



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

**ELEMENTOS DEL TERRITORIO MARÍTIMO-COSTERO: SUS INSTRUMENTOS DE  
GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL. BASES PARA UNA POLÍTICA  
PÚBLICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

**CARLOS ARMANDO CHÁVEZ CERÓN**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA**

**FACULTAD DE ARTES**

**MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO URBANO REGIONAL**

**BOGOTÁ D.C.**

**2012**

**ELEMENTOS DEL TERRITORIO MARÍTIMO-COSTERO: SUS INSTRUMENTOS DE  
GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL. BASES PARA UNA POLÍTICA  
PÚBLICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

**CARLOS ARMANDO CHÁVEZ CERÓN**

Trabajo de investigación presentada(o) como requisito parcial para optar al título de:  
**Magister en Ordenamiento Urbano Regional**

Director :

**ARQ. LUIS ROBERTO MARTÍNEZ MUÑOZ, MCRPP**

Línea de Investigación:  
Instrumentos de Ordenamiento Territorial

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA**

**FACULTAD DE ARTES**

**MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO URBANO REGIONAL**

**BOGOTÁ D.C.**

**2012**

## DEDICATORIA

*Al todo poderoso que me dio la oportunidad de iniciar y culminar el presenta trabajo académico;*

*A mis padres Elia y Carlos, a mi querida esposa Adriana y mi adorada hija Valentina, que son mi inspiración de vivir;*

*A mis hermanos Jairo, Elia y Alicia que me brindaron su apoyo incondicional;*

*Al siempre respetado maestro Luis Roberto, por su paciencia, dedicación y compromiso con el conocimiento.*

*A todos ellos les agradezco.*

## CONTENIDO

	<b>Pág.</b>
<b>RESUMEN</b> .....	7
<b>ABSTRACT</b> .....	9
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	11
<b>I. MARCO TEÓRICO</b> .....	15
<b>II. DESCRIPCIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL TERRITORIO</b>	
<b>MARÍTIMO-COSTERO</b> .....	19
A. ELEMENTOS DEL TERRITORIO .....	20
B. ESPACIO Y BIENES DE USO PÚBLICO.....	21
<b>III. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO JURÍDICO DE LOS BIENES DE USO PÚBLICO:</b>	
<b>PLAYA, TERRENOS DE BAJAMAR Y AGUAS MARÍTIMA</b> .....	25
A. NORMATIVO.....	26
B. JURISPRUDENCIAL.....	47
C. DOCTRINAL.....	53
<b>IV. LAS AUTORIDADES NACIONALES, REGIONALES Y LOCALES QUE EJERCEN</b>	
<b>JURISDICCIÓN EN EL SUELO COSTERO</b> .....	59
A. FUNCIONES DE CONTROL.....	59
B. FUNCIONES ADMINISTRATIVAS.....	60
1. Dirección General Marítima – DIMAR.....	62
2. Mintransporte – Instituto Nacional de Concesiones – INCO, (Hoy ANI).....	64
3. Ministerio de Minas y Energía – INGEOMINAS – ANH.....	64
4. Minambiente – CAR y Parques Nacionales Naturales.....	65
5. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER.....	65
6. Municipios.....	65

<b>V. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE EL TERRITORIO MARÍTIMO Y COSTERO</b> .....	68
.	
A. CONCESIONES PORTUARIAS.....	68
B. SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS.....	69
C. CONCESIONES MARÍTIMAS.....	70
D. CONCESIONES PETROLERAS Y MINERAS.....	70
E. TITULACIÓN DE BALDÍOS.....	71
F. ÁREAS DE RECURSO PESQUERO.....	71
G. PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	71
<b>VI. SANTA MARTA. ANÁLISIS DE CASO</b> .....	74
<b>CONCLUSIONES</b> .....	77
<b>LISTA DE FIGURAS</b> .....	81
1. Mapa de Colombia y su territorio marítimo y continental	
2. Mapa del territorio marítimo y sus límites internacionales	
3. Descripción de las áreas del territorio marítimo de Colombia	
4. Mapa de perfil del territorio marítimo colombiano	
5. Perfil de la zona costera	
6. Concesión portuaria	
7. Área de fondeo	
8. Plataformas petroleras	
9. Áreas mineras	
10. Áreas de exploración sísmica	
11. Mapa del Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Marta	
12. Límites del POT de Santa Marta	
13. Zona de conflicto sobre bienes de uso público	

<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	82
<b>SITIOS WEB</b> .....	83

## RESUMEN

Colombia, por su posición geográfica, es un país privilegiado al tener dos mares y dos costas que la comunican con el mundo. Su territorio marítimo y costero corresponde al 45% del total del suelo colombiano; limita hacia la parte continental con 11 departamentos, entre los que se encuentran 47 municipios costeros. Los límites marítimos con otros países están consignados en tratados internacionales aprobados por el Congreso de la República, así: Venezuela, República Dominicana, Haití, Jamaica, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y Ecuador. En ese territorio se presentan varias actividades como: marítimas, pesqueras, de transportes, de explotación de hidrocarburos y ambientales y en el borde costero se presentan actividades como: portuarias, mineras y asentamientos humanos que se relacionan con planes de ordenamiento territorial. Estas actividades son controladas y manejadas por diferentes entidades del orden nacional, regional y local y que a la fecha no han sido objeto de un ordenamiento por parte del Estado.

