histórico en España, y cuyo origen se remonta al derecho romano, es reconocido para las zonas costeras en documentos legales tan antiguos como Las Siete Partidas del Rey Alfonso X, El Sabio (siglo XIII).

La relevancia de este concepto es tal, que la principal fuente del derecho español, la Constitución Española de 1978, establece en el artículo 132.1 que la ley ha de regular el régimen jurídico del dominio público, inspirándose en los principios de inembargabilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad. En ese contexto, es evidente la relevancia del Dominio Público marítimo-terrestre, pues es el único de cuantos existen directamente individualizado y definido como tal en la Constitución (art. 132.2):

"Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar te-

rritorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental"

En este contexto, es evidente la relevancia del Dominio Público Marítimo-Terrestre (DPMT), es el único de cuantos existen directamente individualizado y definido como tal en la Constitución (art. 132.2), probablemente con la finalidad de acabar con las anteriores confusiones y actitudes contrarias a la protección de espacios tan importantes.[66]

Para superar la situación de degradación de estos espacios, que en muchos casos ha sido irreversible y en cumplimiento del anunciado mandato constitucional, se publicó la Ley de Costas No. 22 de 1988, que recoge tanto los criterios contenidos en la recomendación 29/1973, del Consejo de Europa, sobre protección de zonas costeras, como en la Carta del Litoral de 1981 de la Comunidad Económica Europea y en otros planes y programas de la misma. Por encima de los intereses contrapuestos que confluyen en muchas ocasiones sobre el dominio público marítimo-terrestre, un doble propósito contempla la Ley de Costas: garantizar su carácter público y conservar sus características naturales conciliando las exigencias de desarrollo con los imperativos de protección, y derogando cuantas normas legales se opongan a dicho propósito.

La Ley de Costas, define y delimita el ámbito territorial que constituye el dominio público marítimo-terrestre:

- La ribera del mar y de los ríos, que incluye, a su vez, la zona marítimo-terrestre o ZMT (desde la línea de bajamar hasta donde alcanzan las mareas), así como las playas, dunas, acantilados, marismas y demás zonas húmedas bajas

66 Gestión Integrada de las Zonas Costeras en España. Informe de España en cumplimiento de los requerimientos del capitulo VI de la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa.

- El mar territorial y las aguas interiores, con su lecho y subsuelo
- Los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

Además, la Ley de Costas determinó o estableció ciertas servidumbres legales para dar una mayor protección del dominio público marítimo-terrestre.

- Una zona de servidumbre de protección, de 100 metros, ampliable hasta 200 metros, que se extiende a lo largo de la costa tierra adentro desde la ribera del mar, y en la que se sitúan los servicios y equipamientos públicos
- Una zona de servidumbre de tránsito, de 6 metros, ampliable hasta 20 metros, desde la ribera del mar, y que, por tanto, queda integrada en la zona de protección
- Una zona de influencia, que abarca un mínimo de 500 metros desde la ribera del mar y en la que se establecen condiciones mínimas para la protección del dominio público marítimo-terrestre, que deberán ser respetadas por la ordenación territorial y urbanística.

La Ley prevé, además, un régimen sancionador como garantía de la protección del dominio público marítimo-terrestre, y reparte las competencias en materia de gestión del litoral entre las distintas Administraciones Públicas.

Corresponden a la Administración General del Estado, a través de la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente, la gestión del dominio público marítimo-terrestre, así como el otorgamiento o denegación de autorizaciones en las zonas de servidumbre de tránsito y de acceso al mar.

La ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre conlleva el pago del correspondiente canon de ocupación y aprovechamiento, establecido en el artículo 84 de la Ley de Costas.

De otra parte, el Plan Director de Costas, establece la compra de terrenos en las zonas costeras para incluirlas en el dominio público marítimo terrestre y ensanchar el dominio público natural, representa un instrumento eficaz para la protección del litoral y su sucesiva restauración. Varias experiencias a nivel internacional han demostrado la importancia de este instrumento, cuya eficacia está estrictamente ligada a la consolidación financiera en el largo plazo.

Con el objeto de desarrollar este modelo de gestión el Ministerio de Medio Ambiente ha realizado visitas técnicas acompañados por representantes franceses para analizar las metodologías empleadas en el ya establecido *Conservatoire du Litoral*, una institución pública dedicada a la adquisición de terrenos para su sucesiva protección o restauración.

El Gobierno español, a través del Ministerio de Medio Ambiente, está apostando por la compra de terrenos para su conservación y restauración; para ello, el Ministerio inició un programa de adquisición de fincas para integrarlas en el dominio público marítimo terrestre.

D. Francia

El manejo de costas en Francia inició en 1970 cuando el gobierno nacional creó una comisión especial para identificar oportunidades y problemas asociados con el desarrollo de costas con el fin de llegar a un punto de soluciones según el estado del arte (MIOSSCe, 1996). Esto resultó en una sombrilla muy amplia para control de regulaciones de todos tipos de uso de la costa.

En 1975, después de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Costas, se creó el Conservatoire du Littoral que tenía por objetivo adquirir propiedades a lo largo de las playas y lagos para proteger estas tierras en cercanías de sectores urbanos, preservar el carácter ecológico de estas áreas y mejorar el acceso público a ellas, además de ayudar en la formulación de planes de recursos marinos. El Conservatoire du Littoral permanece hoy como una agencia de manejo de costa, aunque las dos agencias de mayor manejo en la costa francesa son la Dirección Ambiental, responsables de zonificar uso de tierra y proteger el medio ambiente y la Dirección del Equipo, que administra planes del primer esquema de valor del mar -SMVM, discutido más adelante.

Hay dos leyes nacionales que regulan el manejo de costas en Francia:

1- El primer esquema de valor del mar - SMVM, el cual fue puesto en ejecución en 1983. El SMVM primeramente concentrado en la zonificación de medio ambiente marino cercano e introduce un sistema de planes para mejorar y explotar el mar.

2- La segunda, la Ley litoral (Sea Shore Act), de 1986 funciona exclusivamente como una ley para planeamiento de uso de tierra.

Bajo el SMVM, áreas en la ZC y tierras adyacentes fueron zonificadas de acuerdo con su uso, con opciones para desarrollo en el futuro. Estas áreas han sido definidas como una unidad geográfica y marítima de una naturaleza de uso múltiple.[67]

La ley litoral es específica para el manejo terrestre costero modificando las leyes generales de uso y zonificación francesa que tienen

67 Ver Boalrael, Souminent y Cuyinan, 1994

en cuenta la naturaleza especial de la zona costera. Regula el desarrollo y otras actividades en las playas y en las orillas y el área playera para el control de la expansión urbana y áreas sensitivas. La ley litoral establece ambas zonas y mantiene el carácter natural de la zona costera, la cual como parte del dominio público tiene que ser preservado[68]. La responsabilidad del manejo de costas es dividida entre varios institutos nacionales el manejo de las áreas marinas y océanos se realizó bajo un arreglo tipo sombrilla por el Ministerio del Mar - MOS[69].

La directriz francesa sobre la protección y ordenación litoral (1979) contiene prescripciones limitativas:

1. Prohibición de construir en los espacios preservados o a preservar en razón de su destino agrícola, forestal o acuático o de la calidad de los parajes o paisajes.
2. Fijación de una banda litoral, mínima de 100 metros de profundidad en la que no es permitido edificar, salvo excepciones muy cualificadas.
3. Con carácter previo a cualquier autorización de construcción, debe asegurarse la realización de los saneamientos y dispositivos de depuración necesarios que permitan el respeto de las normas de calidad de las aguas exigida por los usos del mar y de los lagos.
4. Ejercicio de un control administrativo sobre las excavaciones de materiales terrestres y marinos.

68 Ver Boalrael, Souminent y Cuyinan, 1994

69 El Ministerio del Mar fue creado en 1981, coordinó todos los pasos del comité nacional (Transporte, operaciones pesqueras, petróleo, gas y desarrollo mineral, ZEE, investigación científica, etc) trabajando con los ministros relevantes. Posteriormente, el MOS fue disuelto después de su inserción en 1981, después de un cambio en el gobierno y la reestructuración de las agencias. De alguna manera una nueva institución fue creada la llamada Secretaria del Mar cuyo propósito primario fue coordinar acciones a nivel nacional especialmente conflictos relacionados en pesca y política de transporte marítimo francés. Boalrael, Souminent y Cuyinan, 1994

5. Los pantanos, lodazales y demás zonas húmedas o sumergidas deben ser mantenidos en su estado.
6. En la zona de dominio público marítimo no puede construirse edificación alguna para usos habitacionales. Sólo se permiten las de uso colectivo y hotelero necesarias para el turismo.
7. Se tiende a una reducción progresiva de los espacios de explotación comercial y a limitar los derechos de los concesionarios a una prestación de servicios y no a una ocupación privativa del espacio.
8. Las vías de servicio son trazadas perpendicularmente al litoral.
9. Las vías de comunicación no permitirán a los vehículos acceder directamente a las orillas.

E. Italia

La zona costera es un importante asunto para Italia, ya que el país tiene cerca de 6.000 km de costa (incluyendo la dos islas mayores, Sicilia y Sardina). Si una definición amplia de la zona costera se adoptara, extendida a las vertientes de los ríos que desembocan en las zonas costeras, entonces Italia completa se consideraría como una zona costera. Consecuentemente, la zona costera italiana es generalmente un área más limitada, más o menos correspondiente a la tierra bañada por corrientes de agua que desembocan directamente en el mar, más las aguas costeras por ejemplo, aguas marinas directamente afectadas por flujos de las costas.