El trabajo se inicia por el marco conceptual para posteriormente definir como está conformado ese territorio marítimo y costero, cuales son las definiciones conceptuales de cada uno de esos elementos.

En el capítulo III se estudia el desarrollo jurídico que a través de la historia han tenido las definiciones de bienes de uso público que conforman todo ese territorio marítimo y costero. Se inicia con un análisis normativo, luego se hace un análisis jurisprudencial y se termina con una posición doctrinal del investigador donde se concluye que en Colombia ha existido un sistema normativo desarticulado e incongruente. En el capítulo IV se definen las autoridades del orden nacional, regional y local que tienen jurisdicción sobre el territorio marítimo y costero y las funciones y competencias que ejercen.

En el capítulo V se presentan cuales son los instrumentos de gestión y de administración que cada una de las entidades del orden nacional, regional y local tienen sobre el territorio marítimo y que sirven de insumo para un ordenamiento territorial.

En el capítulo VI se presenta un análisis de caso en Santa Marta, relacionado con el conflicto dado por unas construcciones para vivienda sobre bienes de uso público autorizadas por la

alcaldía municipal y que la Autoridad Marítima-DIMAR, manifiesta que están sobre bienes de uso público y que están prohibidas.

El trabajo presenta la problemática existente en una parte del territorio colombiano y analiza los elementos esenciales para la elaboración de una política pública del territorio marítimo y costero, con el fin de que ese territorio sea incluido en el desarrollo económico y social del país.



## ABSTRACT

Colombia for its geographical position is privileged to have two seas and two coasts that communicate with the world. In the marine and coastal territory corresponding to 45% of Colombian territory, limits to the mainland with 11 departments, including 47 municipalities are coastal and maritime boundaries are with other countries, according to treaties approved by Congress of the Republic and Venezuela, Dominican Republic, Haiti, Jamaica, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panama and Ecuador. In the maritime territory are several maritime activities, fishing, transport, oil exploitation, environmental etc. and on the coast are port activities, human settlements relating to Land Use Plans. These activities are controlled and managed by different entities at the national, regional and local levels to date have not been the subject of management by the state. The work begins by the conceptual framework to define as it is formed later that marine and coastal territory, what are the conceptual definitions of each of these elements. Another chapter examines legal development which through history has had the definitions of public assets that make up all that marine and coastal territory, begins with a normative analysis then becomes a jurisprudential analysis and ends with a doctrinal position of the researcher which concludes that in Colombia there has been a disjointed and inconsistent regulatory system. Another chapter defines what the authorities at the national, regional and local authorities having jurisdiction over the territorial sea and coastal environment and its duties and powers they wield.

In another chapter we present what are the management tools and management that each of the entities at the national, regional and local levels have on the maritime territory and serve as input for land use planning.

In the final chapter presents a case study in Santa Marta, related to the conflict presented by a housing construction on property for public use authorized by the municipality and the Maritime Authority-DIMAR, states are on public goods and some are prohibited.

The paper presents the problems over this territory and coastal marine and analyzes the essential

elements for developing a public policy of marine and coastal territory, so that this territory is included in the economic and social development on the country.

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo está referido a una parte del territorio colombiano, el cual no ha sido objeto de inclusión en el ordenamiento territorial colombiano; por estar basado fundamentalmente en el territorio continental.

Orlando Fals Borda, en su libro *Región e Historia. Elementos sobre ordenamiento territorial y equilibrio regional en Colombia*, define el ordenamiento territorial de la siguiente manera:

“Entendemos por ordenamiento territorial un conjunto de acciones concertadas para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos, buscando su desarrollo económico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio y la armonía con el medio ambiente”.

Esa parte del territorio al cual se hace alusión es el mar territorial y las zonas costeras en las cuales se encuentran los litorales, conformado principalmente por playas y terrenos de bajamar, que se caracterizan por ser bienes de uso público, es decir de propiedad de la Nación y de todos los Colombianos, así como las aguas marítimas.

El ejercicio de las competencias administrativas y de control por parte de las diversas autoridades, en esas zonas del territorio Colombiano, se deben presentar bajo los principios constitucionales de ordenamiento territorial como son los de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, pero debido a la falta de un ordenamiento de esa parte del territorio se presenta muchas veces una “colisión de competencias” entre las diferentes autoridades del orden nacional, regional y local, lo que ha obstaculizado que el Estado con su institucionalidad ejerza el control y presencia, generando fenómenos de invasión en espacios donde se ubican las playas y terrenos de bajamar, que por su localización geopolítica y por ser un área de focos de desarrollo, tiene también que ser objeto de ordenación territorial.

Según datos obtenidos en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC, el territorio marítimo colombiano tiene una extensión aproximada de 928.000 km<sup>2</sup>, el cual se conforma por el borde costero y los límites de los tratados internacionales.

La zona costera en Colombia, a lo largo tiene una extensión lineal de 2.900 kilómetros, distribuidos así: en el Caribe 1.600 kilómetros y en el Pacífico una extensión de 1.300 kilómetros.

A lo ancho, la zona costera se ubicada a una distancia de 2 kilómetros, medias desde la línea de más alta marea hacia adentro, allí se ubican los litorales, que se caracterizan por lo general, en su conformación geológica como se dijo anteriormente en playas y terrenos de bajamar y acantilados.

En estas zonas costeras como en las aguas marítimas que se proyectan, ejercen jurisdicción y competencias diversas autoridades del orden local, regional y nacional, y cuyas áreas no han sido incorporadas a la planificación y al ordenamiento territorial.

En este orden de ideas, se revisará como ejemplo lo que ocurre con el Plan de Ordenamiento Territorial - POT de Santa Marta, Distrito Turístico, Histórico y Cultural.

Por las razones expuestas, el trabajo se enmarca dentro de la línea de profundización de instrumentos de gestión del suelo.

El planteamiento del objetivo general es identificar la correlación entre los instrumentos de ordenamiento del territorio marítimo-costero y las competencias que ejercen las autoridades locales, regionales y nacionales.

Entre los objetivos específicos se tiene:

- Conocer cómo está clasificado el territorio marítimo costero
- Definir las competencias territoriales del orden nacional, regional y local.
- Entender como se aplican los principios básicos del ordenamiento territorial: concurrencia, complementariedad y subsidiariedad

Problema: Colombia tiene un territorio marítimo y costero, en el cual confluyen varias entidades del orden nacional, regional y local que no han trabajado de manera articulada bajo los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, sino por el contrario lo han hecho de manera sectorial y desorganizada, lo que no ha permitido que ese territorio se haya

ordenado y sea incluido en el desarrollo económico y social del país, además el desarrollo normativo sobre ese territorio también ha sido desarticulado y muchas veces contradictorio, lo que ha agravado históricamente el problema.

Para empezar con el cuerpo del trabajo, se tiene que la Constitución Política de Colombia señala en los artículos 101 y 102, que además del territorio continental, también forman parte de Colombia, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva y que el territorio con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la nación. En concordancia con estos dos artículos, el artículo 63 que dice que los bienes de uso público que se caracterizan por ser inalienables, imprescriptibles e inembargables.

En este orden de ideas, el presente trabajo se configura bajo los aspectos referidos en la Constitución Política antes descritos y desconocidos por la planificación y el ordenamiento. El ordenamiento del territorio no puede versar única y exclusivamente sobre el suelo habitable y continental, lo que se conoce como suelo urbano, rural y de expansión urbana, existe otra parte del territorio con potencialidades de desarrollo incalculable, que debe ser integrada al ordenamiento urbano y regional respetando las competencias de las autoridades nacionales, regionales y locales. El nuevo ordenamiento del territorio debe dar aplicación a los principios enunciados en la ley 1454 de 2011 por medio de la cual se aprobó la ley orgánica de ordenamiento territorial.

Se empieza por desarrollar y definir cual es ese territorio marítimo colombiano que enuncia la Constitución Política, cuanto mide, como está dividido. Seguidamente y como complemento al tema anterior, se aborda la temática de la caracterización y composición de la zona costera, se explica y define la composición de los bienes de uso público allí situados como son las playas, los terrenos de bajamar y aguas marítimas, se aborda la definición jurídica del concepto de bienes de uso público, especialmente de los localizados en la zona costera. A continuación se enuncian cuales son las autoridades administrativas que ejercen jurisdicción y competencias sobre el uso del territorio allí descrito como son la Dirección General Marítima a través de sus Capitanías de Puerto y sus centros de investigación, el Ministerio de Transporte que a través del Instituto de Concesiones – INCO, hoy Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, que otorga concesiones a las sociedades portuarias, el papel que juega el Ministerio de Minas y Energía que a través del INGEOMINAS, cuando otorga concesiones para minería marina, la Agencia

Nacional de Hidrocarburos-ANH en el desarrollo petrolero, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Unidad Administrativa de Parques Nacionales Naturales, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca – AUNAP.

Como un capítulo aparte, se definen cuales son los instrumentos con que cuentan las autoridades antes mencionadas en la administración y gestión del territorio.

Finalmente, se presentada la situación del Plan de Ordenamiento Territorial - POT de Santa Marta, en el cual se revela una parte del problema. En el POT, no tuvieron en cuenta las competencias de las otras autoridades y dispusieron del territorio de manera equivocada como se demostrará más adelante.

## **I. MARCO TEÓRICO**

Como referente para del marco teórico de este trabajo, se han estudiado cuatro temas dentro del contexto nacional e internacional: a) La Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar. b) El poder marítimo y los intereses marítimos. B) La política nacional del océano y los espacios costeros y c) Dos casos de derecho comparado en los países de Chile y Ecuador.