Particularmente los patrones de crecimiento nacional han decrecido en las últimas décadas. Sin embargo, existen diferencias regionales amplias: en el sur la alta tendencia se ha conservado; en el cen-

tro de Italia la presencia de Roma tiende a distorsionar los patrones generales, mientras que en el Norte se ha presentado un incremento más difundido y moderado. En altas temporadas, el estimativo total de los habitantes se eleva en aproximadamente 14 millones debido al turismo. Poblaciones para actividades urbanas y recreacionales no son las únicas estructuras a lo largo de la costa Italiana; plantas manufactureras, puertos, infraestructuras, entre otras, también compiten por el uso de las costas[70].

En Italia, la política litoral al igual que otros tantos aspectos de la planificación territorial italiana, es competencia casi exclusiva de las autoridades regionales. Existen, por otra parte, diversos niveles de actuación: sectorial, local y comités. Es de resaltar, asimismo, el control que ejercen los ciudadanos sobre las medidas de planificación costera y cuyo proceso se instrumenta a través de los comités.

En Italia los reglamentos de ejecución de los planes regionales señalan las normas de protección transitorias vinculantes para cualquier persona pública o privada en materia de ordenamiento costero.

F. Centroamérica

Centroamérica posee 6.603 Km de costas, que representan alrededor de un 12% de las costas de Latinoamérica y el Caribe. En ellas se encuentran unas 567.000 ha de manglares, 1.600 Km de arrecifes coralinos y unos 237.650 Km de plataforma continental, donde se desarrollan múltiples actividades de importancia económica y social. La costa centroamericana se caracteriza por poseer numerosas penínsulas, golfos y bahías que favorecen una gran diversidad fisio-

70 El Consejo Nacional de Investigación evalúo los terrenos costeros de la región Emilia-Romagna en 1,800 m2US$/ (citado por La República, 6 de mayo, 1994, p.23). Este valor es mucho más alto que el promedio del valor de los terrenos en el interior y cercano a los precios de los lotes del centro de la ciudad.

gráfica. Existen extensas zonas, entre mareas y barreras costeras bien desarrolladas, que circundan grandes lagunas costeras.[71] Así mismo, varios de los componentes de la zona costera en Centroamérica como las playas, manglares, esteros y arrecifes, entre otros, son considerados legalmente bienes de uso público y de propiedad de la Nación.

Las acciones realizadas hasta hace algunos años en el marco del desarrollo sostenible se centraron en el manejo de recursos terrestres y como consecuencia de ello, la mayor parte de las políticas y las reformas institucionales realizadas en la región no se ocuparon lo suficiente de los recursos de la zona marina costera. Sin embargo, luego hubo un creciente interés por ampliar el alcance de los enfoques de desarrollo sostenible hacia la zona costera y este interés se manifestó mediante actividades que se llevaron a cabo en la región, como: los términos de referencia para el diseño y la ejecución de un Plan Regional de Manejo de la Zona Marina Costera con el respaldo del BID (1993); el Plan de Manejo Costero de Belice con el respaldo financiero del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (Global Environmental Fund, GEF (1994); la creación en Panamá de la Comisión Marina Nacional (1994); el Programa de Manejo Costero de Costa Rica (1995).

De otra parte, la estrategia actual para el desarrollo turístico de Panamá, Belice, Costa Rica, Honduras, El Salvador y Nicaragua está enfocada en la zona costera. El potencial turístico marino-costero de la región es incalculable, dada la belleza escénica, los diversos hábitats naturales y el rico acervo cultural propio de la región.

En la actualidad el interés por parte de los países centroamericanos está en la protección de ecosistemas marinos costeros frágiles,

71 RODRÍGUEZ J.J. y WINDEVOXHEL N.J. Análisis Regional de la Situación de la Zona Marina Costera Centroamericana. Washington, D.C. 1998.

como resultado del aumento de algunas actividades económicas, especialmente del turismo. Esto ha llevado a las autoridades respectivas a establecer áreas marinas protegidas. Las áreas marinas protegidas incluyen varias categorías de manejo como son las reservas marinas, los parques marinos, los refugios de la vida silvestre, y otras. En la mayoría de estas áreas se protegen ecosistemas de importancia biológica, social y económica como los manglares, los arrecifes de coral, los humedales, las playas, las islas y las zonas de pesca. Además, se protegen algunos sitios especiales, como las playas donde desovan las tortugas marinas.

El desarrollo legal sobre manejo de la zona costera en la región no es equilibrado. Mientras que algunos países cuentan con muchas leyes que permiten cierto grado de manejo, otros apenas están empezando a gestionar la creación de un marco legal apropiado.

En términos generales el marco legal en zona costera es aun disperso. La legislación regional es sectorial lo que produce una atomización de responsabilidades de las instituciones que tienen jurisdicción en la zona cosatera. Las leyes y reglamentos que permiten algún grado de manejo enfatizan los aspectos extractivos de los recursos (permisos, cuotas, cánones, vedas, etc.) y adolecen de los elementos técnicos necesarios para el manejo sostenible de recursos de propiedad común. El sectorialismo y la ausencia de coordinación interinstitucional, han favorecido la duplicidad, traslape, vacíos y contradicciones de las funciones de planificación sobre el uso de la zona costera.

En la región, Costa Rica fue el primero en disponer de una ley específica sobre manejo de la zona costera (Ley 6043, de la Zona Marítimo Terrestre), aunque el enfoque espacial de dicha ley sea muy limitado.

G. Chile

La Subsecretaría de Marina es quien determina las áreas protegidas, parques, reservas marinas y áreas de manejo. Le corresponde además el control, fiscalización y supervigilancia de toda la costa, mar territorial de la república, de los ríos y de los lagos navegables. Facultad privativa de conceder el uso de playas, terrenos de playa, fondo de mar, porciones de agua y rocas para uso privado y de concesiones mineras y de acuicultura.

La Subsecretaría de Pesca (dependiente del Ministerio de Economía) propone al Ministro la política pesquera nacional, sus reglamentos de ejecución y fiscalización, las normas de protección, de control y de aprovechamiento racional de los recursos hidrobiológicos. Le corresponde dar autorización de los permisos -de extracción e instalación- y la regulación de las actividades pesqueras económicas, recreativas y deportivas; orientar al sector industrial hacia un aprovechamiento eficiente de los recursos pesqueros; promover y coordinar la investigación que requiera el sector pesquero; y elaborar y difundir información sobre el sector. El Servicio Nacional de Pesca ejecuta la política pesquera nacional.

A DIRECTEMAR le corresponde fiscalizar, aplicar y hacer cumplir todas las normas nacionales, leyes y convenios internacionales ratificados por Chile relacionados con la protección de la vida humana, el medio ambiente, los recursos naturales y regular las actividades que se desarrollan en el ámbito acuático de su jurisdicción. Control de la contaminación sobre el mar, ríos y lagos navegables. Seguridad de la Navegación. Fiscalización y control de playas, terrenos de playa fiscal, de lagos y ríos navegables y mares interiores.

El CONAMA promovía, hasta la creación del Ministerio de Ambiente, la sustentabilidad ambiental del proceso de desarrollo y co-

ordinaba acciones derivadas de las políticas y estrategias definidas por el Gobierno en materia ambiental.

A la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero le corresponde proponer una zonificación de los diversos espacios que conforman el Borde Costero del Litoral de la república, teniendo en consideración los lineamientos básicos contenidos en la zonificación preliminar elaborada por el Ministerio de Defensa Nacional (Subsecretaría de Marina); elaborar un informe para la evaluación, al menos cada dos años, de la implementación de la Política, y proponer los ajustes que correspondan; Formular proposiciones, sugerencias y opiniones a las autoridades encargadas de estudiar y aprobar los diversos Planes comunales e Intercomunales, a fin de que exista coherencia en el uso del borde costero del litoral; proponer soluciones a las discrepancias que se susciten respecto del mejor uso del borde costero del litoral, que la autoridad competente someta a su consideración; recoger los estudios que los diversos órganos de la Administración del Estado realicen sobre el uso del borde costero del litoral; y formular recomendaciones, dentro del ámbito de su competencia, a los órganos de la Administración del Estado. Para la realización de estas funciones, las instituciones mencionadas se apoyan en las actividades de otras Instituciones e Instancias, como los Servicios de Salud (regionales) que manejan los informes sanitarios sobre efectos del sector industrial y control de efluentes y la SISS que fiscaliza el control de fluentes hacia aguas costeras; el SHOA y el IFOP que proporcionan elementos e información técnico-científica necesaria para la toma de decisiones[72].

72 PNUD. Cumbre Mundial sobre Desarrollo sostenible En: Informe Cumbre de Johannesburgo, Septiembre 4 2002.Disponible en pagina web: http://www.idrc.ca/es/ev-77061-201-1-DO_TOPIC.html.

Tercera parte

Propuesta de regulación normativa del suelo costero

I. Antecedentes

Proyectos de ley presentados en el Congreso de la República, con relación al establecimiento de normas sobre territorio costero en Colombia.

Proyecto de Ley No. 277 de 2006: "Por el cual se establecen normas sobre territorio costero en Colombia y se dictan otras disposiciones".	
Aspectos regulados	**Texto del proyecto**
Tercera categoría integrante del suelo territorial colombiano: zona costera	"Artículo 1°. El suelo del territorio colombiano es rural, urbano y costero. Estas categorías se aplicarán en la formulación, expedición, ejecución, evaluación y control de políticas, programas, planes, proyectos y toda gestión que involucra al territorio continental e insular del país". "Artículo 2°. En los procesos y procedimientos establecidos en la ley sobre planes de ordenamiento territorial, planes básicos de ordenamiento territorial o esquemas de ordenamiento territorial, se tendrá en las entidades territoriales costeras, como realidad geográfica, social y ambiental, las respectivas áreas del territorio costero".
Ajustes a los Planes de Ordenamiento Territorial en zonas costeras (artículo 3):	"Artículo 3°. Establézcase el plazo de un año contado a partir de la vigente ley para que las respectivas autoridades e instancias de los municipios costeros, propongan, tramiten y expidan los respectivos ajustes y modificaciones a los Planes de Ordenamiento Territorial - POT, planes básicos de Ordenamiento Territorial - OT o esquema de Ordenamiento Territorial - EOT, con el propósito de dar aplicación a la presente ley. Parágrafo. Las entidades territoriales que a la vigencia de la presente ley no hayan expedido el respectivo POT, plan básico de OT o esquema de OT, tendrán un plazo adicional de seis meses para el cumplimiento de los señalado en el presente artículo".
Adopción y ejecución de un plan prioritario o de emergencia de normalización de las zonas costeras e insulares del país y adecuación de programas y planes de acción e inversión (artículo 4):	"Artículo 4°. El Gobierno Nacional, en un plazo no mayor de dos años contados a partir de la expedición de la presente ley, adoptará y ejecutará un plan prioritario o de emergencia de normalización de las zonas costeras e insulares del país, para definir, entre otros asuntos, la legalidad de la propiedad privada y de los usos del suelo en tales porciones del territorio, para lo cual podrá modificar trámites y procedimientos administrativos, en armonía con los respectivos POT, planes básicos de OT y esquemas de OT municipales o distritales. Se aplicarán criterios de flexibilidad y elasticidad".

Adopción y ejecución de un plan prioritario o de emergencia de normalización de las zonas costeras e insulares del país y adecuación de programas y planes de acción e inversión (artículo 4):	Parágrafo. Las entidades del orden nacional tales como Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Transporte, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, DNP, Incoder, Invemar, Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Comisión Colombiana del Océano (CCO), Dirección General Marítima (Dimar), etc, deberán adecuar sus programas y planes de acción e inversión al cumplimiento estricto y oportuno a lo dispuesto en la presente ley".
Adopción y ejecución de un plan de contingencia, mitigación y protección de riesgos y daños ambientales.	"Artículo 5°. El Gobierno Nacional realizará y ejecutará un plan de contingencia, mitigación y protección de riesgos y daños ambientales, de infraestructura, servicios, especialmente lo relativo a la erosión marina, para ser ejecutado en beneficio de los municipios y departamentos costeros y litorales".
Política Nacional sobre zonas costeras e insulares.	"Artículo 6°. El Gobierno Nacional expedirá en un plazo no mayor a 90 días contados a partir de la vigencia de la presente ley una política nacional sobre zonas costeras e insulares que desarrollará al menos los siguientes criterios:..."
Desafectación del espacio público de inmuebles ubicados en zonas de bajamar en la jurisdicción de municipios ubicados en las zonas de la costa Atlántica y Pacífica.	"Artículo 7°. Ordénese la desafectación al espacio público de los inmuebles en zonas de bajamar en la jurisdicción de los municipios localizados de [sic] de costa Atlántica y Pacífica". Son susceptibles de desafectación las áreas donde exista tenencia, posesión o concesión de porción y que a la fecha de la presente ley estén siendo empleadas de forma exclusiva para vivienda. Las áreas desafectadas serán cedidas a los municipios correspondientes mediante escritura pública y el municipio las podrá adjudicar gratuitamente a los nativos. La Dimar hará el censo de las zonas de bajamar a desafectar y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, un levantamiento geográfico del mismo.
Vigencia:	"Artículo 8°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias".

Trámite:

El proyecto fue propuesto por la Comisión Primera del Senado de la República, por los senadores:

- Dilian Francisca Toro
- Dief Malof

- Jaime Bravo
- Bernando Guerra
- Jesús Bernal
- Claudia Wilches
- Jesús Puello Chamie

Fue publicado en la Gaceta No. 213 el día quince (15) de junio de dos mil seis (2006) y se envió a archivo legislativo el día catorce (14) de agosto de dos mil seis (2006), conforme lo dispuesto en el artículo 162 de la ley 5° de 1992, por cuanto no se le dio curso en la Comisión Primera y tampoco se presentó la ponencia para primer debate.

Proyecto de Ley No. 197 de 2007: "Por el cual se establecen normas sobre territorio costero en Colombia y se dictan otras disposiciones".		
Aspectos regulados	**Texto del proyecto**	**Comentarios**
El Proyecto de Ley 197 de 2007 conserva el tenor literal del Proyecto de Ley No. 277 de 2006: "Por el cual se establecen normas sobre territorio costero en Colombia y se dictan otras disposiciones". Por tanto los aspectos regulados y los comentarios aquí efectuados son los mismos.		

Trámite:

El Proyecto fue propuesto por la Comisión Primera del Senado de la República, por los senadores:

- Dilian Francisca Toro Torres
- Miguel Pinedo Vidal
- Wiliam Montes
- Germán Villegas Villegas
- Aurelio Iragorri Hormaza

Fue publicado en la Gaceta No. 037 el día nueve (09) de febrero de dos mil siete (2007) y se envió a archivo legislativo el día dieciocho

(18) de julio de dos mil siete (2007), por cuanto no se le dio curso en la Comisión Primera y tampoco se presentó la ponencia para primer debate.

Los proyectos de ley en mención no se han presentado para discusión en primera ponencia, razón por la cual son enviados a archivo legislativo.

Comentarios respecto de los Proyectos de Ley 277 de 2006 y 197 de 2007

- No se tiene claridad ni precisión conceptual del suelo del territorio costero y bienes que lo integran.
- No se establece una protección de los bienes del dominio marino- costero, por el contrario, se busca la desafectación del espacio público de inmuebles ubicados en zonas de bajamar en la jurisdicción de municipios ubicados en las zonas de la costa Atlántica y Pacífica
- En realidad no se regula normativamente sobre el suelo del territorio costero, toda vez que se deja al albedrío de las autoridades municipales, el realizar ajustes a los Planes de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Ordenamiento Territorial de zonas costeras, sin establecer reglas o parámetros de modificación de los mismos
- No se establecen parámetros claros para la protección ambiental y la prevención de desastres en zonas costeras colombianas.

II. PROYECTO DE LEY

Previendo las deficiencias legislativas existentes y ante la necesidad de reconocimiento del suelo costero, para el año 2008 en desarrollo de la primera fase de investigación: "Ocupación indebida de los litorales marítimos", auspiciada por la Procuraduría General de la Nación y adelanta por la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles - Instituto de Estudios del Ministerio Público, se inició la redacción de una propuesta legislativa por parte de la autoras, la cual se ha venido perfilando y actualizando; siendo posible presentarla en esta publicación, gracias al apoyo de la Fundación MarViva en el marco de su programa de Incidencia Política *"por el cual se trabaja de la mano con los gobiernos y las comunidades locales promoviendo la creación y reforma de marcos legales que aseguren la protección y el uso adecuado de los recursos marinos"*.

Esta propuesta pretende ser sometida a la concertación institucional en mesas de trabajo que se sostengan con las principales entidades encargadas de la protección y defensa de lo que aquí denominamos "bienes de uso público del domino marino-costero de la Nación", en desarrollo de la iniciativa legislativa que le asiste al Procurador General de la Nación.

PROYECTO DE LEY Nº___

"Por el cual se reconoce el territorio costero de la Nación, se establecen normas de protección de los bienes de uso público del dominio marino-costero y se dictan otras disposiciones".

TÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

-DEFINICIONES-

Capítulo Primero

SUELO COSTERO, ZONAS COSTERAS Y MANEJO INTEGRADO DE ZONAS COSTERAS

Artículo 1°. Suelo costero. El suelo del territorio colombiano es rural, urbano y costero. Entiéndase por costero el suelo comprendido por la zona costera.

Artículo 2°. Zona costera. Para los efectos de esta ley se entenderá por zona costera: el espacio del territorio nacional definido con características naturales, demográficas, sociales, económicas y culturales, propias y específicas; que comprende tres franjas coaxiales a saber: (a) la zona de bajamar o franja intermareal; (b) la zona o franja litoral que contiene a la zona de bajamar y se extiende a ambos lados de ésta hasta donde ejercen su influencia directa los factores dinámicos naturales como vientos, mareas, olas y olas de tormenta, erosión o acresión de sedimentos y, (c) las zonas contiguas a la franja litoral, tanto hacia tierra como hacia el mar que sean definidas por las normas y disposiciones reglamentarias a esta Ley.

Articulo3°. Declaratoria de prioridad nacional de la preservación y conservación de las zonas costeras. Dada la enorme riqueza

ambiental, social y económica de las zonas costeras colombianas, en esta Ley se declaran de prioridad nacional e importancia estratégica para el país, el desarrollo sostenible, la preservación y la conservación de las zonas costeras colombianas.

Artículo 4°. Límites de la zona costera. Los límites de la zona costera se establecen atendiendo a la estructura y configuración de los distintos tipos de costas y ecosistemas, según se describe a continuación:

La zona costera continental. Está constituida por tres subzonas o franjas paralelas de delimitación que conforman en su conjunto la zona costera continental:

1. Zona marino–costera o franja de mar afuera. Corresponde a la zona de territorio marino adyacente al territorio continental.