El 10 de diciembre de 1982, en Montego Bay, Jamaica, 119 Estados suscribieron la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Colombia firmó, no ha ratificado y por consiguiente no lo ha integrado al ordenamiento jurídico del país, a pesar que algunos temas se han incorporado a través de leyes por el paso de la historia.

Básicamente el tema se relaciona con las tesis de soberanía sobre los espacios marítimos definidos a nivel internacional, así como el uso y aprovechamiento de los recursos naturales sobre ellos. Los espacios marítimos que constituyen el territorio marítimo de los países son las aguas interiores limitadas por la línea de base recta, el mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental. Fuera del territorio se encuentra el alta mar y los fondos marinos.

En lo que se relaciona al poder marítimo, este se relaciona con la capacidad de una nación para poner al servicio de su pueblo todas las potencialidades que el mar ofrece. En otras palabras es la capacidad de una nación para proyectar en los océanos, en tiempo de paz, su poderío económico; y, en época de emergencia, su movilidad de defensa.

Los elementos del poder marítimo son: los intereses marítimos que lo materializa y el poder naval que lo defiende. La conjugación del poder naval y de los intereses marítimos puede considerarse como la medida del poder marítimo de una nación. Los intereses marítimos son todas aquellas actividades que desarrolla el Estado y los particulares para el aprovechamiento de los recursos, dentro de las aguas sometidas a la jurisdicción nacional, del litoral y de sus fondos marinos, con el fin de generar beneficios políticos, económicos y sociales para la nación.

Otro referente es la política nacional del océano y de los espacios costeros – PNOEC, que se considera una política de Estado, referida a los espacios oceánicos y costeros de Colombia, la

cual responde a la necesidad de asumir el océano desde una visión integral. Está estructurada en tres partes, la primera define los intereses marítimos del Estado, los principios orientadores y el objetivo de la política; la segunda, contempla como aspectos transversales los asuntos internacionales, los asuntos científicos, tecnológicos y de innovación y los aspectos interinstitucionales; en la tercera se proponen líneas de acción mediante las áreas temáticas de desarrollo institucional, económico, territorial, del ambiente oceánico y costero y socio cultural.

En Colombia no se ha tratado el tema de ordenamiento marítimo y costero de manera integral. No existen libros, textos ni teorías que hayan servido de base para tenerlos en cuenta para elaborar la argumentación del presente trabajo en cuanto al desarrollo de los principios de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia.

Es relevante rescatar como un antecedente histórico la obra de Salvador Camacho Roldan, titulada Notas de Viaje. De Colombia a Estados Unidos de América escrito en 1890, libro en el cual el autor de manera visionaria, relata en el Capítulo XX titulado de Barranquilla a Colón, la importancia que tiene el mar para el desarrollo del país, no sólo para el transporte de pasajeros o mercancías, sino también en lo respectivo a los puertos, que en su momento servían para los productos que llegaban del extranjero. También pudo visualizar la riqueza ecológica de la zona marítima y costera. En aquella época no se contemplaba el mar como un elemento de desarrollo del país.

En este orden de ideas, se construye el trabajo analizando la definición de territorio contenido en la Constitución Política, de esa definición se extrae los conceptos que conforman el territorio marítimo y costero.

En el ANEXO 1 se observa la verdadera dimensión del territorio de Colombia. Por tradición se ha enseñado a nivel de educación de primaria y de secundaria que el país es solamente continental, apoyados en los mapas emitidos oficialmente por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, donde se señala que Colombia limita con cinco (5) países, lo cual es un dato erróneo por cuanto el territorio de Colombia está enmarcado dentro de los límites con once (11) países incluidos los espacios acuáticos.



Desde el punto de vista teórico se hace un análisis jurídico compuesto por las normas, la jurisprudencia y la doctrina referida al territorio marítimo y costero, teniendo en cuenta que el mismo es un bien de uso público.

Se estudia el tema del territorio marítimo y costero en otros países como es el caso de Chile y Ecuador, en los que se concluye que la problemática es sólo en Colombia.

En Chile para el manejo de su territorio costero tienen un reglamento de concesiones. Ese territorio es coadministrado por la autoridad local y nacional.

En el caso Ecuatoriano cuentan con un Código de Policía Marítima, para manejar todo su territorio marítimo.

En Colombia existe la autoridad marítima nacional denominada Dirección General Marítima. En Chile se llama Dirección del Territorio Marítimo – DIRECTEMAR.

\*\*\*

El marco teórico se ha elaborado con base en cuatro temas relacionados con el territorio marítimo, dentro del contexto nacional e internacional: A nivel internacional tenemos la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, celebrada en Jamaica en 1982, el poder marítimos y los intereses marítimos como conceptos desarrollados en la geostrategia de los países con mar adyacente, la política nacional del océano y los espacios costeros elaborada por la Comisión Colombiana del Océano en el 2007 y finalmente dos casos de derecho comparado en los países de Chile y Ecuador, en los cuales se estudió principalmente el Código Civil de cada país, así como el Estatuto de Policía Marítima Ecuatoriano y el reglamento de concesiones de Chile.