Es la zona de ancho variable comprendida entre la línea de marea baja promedio - LMBP y el margen externo de la plataforma continental, correspondiendo esta margen al borde continental donde la pendiente se acentúa hacía el talud y el fondo oceánico abisal. Para efectos de su delimitación se determina este borde por la isóbata de 200 metros.

Deberán siempre incluirse dentro de esta subzona todas las áreas declaradas como áreas marinas protegidas y las unidades de reservas marinas pertenecientes al sistema de parques naturales y sus correspondientes zonas amortiguadoras.

2. Zona de bajamar. Es la zona comprendida entre la línea de más baja marea promedio - LMBMP y la línea de más alta marea promedio - LMAMP. El ancho de esta zona está condicionado por el rango de amplitud de la marea.

3. Zona terrestre–costera. Corresponde a la zona del territorio emergido adyacente a la zona de bajamar, comprendida desde la LMAMP, hasta una línea paralela localizada a 2 Km de distancia tierra adentro.

Para la delimitación geográfica de esta zona deben tenerse en cuenta los siguientes criterios:

a). Incluir el cien por ciento (100%) de la cobertura espacial de los bosques de manglar y de los bosques de transición. La zona de los 2 km debe fijarse a partir del borde del bosque de manglar o de transición.

b). Incluir el cien por ciento (100%) de las ciénagas y lagunas costeras, marismas, pantanos, estuarios y cuerpos de aguas relacionados con el mar. El límite de la zona costera debe localizarse, para el caso de estos cuerpos de agua, a 2 km a partir de la línea LMAMP o de la cota máxima de nivel de agua en la orilla del sistema lagunar. Si existen bosques de manglar asociados se dará aplicación al literal a).

c). Incluir dentro de esta zona los terrenos emergidos de todas las áreas declaradas como unidades de reserva marino-costeras o áreas protegidas pertenecientes al sistema de parques nacionales naturales y su correspondiente zona amortiguadora (se exceptúa el Parque Nacional Natural de la Sierra Nevada de Santa Marta).

d). Incluir dentro de esta zona, en toda su extensión, los centros urbanos costeros que se extiendan más allá de 2 km desde la línea de la más alta marea promedio - LMAMP.

Artículo 5°. Manejo integrado de zonas costeras - MICZ. El Manejo Integrado de Zonas Costeras es un proceso de planificación

dinámico, mediante el cual se toman decisiones para el empleo, desarrollo y la protección de las áreas y los recursos costeros con miras a alcanzar metas establecidas en cooperación con grupos de usuarios y autoridades nacionales, regionales y locales. El manejo integrado de las zonas costeras reconoce el carácter distintivo, único y especial de la zona costera en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

Capítulo Segundo

BIENES DE USO PÚBLICO DEL DOMINIO MARINO – COSTERO

Artículo 6°. Bienes de uso público del dominio marino - costero en las zonas costeras. La zona costera es asiento de bienes de uso público.

Artículo 7°. Bienes de Uso Público del Dominio Marino en la zona marino – costera o franja mar afuera. Son bienes de uso público en la zona costera:

1. Las aguas marinas. Incluyen el mar territorial y aguas interiores con su lecho y subsuelo.

a). **Mar territorial.** Aquel que se extiende más allá del territorio continental e insular y de las aguas interiores hasta una anchura de doce (12) millas náuticas o de 22 km, 244 m a partir de las líneas de base.

b). **Las aguas interiores marinas.** Las comprendidas entre las líneas de base recta y la línea de la más baja marea promedio - LMBMP incluyendo los canales intercostales y de tráfico marítimo.

c). **Plataforma continental.** Comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá del

mar territorial hasta el margen continental; o bien hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base recta a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial; en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia.

Artículo 8°. Bienes de uso público del dominio marino en la zona de bajamar o franja de transición. Son bienes de uso público del dominio marino - costero en la zona de bajamar o franja de transición, lo siguientes:

La Zona de Bajamar. Es la comprendida entre la línea de más alta promedio - LMAP, la línea de marea baja promedio - LMBP. Es sinónimo de la zona intermareal, terrenos de bajamar, estrán y anteplaya.

Artículo 9°. Bienes de uso público del dominio marino en la zona terrestre–costera. Son bienes de uso público del dominio marino-costero en la zona terrestre-costera los siguientes:

El litoral. En él se incluyen**:**

1. Playa marítima. Las playas marítimas son ecosistemas contenidos dentro de la franja del litoral, formados de material no consolidado, desde guijarros y arenas gruesas hasta lodos finos.

Las playas se pueden extender a ambos lados de la franja intermareal o zona de bajamar (mesolitoral) por lo cual tienen una parte sumergida (infralitoral) y otra emergida (supralitoral).

Hacia el mar, las playas sumergidas (infralitoral) se extienden hasta donde se evidencie la influencia de las olas y corrientes sobre los sedimentos no consolidados, barras de arena sumergidas o transporte litoral de sedimentos.

Hacia la tierra, las playas se extienden desde la línea de más baja marea, incluyen la franja intermareal o zona de bajamar (mesolitoral), y continúan en las playas emergidas permanentes y dunas asociadas con estas en donde se presentan (supralitoral), hasta la línea donde ejerzan influencia sobre dichos sedimentos no consolidados los agentes dinámicos costeros y marinos, tales como vientos, mareas, olas y olas de temporal, y donde se encuentra un marcado cambio en la consolidación del material, forma fisiográfica, pendiente del terreno o línea de vegetación permanente.

2. Dunas. Son parte integrante de las playas**.** Son acumulaciones de arena depositadas por el oleaje y el viento, localizadas a lo largo de la costa en la parte superior de las playas. Las dunas activas o estabilizadas son bienes de uso público del dominio marino-costero de la Nación.

3. Acantilados y terrazas. Línea de costa localizada en el litoral, de material consolidado usualmente de naturaleza rocosa y desprovista de vegetación, con pendientes fluctuantes y con altura variable.

4. Humedales. Extensiones de manglares, marismas, pantanos, turberas, cuerpos de agua de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas, corrientes, dulces, salobres y saladas, incluyendo las áreas de aguas marinas cuya profundidad en marea baja no excede de seis (6) metros.

Artículo 10°. Otros bienes de uso público del dominio marino-costero. También son bienes de uso público del dominio marino-costero de la Nación:

a) La franja terrestre adyacente a los bienes de uso público ya definidos, hasta una distancia no menor de cincuenta metros (50 m), medidos:

En las playas marítimas sin dunas, desde el borde externo de la playa sin importar su extensión.

En las playas marítimas con dunas, desde el borde externo de las dunas.

En los acantilados, desde el borde superior del acantilado.

En ciénagas y lagunas costeras sin bosques de manglar, desde la cota máxima de nivel en el orilla del sistema lagunar.

b) Las áreas que se forman por depósito de materiales o por retirada del mar, ya sea por causas naturales o antrópicas.

c) Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, lagunas costeras o esteros y los terrenos invadidos por el mar que pasen a formar parte de su lecho.

d) Los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras, así como los desecados por causas naturales o antrópicas;

e) Los terrenos deslindados como dominio público y los que se adquieren y se incorporen al dominio público marítimo-terrestre.

f) Los demás bienes considerados de uso público del dominio marino-costero de la nación, por otras leyes que regulen bienes de propiedad nacional.

Articulo 11. Inclusión de los bienes de uso público del dominio marino–costero dentro del ordenamiento territorial. Los bienes de uso público del dominio marino-costero de la Nación son bienes de propiedad de la Nación.

Inclúyanse los bienes de uso público del dominio marino - costero dentro del ordenamiento territorial de la Nación, reconociéndo-

los como una parte integral, estratégica y única del territorio costero, armonizándolos con los usos y las actividades productivas de la zona costera.

Articulo 12. Declaratoria de prioridad nacional de la preservación, conservación y manejo integrado de los bienes de uso público del dominio marino-costero. Se declaran de prioridad nacional e importancia estratégica para el desarrollo costero del país la preservación, conservación, el manejo y gestión integrada los bienes de uso público del dominio marino-costero de la Nación, toda vez que constituyen la guía fundamental para el desarrollo marino-costero del país.

Articulo 13. Características de los Bienes uso público del dominio marino costero. Los bienes de uso público del dominio marino-costero de la Nación son inalienables, inembargables, imprescriptibles e intransferibles y no estarán sujetos a pretensiones de reivindicación, de posesión, o de prescripción adquisitiva por parte de sujetos de derecho privado o entidades de derecho público.

Articulo 14. Sujeción al régimen del dominio público. Los bienes de uso público del dominio marino-costero de la Nación estarán sujetos al régimen de dominio público o a las regulaciones específicas que para el efecto se establezcan a través de la reglamentación que sea expedida por el Gobierno Nacional.

Esta Ley se aplicará a todos los bienes de uso público del dominio marino-costero de la nación, excepto a los bienes de uso público regulados por las normas portuarias. Respecto a estos últimos, se aplicará la presente Ley en lo no previsto por dichos ordenamientos y sólo en aquello que no se oponga.

TÍTULO SEGUNDO

DE LA PROTECCIÓN DE LOS BIENES DE USO PÚBLICO DEL DOMINIO MARINO COSTERO

Capítulo primero

DEL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL, ADMINISTRATIVA, AMBIENTAL, DE VIGILANCIA Y DE POLICÍA SOBRE LOS BIENES SUJETOS AL RÉGIMEN DE DOMINIO PÚBLICO MARINO-COSTERO DE LA NACIÓN

Artículo 15. Jurisdicción Contencioso Administrativa. En caso de controversia litigiosa, en la cual se vean involucrados los bienes sujetos al régimen del dominio público marino-costero de la Nación, la competencia será asumida exclusivamente por la jurisdicción contencioso administrativa en los términos prescritos por esta Ley.