En Colombia no se ha tratado el tema de manera integral. No existen libros, textos ni teorías específicas que hayan servido de base para la argumentación del trabajo, en el sentido que se haya abordado el ordenamiento territorial incluyendo lo marítimo costero.

El trabajo se construye analizando la definición de territorio contenido en la Constitución Política. Se hace un análisis jurídico compuesto por las normas, la jurisprudencia y la doctrina

referida al territorio marítimo y costero, teniendo en cuenta que el mismo es un bien de uso público.

En Chile y Ecuador no tienen el problema que se presenta en Colombia.

## **II. DESCRIPCIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL TERRITORIO MARÍTIMO-COSTERO**

El presente capítulo indica como está dividido y conformado el territorio marítimo y costero de Colombia. Se inicia por desarrollar los conceptos de territorio de manera general consagrados en la Constitución Política hasta llegar a las definiciones concretas de cada parte que conforma el territorio marítimo y costero, contenido en las leyes y los tratados internacionales.

El territorio en Colombia, se encuentra descrito básicamente en los artículos 101 y 102 de la Constitución Política de Colombia:

“Artículo 101. Los límites de Colombia son los establecidos en los tratados internacionales aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República, y los definidos por los laudos arbitrales en que sea parte la Nación.

Los límites señalados en la forma prevista en esta Constitución, sólo podrán modificarse en virtud de tratados aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República.

Forman parte de Colombia, además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la Isla de Malpelo y demás islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen.

También son parte de Colombia, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geostacionaria, el espacio electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el Derecho Internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales.

En el ANEXO 2 se describe los límites territoriales con Ecuador, Perú, Brasil, Venezuela, República Dominicana, Haití, Jamaica, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Se deba hacer alusión que son once (11) países los que enmarcan el territorio colombiano, el cual debe ser objeto de ordenamiento territorial.

Artículo 102. El territorio con los bienes de uso público que de él forman parte, pertenecen a la Nación”.

Colombia según fuentes del IGAC tiene un territorio continental que mide 1.141.700 km<sup>2</sup> aproximadamente y un territorio marítimo de 928.000 km<sup>2</sup>, lo que significa, para el caso que nos ocupa, que solamente se trabaja en la ordenación de la mitad del territorio Colombiano. Para ordenarlo se hace necesario su conocimiento que de acuerdo a los tratados internacionales se divide de la siguiente manera, no sin antes aclarar que la medida estandarizada es en millas náuticas, donde una milla náutica equivalen a 1.852 metros.

#### A. ELEMENTOS DEL TERRITORIO

##### a. **Mar Territorial**

Colombia, por medio de la ley 10 de 1978 estableció que el mar territorial de la nación colombiana sobre el cual ejerce plena soberanía, se extiende, más allá de su territorio continental e insular y de sus aguas interiores, hasta una anchura de 12 millas náuticas o de 22 kilómetros 224 metros. La soberanía nacional se extiende igualmente al espacio situado sobre el mar territorial, así como al lecho y al subsuelo de ese mar. (art. 1°).

##### b. **Línea de base recta y aguas interiores**

Al unir los puntos más salientes de la costa con una línea denominada línea de base rectas, quedan al interior unas aguas marítimas encerradas denominadas aguas interiores. Es a partir de esa línea que se mide las 12 millas hacia el mar dando lugar a mar territorial.

##### c. **Zona contigua**

Se trata de una zona de competencia funcional limitada a 12 millas de ancho, adyacentes al mar territorial o sea 24 millas contadas desde las líneas de base y en la cual el Estado ribereño posee jurisdicción para prevenir y sancionar infracciones a sus leyes en materias como fiscal, sanitaria, de aduanas y de inmigración, que se hayan cometido o se vayan a cometer en su territorio o su mar territorial. No se trata, entonces del ejercicio de soberanía plena sino de jurisdicción para fines preventivos y represivos y sólo sobre ciertas materias. Además, como las infracciones en cuestión deben haberse cometido o irse a cometer en el territorio o en el mar territorial, frente a una infracción cometida en la propia zona contigua el Estado ribereño no posee, en principio jurisdicción.

##### d. **Zona Económica Exclusiva**

Se mide 200 millas náuticas a partir de la línea de base recta, es estos espacios, se ejercen derechos de soberanía para efectos de la exploración, explotación, conservación y administración de los recursos naturales vivos y no vivos del lecho y del subsuelo y de las aguas supradyacentes; así mismo, se ejerce jurisdicción exclusiva para la investigación, científica y para la preservación del medio ambiente.

El ANEXO 3, ilustran los espacios marítimos antes descritos como las aguas interiores, la línea de base recta, el mar territorial, la zona contigua y la zona económica exclusiva con sus medidas respectivas.

En el ANEXO 4 se observa de perfil, las áreas o espacios marítimos de Colombia, con sus respectivas mediadas, asignándole en cada zona las actividades que el país puede desarrollar o ejercer.

## **B. ESPACIO Y BIENES DE USO PÚBLICO**

La característica principal del territorio marítimo-costero es que se encuentran en espacio público, constituidos por bienes de uso público, muy diferente a lo que ocurre en la parte continental, el cual se caracteriza por que el suelo es propiedad en su gran mayoría en de propiedad privada.

### **a. Espacio Público**

La Ley 9º de 1989 define el espacio público como el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza y por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.

De conformidad con el artículo 82 de la Constitución Política, es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual, refrendando el principio fundamental que consagra el artículo 1º, prevalece sobre el interés particular. Se trata de las afectaciones de bienes y áreas al uso y goce común por parte de todos los habitantes del territorio sin discriminación alguna. Como lo ha manifestado la Corte Constitucional reiteradamente, el concepto de espacio público “está compuesto por porciones del ámbito territorial del Estado que son afectadas al uso común por los intereses y derechos colectivos y de algunos otros de carácter fundamental cuya satisfacción permiten; además,

comprenden parte del suelo y del espacio aéreo, así como la superficie del mar territorial, y de las vías fluviales que no son objeto de dominio privado, ni del pleno dominio fiscal de los entes públicos”.

Así constituyen el espacio público las áreas requeridas para la circulación tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías y fuentes de agua, parques, plazas y zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como la de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y constituyen por consiguiente zonas para el uso o disfrute colectivo.

#### **b. Bienes de Uso Público**

Los bienes de uso público son aquellos que son de propiedad de la Nación. La característica principal de los bienes de uso público es que son inalienables, imprescriptibles e inembargables y pertenecen a todos los habitantes del territorio, es decir a todos los Colombianos, tal cual los define el artículo 63 de la Constitución Política de Colombia así:

“Artículo 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles, e inembargables”.

Inalienables significa que están por fuera del comercio, no se pueden comprar ni vender.

Imprescriptibles, significa que no se pueden adquirir por la posesión a través del tiempo e inembargables significa que no son objeto de embargos por sentencia judicial.

La ley predetermina que las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, por tanto intransferibles

### **c. Las costas, las playas y los terrenos de bajamar y acantilados.**

Las siguientes definiciones se encuentran establecidas en el artículo 167 del Decreto-Ley 2324 de 1984.

La costa nacional es una zona de dos (2) kilómetros de ancho paralela a la línea de más alta marea.

La zona costera colombiana es un espacio del territorio nacional definido con características naturales, demográficas, sociales, económicas y culturales propias y específicas. Está formada por una franja de anchura variable de tierra firme y espacio marítimo en donde se presentan procesos de interacción entre el mar y la tierra; contiene ecosistemas muy ricos, diversos y productivos dotados de gran capacidad para proveer bienes y servicios que sostienen actividades como la pesca, el turismo, la navegación, el desarrollo portuario, la explotación minera y donde se dan asentamientos urbanos e industriales. Es un recurso natural único, frágil y limitado del país que exige un manejo adecuado para asegurar su conservación, su desarrollo sostenible y la preservación de los valores culturales de las comunidades tradicionalmente allí asentadas. (Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia).

La playa marítima es la zona de material no consolidado que se extiende hacia tierra desde la línea de más baja marea hacia el lugar donde se presenta un marcado cambio en el material, forma fisiográfica o hasta donde se inicie la línea de vegetación permanente, usualmente límite efectivo de las olas de temporal.

La bajamar es la máxima depresión de las aguas o altura mínima.

Los terrenos de bajamar son los que se encuentran cubiertos por la máxima marca y quedan descubiertos cuando ésta baja.

En el ANEXO 5 se ha graficado básicamente lo que corresponde a una perfil de zona costera, donde su ubica en líneas de color azul, el nivel de más alta marea y el nivel de más baja marea que forman los terrenos de bajamar, seguidamente la playa y la zona costera que corresponde a una medida de 2 kilómetros, medidos desde la línea de más alta marea hacia la zona continental.

El acantilado, es el área localizada en la zona de costa adyacente al mar, desprovista de vegetación y con pendientes fluctuantes entre los 45° y 90° con altura variable.

\*\*\*

El territorio de Colombia está conformado además del suelo continental y el espacio aéreo, por todas las aguas marítimas con sus porciones de tierra sobresaliente principalmente como las islas, islotes, cayos y que se encuentran dentro de los límites internacionales aprobados por Colombia a saber: República Dominicana, Haití, Jamaica, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Venezuela y Ecuador.

El territorio marítimo y costero de Colombia está conformado por los bienes de uso público que de él hacen parte como son las playas, terrenos de bajamar y aguas marítimas. En el territorio continental, sobresale la figura de la propiedad privada.

Los elementos del territorio son: El mar territorial, la línea de base rectas y las aguas interiores, la zona contigua y zona económica exclusiva. Esta clasificación obedece a convenciones internacionales.

Es importante conocer los límites de ese territorio, así como sus elementos que de él forman parte en el momento de ordenarlo, por cuanto en cada espacio se pueden realizar actividades de diferentes aceptadas y ordenadas en los tratados internacionales. En Colombia el ordenamiento se ha basado solamente en el territorio continental.