Artículo 16. Función administrativa. Corresponde a la Dirección General Marítima - DIMAR el ejercicio de la función de vigilancia y control de orden administrativo, sobre los bienes sujetos al régimen de dominio público marino-costero de la Nación. En ejercicio de dicha vigilancia administrativa, sin perjuicio de lo estipulado en la Ley 768 de 2002, en ejercicio de dicha vigilancia administrativa, está a su cargo la expedición de licencias y permisos y el otorgamiento de concesiones para actividades marítimas (astilleros, marinas, muelles para embarcaciones de turismo menores), excepto las actividades portuarias.

Artículo17. Funciones de Policía en los Bienes de uso público del dominio marino costero de la Nación. A partir de la promulgación de la presente ley, la Dirección General Marítima - DIMAR, ejercerá funciones de policía sobre los bienes de uso público del dominio marino–costero de la Nación, tales como playas y terrenos de bajamar. En consecuencia, la acción restitutoria de que trata el artículo

132 del Código Nacional de Policía será ejercido por dicha entidad.

En ejercicio de dicha función tendrá las siguientes facultades:

1. Impedir las ocupaciones de hecho.
2. Recuperar los bienes de uso público del dominio marino-costero de la Nación.
3. Remover cualquier obstáculo creado natural o artificialmente que impida el uso, goce y disfrute de los bienes de uso público del dominio marino - costero de la Nación.

Artículo 18. Función Ambiental. La vigilancia y protección de los bienes sujetos al régimen de dominio público marino-costero de la nación en materia ambiental, es de competencia de las CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES - CAR y de las CORPORACIONES DE DESARROLLO SOSTENIBLE - CAD costeras, establecidas en la Ley 99 de 1993. En ejercicio de dicha vigilancia está a su cargo la expedición de licencias ambientales para el otorgamiento de permisos y concesiones para actividades productivas (turismo, pesca, acuicultura, extracción de arenas y gravas, explotación forestal), excepto las actividades portuarias. Así mismo para la utilización, protección y preservación de los bienes de uso público del dominio maríno - costero de la Nación.

La coordinación y articulación de la política pública relacionada con el manejo ambiental de estos bienes, estará a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Artículo 19. Funciones preventivas de vigilancia y control de gestión. La vigilancia, con fines preventivos y de control de gestión de los bienes sujetos al régimen de dominio público marino-costero de la nación está a cargo de la Procuraduría General de la Nación, en los términos dispuestos por el Decreto 262 de 2000.

Artículo 20. Apoyo interinstitucional en defensa de los bienes de uso público del dominio marino costero de la Nación: El Ministerio de Defensa Nacional – Armada Nacional, Cuerpo de Guardacostas; la Dirección General Marítima - Capitanías de Puerto Costeras; la Procuraduría General de la Nación - Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles; Policía Nacional; alcaldías de los municipios costeros prestarán el auxilio necesario cuando formalmente se le requiera para salvaguardar la integridad de los bienes de uso público del dominio marino – costero de la Nación y los intereses patrimoniales de la Nación.

Capítulo segundo

DE LA PLANIFICACIÓN DE LOS BIENES DE USO PÚBLICO DEL DOMINIO PÚBLICO MARINO COSTERO

Artículo 21. Deslinde de los bienes de uso público del dominio público marino costero. El deslinde de los bienes de uso público del dominio marino-costero de la Nación se efectuará conforme lo dispuesto en el Decreto 4983 de 2007, propendiendo por la recuperación de los bienes degradados y ocupados y no habrá lugar a su desafectación.

Artículo 22. Conservación de los bienes de uso público. Adoptar las medidas de conservación, rehabilitación y /o restauración de los bienes de uso público del dominio marino-costero, de los ecosistemas y los recursos en ellos contenidos, para preservar la diversidad biológica y garantizar la sostenibilidad de la oferta de bienes y prestación de los servicios ambientales.

Artículo 23. Planificación integral de los bienes de uso público. A través del ordenamiento y manejo integrado de zonas costeras se debe propender por una planificación racional de las actividades productivas, el desarrollo sostenible de los bienes de uso público del dominio marino - costero en las zonas costeras, con el fin de defender su integridad y garantizar su conservación, teniendo en cuenta la protec-

ción del medio ambiente marino costero, con el desarrollo económico, social y cultural. De esta manera se busca el mejoramiento de la calidad de vida de la población asentada en dichas zonas.

Igualmente se identificarán las áreas de protección, restauración, rehabilitación y de preservación ecosistémica, para evitar a futuro la competencia por el uso y acceso a los recursos marinos y costeros de la nación.

Así mismo se incluirá el deslinde de los bienes de uso público del dominio marino - costero. La cartografía resultante de la actividad de deslinde deberá ser remitida al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, con la finalidad de que se incorpore en los planos catastrales de dicha entidad, en aras a que se excluya a estos bienes de uso público de la expedición de cédula catastral, en beneficio de terceros, ya sea particulares o de entidades públicas o privadas.

En razón a lo anterior, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC deberá conformar el respectivo inventario de catastro y centro de documentación de los bienes de uso público del dominio marino-costero y tramitar la inscripción en el registro público correspondiente.

Parágrafo: El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras – INVEMAR, el Instituto de Investigaciones Ambiéntales del Pacífico - IIAP, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia IDEAM, las Corporaciones Autónomas Regionales - CAR y Corporaciones Autónomas de Desarrollo Sostenible - CAD costeras, la Dirección General Marítima, el Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas - CIOH, el Centro de Control de Contaminación del Pacífico - CCCP, así como las entidades territoriales costeras (departamentos y municipios), según sus competencias y campos de acción participarán en la formulación de los planes de manejo integrado de

zonas costeras, los cuales deben ser incorporados dentro de los Planes de Ordenamiento Territorial.

Artículo 24. Evaluación ambiental. Se requerirá la evaluación ambiental de toda actividad a desarrollar dentro de las zonas costeras. En consideración a ello el Gobierno Nacional – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, expedirá en el término improrrogable de un (1) año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, para la expedición de los reglamentos, -previo estudio técnico-, sobre la necesidad y conveniencia de la expedición de permisos o licencias ambientales.

Artículo 25. Ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial POT y a los Esquemas de Ordenamiento Territorial EOT. Los Planes de Ordenamiento Territorial - POT y Esquemas de Ordenamiento Territorial - EOT de los municipios costeros, como herramientas de planificación, deberán ajustarse a las disposiciones previstas en esta ley en cuanto a zonas costeras y bienes de uso público del dominio marino costero de la Nación se refiere y a los Planes de Manejo Integrado Costero nacionales, regionales o locales. Para tal efecto, los Municipios Costeros contarán con la asesoría del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y de las Corporaciones Autónomas Regionales - CAR y las Corporaciones Autónomas de Desarrollo Sostenible - CAD costeras, contando con el término improrrogable de un (1) año contado a partir de entrada en vigencia de la presente ley.

Capítulo tercero

PROHIBICIONES y RESTRICCIONES

Artículo 26. Prohibición de construcciones. Para efectos de la protección de los bienes de uso público del dominio público marinocostero, se prohíbe la construcción de viviendas, casas de recreo, cha-

lets, hoteles, edificios, y cualquier otra estructura fija, sobre los bienes de uso público del dominio marino-costero de la Nación.

Artículo 27. Restricción de actividades en los bienes del dominio público marino - costero. A partir de la entrada en vigor de la Ley, ninguna persona iniciará actividad alguna en el dominio público marino -costero sin la correspondiente licencia, autorización o concesión para uso otorgada de conformidad con las disposiciones que para el efecto sean expedidas por el Gobierno Nacional, sujetándose así de manera restrictiva al cumplimiento de las normas ambientales que estén vigentes y sean además reglamentadas por el Gobierno Nacional.

Parágrafo. Las concesiones, permisos, licencias o autorizaciones que sean expedidas para el uso de los bienes del dominio público marino costero no confieren título alguno sobre el suelo, ni el subsuelo, ni las aguas marinas adyacentes, ni las playas, ni terrenos de bajamar y demás bienes catalogados como del dominio marino costero en esta ley.

Artículo 28. Restricciones de uso y acceso. Las autoridades competentes podrán restringir el acceso y uso a los bienes de uso público del dominio marino-costero de la Nación por razones sanitarias, de conservación, de seguridad y defensa nacional, por prevención ante la ocurrencia de fenómenos naturales, así como por cualquier otra de interés público.

Parágrafo. La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales - UAESPNN en ejercicio de sus funciones administrativas y de policía, deberá hacer respetar los derechos de la Nación en los bienes de uso público del dominio marino–costero de la Nación, dentro de los parques nacionales naturales costeros y áreas marinas y costeras protegidas - AMP, impidiendo las ocupaciones de hecho, ya sea por rellenos, aterramientos, desecación, siembras, cercamientos, cerramientos, palafitos o por cualquier otra actividad.

Artículo 29. Medidas administrativas y policivas en caso de ocupaciones de hecho. La Dirección General Marítima, Capitanías de Puerto Costeras, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible Costeras impedirán las ocupaciones de hecho, ya sea por rellenos, aterramientos, desecación, siembras, cercamientos, cerramientos, palafitos o por cualquier otra actividad, haciendo respetar los derechos inalienables de la Nación. Al efecto deberán tomar las medidas administrativas y policivas necesarias para su recuperación inmediata.