### **III. EVOLUCIÓN JURÍDICA DEL CONCEPTO DE BIENES DE USO PÚBLICO: PLAYAS, TERRENOS DE BAJAMAR Y AGUAS MARÍTIMAS**

En este capítulo, de manera propositiva, se dividió la evolución que jurídicamente han tenido los bienes de uso público en tres pilares fundamentales a saber: el normativo, el jurisprudencial y la doctrina.

La jurisprudencia, de acuerdo al diccionario jurídico colombiano, de la Editora Jurídica Nacional de 2000, es definida como el conjunto de sentencias o fallos dictados por los jueces o los órganos judiciales, sobre un mismo punto y orientadas en un mismo sentido.

Para el presente trabajo, se ha estudiado algunas jurisprudencias, que ilustran la desarticulación normativa en Colombia, para lo cual, las altas cortes, han tenido que analizar las normas e interpretarlas, y lograr que sean aplicadas en el ordenamiento jurídico Colombiano.

En cuanto a la doctrina; son opiniones de los autores aisladamente consideradas; es decir, tantos autores, tantas opiniones. Estas opiniones, se van formando a través de comentarios, exposiciones, artículos, de los profesionales del derecho. Este trabajo permitirá al autor hacer una propuesta en el campo de la doctrina sobre el tema de profundización.

De manera desarticulada se denomina indistintamente los bienes de uso público, en la historia jurídica de Colombia ha tenido un significado diferente. Por ejemplo en la Constitución Política de la República de la Nueva Granada del 20 de Mayo de 1853 se asemejaba un bien nacional de un bien baldío. En la Ley del Congreso de la Nueva Granada “Sobre policía de los puertos y declarando en cuáles debe haber arsenales y diques para astilleros” del 23 de Mayo de 1858, se hablaba de terrenos que bañan el mar en sus más altas mareas, no se hacía alusión a lo que hoy entendemos como playa y su diferencia con lo que hoy se conoce como terrenos de bajamar y así históricamente se fueron cometiendo imprecisiones hasta llegar al Código Civil promulgado en 1873 donde no se hace alusión diferencial de lo que es playa y terreno de bajamar, sino donde se asemeja bienes de la Unión con bienes fiscales en sus artículos 674 y 679, como se puede observar en el cuadro de este capítulo, que se levantó con fines específicos de este trabajo de investigación..

El Código Fiscal de Colombia de 1873 con su modificación en 1912 y aún vigente, señala que son baldíos las costas desiertas de la Nación, lo que dificulta interpretar aquí, cual sería la diferencia con un bien de uso público.

## **A. NORMATIVO**

El tema relacionado con lo normativo, se centra en desarrollar y enunciar las diferentes normas que se han promulgado en la historia de Colombia y que de alguna manera aún permanecen vigentes. El derecho Colombiano, que para este caso de estudio es asemejado a normas, se basa en lo que se denomina el derecho positivo, que no es otra cosa que el derecho escrito en leyes o códigos. Este sistema hace que el derecho sea rígido; es decir es difícil de cambiarlo o modificarlos de manera rápida y práctica. Esta es una de las razones de que el sistema normativo Colombiano y de los países latinoamericanos que siguen el mismo modelo, no vaya de acuerdo al desarrollo social de un país, que no refleja su realidad, sino por el contrario, es un sistema desactualizado y desarticulado para su aplicación y su interpretación. Lo contrario al derecho positivo es el derecho anglosajón, que se caracteriza por su dinamismo y flexibilidad basado en las costumbres o hechos consuetudinarios, no tienen códigos, los casos o conflictos jurídicos se van solucionando de la misma forma que se solucionaron otros casos parecidos.

En este orden de ideas, en desarrollo de este trabajo, se elaboró una relación de normas, desde la más antigua que se logró encontrar, hasta nuestros días, que de manera gráfica, demuestra la desarticulación normativa en este tema.

Se debe hacer alusión que la Constitución de 1886 de Colombia, la cual perduró por más de cien años en Colombia, con algunas reformas, tuvo influencia de pensadores como Montesquie y Bentham.

Carlos Luis Montesquie, es su obra el “Espíritu de las leyes”, trata de demostrar que las leyes de cualquier país deben corresponder, y corresponden inevitablemente a las condiciones geográficas, situación económica, religión y, sobre todo, a sus instituciones políticas. Son las leyes que determinan el contenido del derecho. Trata de poner el descubierto las leyes que presiden los fenómenos sociales, establecer los lazos entre los diversos aspectos de la vida de la sociedad y dilucidar la importancia de las condiciones en que vive cualquier pueblo.

Benjamin Bentham, en su obra principal: “Introducción a los principios de moral y legislación”, preconizaba que todo acto humano, norma o institución, debe ser juzgada según la utilidad que tiene. Su principio de filosofía del derecho es mayor felicidad para el mayor número de personas. El deber del legislador es buscar armonía entre el interés público y el privado.

A continuación se presenta un cuadro que se ha titulado “DESARROLLO NORMATIVO SOBRE LOS CONCEPTOS DE PLAYAS MARÍTIMAS Y TERRENOS DE BAJAMAR COMO BIENES DE USO PÚBLICO”, el cual contiene un listado del desarrollo normativo sobre el concepto de playas y terrenos de bajamar como bienes de uso público, a través de la historia hasta llegar a nuestros tiempos. Consta de tres columnas que tiene respectivamente información relativa a la norma, fecha de expedición y artículo relacionados.