TÍTULO TERCERO

DE LAS CONCESIONES, PERMISOS, LICENCIAS Y DEMÁS AUTORIZACIONES

Capítulo primero

DE LA NATURALEZA, ZONIFICACIÓN Y VOCACIÓN DE USO DE LAS CONCESIONES, PERMISOS Y LICENCIAS

Artículo 30. Naturaleza de las concesiones, permisos y licencias. Las concesiones, permisos y licencias sobre bienes del dominio público marino-costero, no crean derechos reales; simplemente y, sin perjuicio de terceros, otorgan el derecho a realizar el uso, aprovechamiento o explotación, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto sea expedida por el Gobierno Nacional.

Artículo 31. Zonificación y vocación de uso para el otorgamiento de concesiones y la expedición de permisos y licencias. Las concesiones, permisos y licencias para hacer uso de los bienes sujetos al régimen de dominio público marino-costero y las concesiones, permisos y licencias para explotación y uso de recursos naturales, se hará de acuerdo con la zonificación y vocación de uso establecido en los planes de manejo integrado de las Unidades Ambientales Costeras - UAC y las Unidades de Manejo Integrado - UMI.

Para dar aplicación a ésta ley los Planes de Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras - UAC y las Unidades de Manejo Integrado - UMI, que ya se encuentren estructurados, deberán adaptarse y actualizarse conforme a las previsiones de esta Ley.

Artículo 32. Concesiones, permisos y licencias para construcciones costeras. Las concesiones, permisos y licencias para el establecimiento de muelles y embarcaderos que no correspondan a actividades portuarias, malecones, diques secos, varaderos, astilleros, islas artificiales costeras para fines no portuarios y otras construcciones similares, se hará de acuerdo con la zonificación y vocación de uso establecido en los planes de manejo integrado de las Unidades Ambientales Costeras - UAC y las Unidades de Manejo Integrado - UMI.

Las concesiones para construcción de islas artificiales con fines portuarios, son de competencia del Ministerio de Transporte- Instituto Nacional de Concesiones o quien haga sus veces.

Artículo 33. Distancia permitida para la ubicación de servicios turísticos. La ubicación y adaptación de kioscos, carpas, tarimas para eventos musicales o culturales transitorias y otros similares deberán ubicarse a cien (100) metros de la línea de la más alta marea promedio - LMAMP, previa autorización de la Dirección General Marítima – DIMAR, Capitanías de Puerto Costeras.

Capítulo segundo

DE LA CONTRAPRESTACIÓN, HOMOLOGACIÓN, PLAZO Y REGLAMENTACIÓN DE LAS CONCESIONES, PERMISOS Y LICENCIAS

Artículo 34. Contraprestaciones en materia de concesiones, permisos y licencias a favor de la Nación. Las instituciones de orden público y privado y los particulares, que bajo la modalidad de concesio-

nes, permisos y licencias utilicen los bienes de uso público del dominio marino–costero, estarán obligados a pagar una contraprestación a la Nación de acuerdo con las tarifas que para el efecto se expidan atendiendo las normas reglamentarias, en armonía con lo establecido en el parágrafo primero de este artículo.

Artículo 35. Homologación de las concesiones, permisos y licencias. Las concesiones, permisos y licencias otorgadas y expedidas antes de entrada en vigencia de la presente ley, deberán homologarse en el plazo de un año a las condiciones que para tal fin se establezcan en las normas reglamentarias de esta Ley.

Artículo 36. Negación de concesiones, permisos y licencias. Las entidades competentes negarán las concesiones, permisos y licencias en los siguientes casos:

1. Si las áreas de que se trate están previstas para la declaratoria de áreas de reserva marina o costera, nacional, regional o local.
2. Cuando se afecta la seguridad nacional.
3. Si las áreas de que se trate son necesarias para la prevención de riesgos y catástrofes naturales.
4. Si las áreas de que se trate son necesarias para la recuperación, rehabilitación, restauración y preservación de ecosistemas marino–costeros.
5. Cuando existan ocupaciones que pretendan legalizarse.
6. Cuando existan motivos de interés público o se afecte el mismo.
7. Cuando se trate de la construcción de viviendas, casas de recreo, chalets, hoteles, edificios.
8. Cuando se trate de servidores públicos que intervengan directa o indirectamente en el trámite de las concesiones, ni

de sus cónyuges o parientes consanguíneos y por afinidad, con los que dichos servidores tengan vínculos privados o de negocios.

9. Y en los demás casos que sean establecidos en las normas reglamentarias, conforme lo dispuesto en el parágrafo primero de este artículo.

Parágrafo. Se deberá evitar el acaparamiento o concentración de concesiones, permisos o licencias en una sola persona, ya sea natural o jurídica.

Artículo 37. Plazo para el otorgamiento de concesiones. Las concesiones podrán otorgarse por un plazo de hasta veinte (20) años, el cual podrá ser prorrogado por una sola vez, atendiendo tanto para su otorgamiento, como para su prórroga a lo siguiente:

1. El monto de la inversión que el concesionario pretenda realizar.
2. El plazo de amortización de la inversión a realizar.
3. El beneficio social o económico que signifique para la región.
4. El cumplimiento por parte del concesionario de las obligaciones a su cargo y de lo dispuesto por las disposiciones reglamentarias que sean expedidas por el Gobierno Nacional sobre esta materia.
5. El valor que al término del plazo de la concesión tengan las obras e instalaciones realizadas por el concesionario.
6. El monto de la reinversión que se realice.

Parágrafo. El titular de una concesión gozará de un término equivalente al diez por ciento (10%) del plazo de la concesión, previo el vencimiento del mismo, para solicitar la prórroga correspondiente, respecto de la cual tendrá preferencia sobre cualquier solicitante. Al

término del plazo de la concesión o de la prórroga en su caso, las obras e instalaciones sobre el área concesionada pasarán a ser de propiedad de la Nación.

Artículo 38. Plazo para la expedición de permisos y licencias. Los permisos y licencias podrán expedirse por un plazo de hasta cinco (5) años; término que podrá ser prorrogado por una sola vez.

Artículo 39. Reglamentación de las concesiones, permisos y licencias. Las concesiones, permisos y licencias para hacer uso de los bienes sujetos al régimen de dominio público marino-costero, se expedirán u otorgarán conforme a la reglamentación que para tal efecto se expida en las normas reglamentarias de esta ley, dentro del plazo improrrogable de un (1) año contado a partir de la vigencia de esta Ley.

TÍTULO CUARTO

DE LA RECUPERACIÓN Y RESTAURAURACIÓN AMBIENTAL DE LOS BIENES DEL DOMINIO MARINO COSTERO

Capítulo primero

POLÍTICAS DE RECUPERACIÓN AMBIENTAL Y DECLARATORIA DE AREAS DE RESERVA Y ZONAS DE PROTECCIÓN

Artículo 40. Diseño de estrategias y de acciones tendientes a la recuperación, restauración y rehabilitación de los bienes de uso público del dominio marino-costero de la Nación. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, expedirá una política ambiental para recuperar los bienes de uso publico del dominio marino-costero de la nación presentes en al zona costera y llevará a cabo las actuaciones necesarias a través de las Corporaciones Autónomas Regio-

nales - CAR y de Desarrollo Sostenible - CAD costeras para el mejoramiento, rehabilitación y recuperación de los mismos respetando las características medioambientales y paisajísticas de cada zona y facilitando el uso y disfrute de la costa a todos los ciudadanos.

Para tal fin dentro de los planes de manejo integrado de las Unidades Ambientales Costeras - UAC y las Unidades de manejo Integrado - UMI se diseñaran las estrategias y las acciones encaminadas a tal fin las cuales deberán ser incorporadas dentro de los planes de ordenamiento territorial y los esquemas de ordenamiento de los municipios costeros.

Artículo 41. Áreas de Reserva Natural. Así mismo, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial podrá, a través de la Unidad Administrativa de Parques Nacionales Naturales, declarar áreas marinas protegidas (AMP) o áreas costeras protegidas o parques nacionales según lo definan sus características ecosistémicas, paisajísticas, socioculturales y político administrativas.

Igualmente el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial podrá a través de las Corporaciones Autónomas Regionales - CAR y de Desarrollo Sostenible - CAD declarar áreas de reserva regionales o locales costeras según se requiera como resultado de los estudios y que sean necesarias para conservar y preservar los bienes del dominio público marino-costero de la Nación.

Artículo 42. Zona de protección de los de los bienes de uso público del dominio marino-costero de la Nación. Se considera como zona de protección de los bienes de uso público del dominio marino-costero de la Nación, una zona de 100 metros adyacente a ellos.

Para tal fin dentro de los planes de manejo integrado de las Unidades Ambientales Costeras - UAC y las Unidades de manejo Integrado - UMI se diseñarán las estrategias y las acciones encaminadas a tal

fin las cuales deberán ser incorporadas dentro de los planes de ordenamiento territorial y los esquemas de ordenamiento de los municipios costeros.

Artículo 43. Funciones de control y vigilancia de áreas de reserva y zonas de protección. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial fortalecerá la administración, los programas de investigación, el control y vigilancia de las áreas de reserva marino-costeras que se declaren, así mismo, las iniciativas de manejo y conservación de los ecosistemas -parte de los bienes de uso publico marino costero- (manglares, corales, playas, pastos marinos, entre otros, y así mismo promoverá la creación de reservas naturales de la sociedad civil (artículo 109 Ley 99 de 1993), que sean viables y sobre áreas identificadas como de interés especial para la protección ambiental de los bienes de uso público de la nación, dentro de la zona de protección.

Artículo 44. Plan de adquisición de inmuebles para la recuperación y protección de los bienes de uso público del dominio marino-costero de la Nación. De acuerdo con las estrategias y las acciones necesarias establecidas en los planes de manejo integrado de las Unidades Ambientales Costeras - UAC y las Unidades de Manejo Integrado - UMI para la recuperación, restauración, rehabilitación, preservación ambiental; declaratoria de áreas de reserva nacionales o locales y protección de los bienes de uso público del dominio marino–costero, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá adquirir fincas e inmuebles en el entorno del área de dominio público marino-costero; para tal fin, este Ministerio, en cooperación con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, elaborará un plan de compras y expropiaciones para aquellas zonas donde sea necesario recuperar o restaurar los bienes del dominio público marino-costero.

Capítulo segundo

DE LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES

Artículo 45. Diseño y formulación de planes regionales y locales para la prevención y atención de riesgos costeros. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras – INVEMAR, el Instituto de Investigaciones Ambiéntales del Pacífico - IIAP, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia - IDEAM, las Corporaciones Autónomas Regionales - CAR y Corporaciones Autónomas de Desarrollo Sostenible – CAD costeras, la Dirección General Marítima, Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas CIOH, el Centro de Control de Contaminación del Pacífico CCCP, las Entidades Territoriales Costeras (Departamentos y Municipios) y, en especial, la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres diseñarán y formularán, con el apoyo de los Comités Regionales y Locales de manejo integrado de zonas costeras, los planes regionales y locales para la prevención y atención de riesgos costeros.

Estos planes atenderán los resultados de la caracterización técnica y de manejo de cada Unidad Ambiental Costera y Unidad de Manejo Integrado, para identificar las áreas más vulnerables y la magnitud del riesgo y definirán los mecanismos e instrumentos de prevención y atención requeridos.

Los Planes de Ordenamiento Territorial - POT y los Esquemas de Ordenamiento Territorial - EOT de los municipios costeros, deberán ceñirse a los planes regionales y locales para la prevención y atención de riesgos costeros.

Las Corporaciones Autónomas Regionales - CAR y Corporaciones Autónomas de Desarrollo Sostenible - CAD costeras, la Dirección General Marítima - Dimar a través de las Capitanías de Puerto

y las Oficinas locales de prevención y atención de desastres, velarán porque las entidades territoriales y locales costeras eviten la construcción de viviendas en áreas costeras de alto riesgo por desastres naturales (tsunamis, ascenso del nivel del mar, sismos, maremotos, entre otros) así como los asentamientos no controlados en estas áreas.

Los bienes de uso público del dominio marino-costero y las áreas costeras de alto riesgo por desastres naturales, no podrán ser considerados como zonas de expansión urbana dentro de los planes de ordenamiento territorial.

Artículo 46. Control de la contaminación del medio marino y costero. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y la Dirección General Marítima, diseñarán e implementarán las medidas efectivas para la prevención, reducción y control de la contaminación del medio marino y costero procedente de fuentes terrestres que garanticen la productividad y protejan la salud humana, para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población costera de acuerdo con el Programa Nacional de Investigación, evaluación, prevención y control de la contaminación marina y costera- PNICN.

Artículo 47. Planes Regionales o Locales de Prevención Y Atención de Riesgos Costeros. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el INVEMAR, el IDEAM, la DIMAR y la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres diseñarán y formularán conjuntamente con las Corporaciones Regionales Costeras y con el apoyo de los Comités Regionales o Locales de Manejo Integrado de Zonas Costeras, los Planes Regionales o Locales de Prevención y Atención de Riesgos Costeros y definirán los mecanismos e instrumentos requeridos para la prevención, y atención de los mismos.

Artículo 48. Establecimiento y adopción de sistemas y procedimientos para la prevención, tratamiento y eliminación de conta-

minación marina y costera. Las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades que impliquen riesgos de contaminación marina y costera, degradación de ecosistemas marino costeros, perdida o deterioro de playas y de los recursos de las zonas costeras, deberán establecer y adoptar sistemas y procedimientos para la prevención, tratamiento y eliminación de cualquier elemento contaminante que pueda afectar la zona costera, los bienes de uso publico del dominio marino-costero de la Nación, los ecosistemas marinos y costeros y las aguas marinas adyacentes, sin perjuicio de las sanciones que se encuentren previstas en las disposiciones penales, por la comisión de ilícitos contra los recursos naturales y el medio ambiente.

Disposiciones finales

Artículo 49. Vigencia. La presente Ley entrará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y Cúmplase.

Dada en Bogotá D.C., a los ___ días del mes de ___ año.

Bibliografía

ALONSO, D; SIERRRA, P; ARIAS, Izasa F y M. Fontalvo. Conceptos y Guía Metodológica para el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Colombia. En Manual 1: preparación, caracterización y diagnósticos. Serie de Documentos Generales de INVEMAR No. 12. 2003.

AMEZQUITA J. y TOVAR W. Régimen Legal de los Baldíos en Colombia. Editorial Temis. 1961.

CENTRO DE ESTUDIOS DE ORDENACION DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE. Ordenación de los espacios Litorales, Criterios metodológicos y Normativos. P. 260.

CERVANTES, M. Guía Regional para el reconocimiento, manejo y utilización de humedales del noreste de México. Coordinación para la gestión de humedales. México. 1994

CICIN-SAIN, B. y KNECHT, R. W. Integrated coastal and ocean management: concepts and practices. Island Press. Washington, D.C. 1998.

COLOMBIA.DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Visión Colombia II Centenario: Aprovechar el Territorio Marino–Costero en Forma Eficiente y Sostenible. Bogotá: 2007 Documento Electrónico.

COLOMBIA.DEPARTAMENTNO NACIONAL DE PLANEACION. Documento CONPES 3146 del 2001. Estrategia para consolidar la ejecución del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres —PNPAD.

COLOMBIA.ICONTEC. Proyecto de Norma técnica Sectorial ANTSTS 001-02 Destinos Turísticos de Playa- Requisitos de Sostenibilidad.

COLOMBIA, MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA y DESARROLLO TERRITORIAL. Resolución 157 de 2004 12 de febrero Por el cual se reglamentan el uso sostenible conservación y manejo de los humedales y se desarrollan aspectos referidos a los mismos en aplicación de la convención de Rasmar. Bogotá: El Ministerio, 2004.

COLOMBIA, MINISTERIO DE AMBIENTE VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Política Nacional de Humedales Interiores de Colombia, estrategias para su conservación y uso racional. Bogotá. 2001.

COLOMBIA, MINISTERIO DE DEFENSA. Decreto Ley 2324 de 1984 18 de septiembre "por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria. Diario Oficial. Bogotá D.C No. 36780.p.1-40.

COLOMBIA, MINISTERIO DEL INTERIOR, Decreto 93 de 1998 Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Diario Oficial No. 43217. 19 de enero de 1998

COLOMBIA., MINISTERIO DEL INTERIOR Decreto 321 de 1999 Por el cual se adopta el Plan Nacional de Contingencia contra derrames de Hidrocarburos, Derivados y Sustancias Nocivas. Diario Oficial No. 43.507, del 22 de febrero de 1999.

COOK P.J. Societal. Trends and their Impact on the Coastal Zone and Adjacent Seas. Proceedings International Conference Coastal Change Bordemer-IOC. Bordeaux.1995. P. 876-891

DEFEO, O, VINCENT, P. ACUÑA, A., Zona Costera. 1995.

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Edición y consulta virtual disponible en http://www.rae.es/rae.html

DUARTE. M. A., KOHANE S. I., Ramos A., Ruiz. G.M., Sandoval J.H. 1998. Ordenamiento Territorial de La Zona Costera: Un Problema por Resolver. Trabajo de Grado para optar por el titulo de Magister en

Gestión Ambiental para el Desarrollo Sostenible, con énfasis en Zonas Costeras. Convenio Pontificia Universidad Javeriana - Universidad Jorge Tadeo Lozano -Seccional Caribe-IDEADE.

ESCOFET, Ana María, Síntesis y Proyecciones de la Regionalización Marino-Costera. Documento Electrónico.

FRANQUET, Bernis, J.M. Un Modelo Racional de Organización Territorial. Edición electrónica gratuita, 2007. Texto disponible en página web: www.eumed.net/tesis/jmfb2/

GESTION INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS EN ESPAÑA. Informe de España en cumplimiento de los requerimientos: capítulo VI "de la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa" 2006.

HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia. Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita. Bogotá, Colombia. 2008

INVEMAR. Programa holandés de asistencia para estudios en cambio climático: Colombia. Definición de la vulnerabilidad de los sistemas biogeofísicos y socioeconómicos debido a un cambio en el nivel del mar en la zona costera colombiana (Caribe continental, Caribe insular y Pacífico) y medidas para su adaptación. Programa para Investigación Marina y Costera – GEZ. Informa Técnico, No. 7, 2003.

MALAGÓN, Castro, Dimas. El Recurso Suelo en Colombia: Inventario y problemática. EN: Revista de la Academia Colombiana de Ciencias. Bogotá D.C 1998 p.

NACIONES UNIDAS. Informe Cumbre de Johannesburgo, 2002. Disponible vía web http://www.idrc.ca/es/ev-77061-201-1-DO_TOPIC.html

NELLMANN, C, HAIN, S. and ALDER, J. In Dead Water: Merging of climate change with pollution, over-harvest, and infestations in the

world's fishing grounds. United Nations Environment Programme, GRID-Arendal, Norway. 2008. 64P.

PARLAMENTO EUROPEO. Sobre la aplicación de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras en Europa. Recomendación 2002/413/CE. Documento electrónico

PIZARRO, F. y ANGULO, H. 1993. Diagnóstico de los Manglares de la Costa Pacífica de Costa Rica. El Ecosistema de Manglar en América Latina y la Cuenca del Caribe: Su manejo y Conservación. Laboratorio de Manglares, Costa Rica

RODRÍGUEZ J.J. y WINDEVOXHEL N.J. Análisis Regional de la Situación de la Zona Marina Costera Centroamericana. Washington, D.C. 1998.

RUBIANO, Norma. Población y ordenamiento territorial. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia. 2003

STEER, R., ARIAS-Isaza F., RAMOS A., SIERRA-Correa P., ALONSO D., OCAMPO P. Documento base para la elaboración de la Política Nacional de Ordenamiento Integrado de las Zonas Costeras Colombianas. EN: Documento de consultoría para el Ministerio del Medio Ambiente. Serie publicaciones especiales No6. Santa Marta, 1997.

VELÁSQUEZ, Elkin y GODARD, Henri. Gobernabilidad Territorial en las ciudades Andinas. Instituto de Estudios Andinos. Universidad Externado de Colombia. 2008.

Anexo

Las autoras

Amparo Ramos Mora. Abogado con estudios de Maestría en Gestión Ambiental para el Desarrollo Sostenible, con énfasis en manejo de zonas costeras. Experiencia de más de 20 años en el manejo integrado de las zonas costeras, desde una perspectiva interdisciplinaria e intersectorial y en la formulación y evaluación de políticas oceánicas y costeras, programas y planes de manejo costero.

Se ha desempeñado como Asesora Jurídica de la Dirección General Marítima, de la Comisión Colombiana de Oceanografía (CCO) y del Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrograficas. Asesora en Manejo Integrado Zonas Costeras en la Región del Gran Caribe de la Subcomisión de la COI para el Caribe y Regiones Adyacentes (IOCARIBE). Asesora MIZC y manejo de usos múltiples (pesca, turismo, transporte marítimo y puertos) para la Formulación de la Política de Manejo Costero con énfasis en turismo. Co-Investigadora en varios proyectos de investigación del Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas y del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (INVEMAR).

Fue consultora en la formulación de las Opciones de Política desde la Perspectiva Marino Costera y Transfronteriza para el Susbsistema 3b de la subregión 3 del Proyecto Global International Waters Assessment (GIWA) América Latina y Región del

Caribe. Así como la formulación de opciones de política desde la perspectiva marino-costera para dos áreas vulnerables ante un eventual ascenso del mar (Cartagena y Tumaco), en desarrollo del proyecto NAL II Construcción de la capacidad para mejorar la adaptabilidad al ascenso del nivel del mar de dos puntos vulnerables de las áreas costeras colombianas (Tumaco- Costa Pacífica y Cartagena Costa del Caribe) con énfasis especial en poblaciones humanas bajo condiciones de pobreza (INVEMAR). Así como consultora en la Formulación de la Política para el Ordenamiento Ambiental de las Zonas Costeras Colombianas y en el Estudio para el Ordenamiento Físico, Portuario y Ambiental de los Litorales Colombianos, y en la Revisión y Análisis del proyecto de la Ley de Costas de Cuba para el Center Marine Conservation (CMC) y de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS) en la Aplicación, Observancia e Implementación Nacional de los Acuerdos del Plan de Acción para la Protección del Medio Marino y las Áreas Costeras del Pacífico Sudeste.

Ha sido docente en Manejo Integrado de las Zonas Costeras en el nivel de Maestría para la Universidad del Magdalena, Universidad Javeriana, Universidad Jorge Tadeo Lozano – Seccional Caribe. En el Nivel de Especialización para la Universidad Tecnológica de Bolívar y Diplomado en Escuela Naval de Cadetes, Universidad del Norte, el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras –INVEMAR . También en Derecho Ambiental y Políticas ambientales y costeras para la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP.

Es Autora de varios documentos como: “Principaux Aspects Juridique et Administratifs de la Zona Cotiere en Colombie”; “Offer and Demand for IOC Services and Products”, entre

otras. Coautora de: Administración de los Recursos Marítimos y Costeros en Colombia: Una Evaluación; Review of the State of Marine Pollution on the Caribbean Coast of Colombia; Documento Base para la Elaboración de Política Nacional de Ordenamiento Integrado de las Zonas Costeras Colombianas del Ministerio del Medio Ambiente. Formulación de las Opciones de Política desde la Perspectiva Marino Costera y Transfronteriza del Proyecto Global International Waters Assessment – GIWA - América Latina y Región del Caribe. Estado de la Conservación de los Ecosistemas Estratégicos del Delta del Canal del Dique, Colombia (Caño Matunilla-Boca Luisa-Correa); La Definición de la Vulnerabilidad de los Sistemas bio-geofísicos y socioeconómicos debido a un cambio en el nivel del mar en la zona costera colombiana (Caribe continental, Caribe insular y Pacífico) y de las medidas para su adaptación. Amenaza de Desastres, Construcciones Palafíticas sobre bienes de Uso Público, Entre otras publicaciones.

Fue Directora de Investigación del proyecto Ocupación Indebida de los Litorales Marítimos del Instituto de Estudios del Ministerio Público de la Procuraduría General de la Nación y Asesora de la Procuraduría Delegada en Asuntos Civiles en la elaboración de un proyecto normativo que permita dar un tratamiento específico a las zonas litorales.

Se desempeñó como Coordinadora Nacional y Gerente del Programa de Incidencia Política de la Fundación MarViva. Así mismo, participó en el Grupo de Expertos para la Formulación de la Política Hídrica Nacional del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Derly Sofía Guerrero Pérez. Abogada egresada de la Universidad Católica de Colombia, especialista en Derecho Penal y Ciencias Forenses, Especialista en Derecho Administrativo y Ciencias Constitucionales de la misma Universidad. Estudios de Maestría en Ciencias Penales y Criminológicas de la Universidad Externado de Colombia. Diplomado en Relaciones Internacionales de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes. Diplomado en Políticas Públicas de la Universidad Externado de Colombia.

Ex Asesora de la Comisión de Ordenamiento Territorial - COT Senado de la República, Ex Jefe Jurídica de la Alcaldía Municipal de Sincelejo. Ex Juez Penal Municipal en encargo.

Coautora de publicaciones emanadas de la Procuraduría General de la Nación, tales como: "Manual de la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles", "Manual de Conciliación", "El Ministerio Público en el Estado Social de Derecho", "Bienes de Uso Público. Patrimonio Arqueológico, Histórico y Cultural de la Nación". Asesora de la Publicación: "Cantores de Letras" emanada de la Procuraduría General de la Nación, Ministerio del Interior y de Justicia, Fundación Restrepo Barco. Coordinadora del trabajo de investigación: "Amenaza de Desastres. Construcciones Palafíticas sobre Bienes de Uso Público emanada de la Procuraduría General de la Nación. Coautora del artículo: Reflexiones en torno a las comunidades asentadas en construcciones palafíticas sobre bienes de uso público publicado en la revista Rostros y Rastros" del Instituto de Estudios del Ministerio Público.

Directora de investigación del "Programa Socioeconómico: Investigaciones Palafíticas": "Ocupación Indebida de los Litorales Marítimos", adelantado por la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles y el Instituto de Estudios del Ministerio Público.

Coordinadora del proyecto de investigación "Fortalecimiento de la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación en materia de protección de derechos humanos de pobladores en construcciones palafíticas" apoyado por la Agencia de Cooperación Internacional de los Estados Unidos USAID.

Actual Procuradora Judicial 1 para Asuntos Civiles y Directora del Centro de Conciliación de la Procuraduría General de la Nación. Miembro del Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

El territorio costero de la Nación debe regularse por normas especiales, por lo que se hace necesario su reconocimiento y regulación como una tercera categoría, más allá de la clasificación *"rural"* y *"urbana"*, toda vez que no existe normatividad específica y precisa sobre los bienes de uso público del dominio marino-costero; apoyándose para ello en las necesidades establecidas en la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras; la Política Nacional de Biodiversidad; las Leyes 164 y 165 de 1995, el Plan de Desarrollo Nacional; además de los vacíos existentes respecto a los territorios marino-costeros, tanto en el Decreto Ley 2324 de 1984, la ley 388 de 1997, la Ley 99 de 1993, el decreto 2663 de 1994, el Decreto Ley 2811 de 1974, el Código Civil y demás disposiciones relativas al tema.

Se establece así, mediante la elaboración de una propuesta legislativa anexa la clasificación de los bienes de uso público del dominio marino-costero en las zonas costeras de la Nación, tales como: 1). Los Bienes de Uso Público del Dominio Marino en la zona marino–costera o franja mar afuera, 2). Los Bienes de Uso Público del Dominio Marino en la zona de bajamar o franja de transición y 3). Los Bienes de Uso Público del Dominio Marino en la zona terrestre–costera; los cuales deben ser declarados de prioridad nacional en materia de preservación, conservación y manejo integrado marino-costero.

Sin mayores pretensiones, este documento pretende ser sometido a la concertación interinstitucional, en aras a su enriquecimiento, la cual propende sin duda por la efectiva recuperación, conservación y protección de los bienes de uso público.

ISBN 958734048-5
9 789587 340488

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN
180 años 1830 - 2010
Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles

IEMP Instituto de Estudios del Ministerio Público

MarViva