El cuadro, se levantó en trabajo de campo, investigando principalmente el Archivo General de la Nación, la Biblioteca Nacional de Colombia, Archivos de la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, así como los archivos personales de quien elabora el presente trabajo de profundización.

Se puede apreciar como a través de la historia, se fueron generando normas sobre los espacios costeros y el tema de bien de uso público, se fue considerando de diferentes maneras, sin tener una verdadera articulación de su definición, que a la postre ha generado verdaderas dificultades en la aplicación e interpretación de la ley.

**DESARROLLO NORMATIVO SOBRE LOS CONCEPTOS DE PLAYAS MARÍTIMAS  
Y TERRENOS DE BAJAMAR**

**COMO BIENES DE USO PÚBLICO**

*Cuadro elaborado  
por el estudiante Carlos Chávez Cerón  
para el trabajo de grado de la Maestría de  
Ordenamiento Urbano Regional.*

<b>NORMA</b>	<b>FECHA</b>	<b>ARTÍCULOS RELACIONADOS</b>
<p align="center"><b>Acta de la Federación de las Provincias Unidas de Nueva Granada</b></p> <p align="center"><i>“sobre unificación y asociación de provincias”</i></p>	<p align="center">Noviembre 27 de 1811</p>	<p>Artículo 34.- Los caminos generales del Reino y particulares de provincia a provincia, ríos navegables o que le puedan ser, puertos, embarcaderos, canales, diques, puentes y pasos de los mismos ríos, entradas y salidas y todo lo que pueda haber de este genero como de una naturaleza común y pertenecientes a la totalidad de las provincias, están bajo la autoridad el congreso, y seguirán en la misma libertad y comunicación que hasta aquí; sin que ninguna de ellas pueda poner trabas ni impedimentos al libre tránsito de los ciudadanos y sus efectos, ni más restricciones, pontazgos, peajes o derechos que aquellos a que estén generalmente sujetos sus respectivos habitantes y que no graven especial y determinante a los de otras provincias.</p>
<p align="center"><b>Constitución de 1821</b></p> <p align="center"><i>“ se establecen reglas fundamentales de</i></p>	<p align="center">Agosto 30 de 1821</p>	<p>Artículo 55.- Son atribuciones exclusivamente propias del Congreso:</p> <p>2. Decretar lo conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes nacionales.</p>

<i>unión y una forma de gobierno”</i>		Artículo 181.- Quedan extinguidos todos los títulos de honor concedidos por el Gobierno español; y el Congreso no podrá conceder otro alguno de nobleza, honores o distinciones hereditarias...
<b>Constitución Política del Estado de Nueva Granada</b>	Marzo 1 de 1832	<p>Artículo 74.- Son atribuciones exclusivas del Congreso:</p> <p>3. Decretar lo conveniente para la conservación, administración y enajenación de los bienes nacionales.</p> <p>Artículo 197.- No habrá en el Estado bienes raíces que tengan carácter de inajenables.</p>
<b>Constitución Política de la República de Nueva Granada</b>	Mayo 8 de 1843	<p>Artículo 67.- Son atribuciones exclusivas del Congreso:</p> <p>3. Decretar la enajenación o aplicación a usos públicos de los bienes nacionales.</p> <p>Artículo 162.- A excepción de las contribuciones establecidas por ley, ningún granadino será privado de parte alguna de su propiedad para aplicarla a usos públicos, sin su libre consentimiento; a menos que alguna pública necesidad, calificada tal con arreglo a la ley, así lo exija, en cuyo caso debe ser indemnizado de su valor.</p>

<p align="center"><b>Constitución Política de la República de Nueva Granada</b></p>	<p align="center">Mayo 20 de 1853</p>	<p>Artículo 10.- La República de la Nueva Granada establece para su régimen y administración general, un Gobierno popular, representativo, alternativo y responsable. Reserva a las provincias, o secciones territoriales, el poder municipal en toda su amplitud, quedando al Gobierno general las facultades y funciones siguientes:</p> <p align="center">10. Todo lo relativo a la administración, adjudicación, aplicación y venta de las tierras baldías, y demás bienes nacionales</p>
<p align="center"><b>Constitución para la Confederación Granadina</b></p>	<p align="center">Mayo 22 de 1858</p>	<p>Artículo 6.- Son bienes de la Confederación:</p> <p align="center">2. Las tierras baldías no cedidas y las adjudicadas, cuya adjudicación caduque.</p>
<p align="center"><b>Ley Congreso de la Nueva Granada</b></p> <p align="center"><i>“sobre policía de los puertos y declarando en cuáles debe haber arsenales y diques para astilleros”</i></p>	<p align="center">Mayo 23 de 1858</p>	<p>Artículo 4.- El Poder Ejecutivo queda autorizado para comprar, mediante expropiación, si fuere preciso, con arreglo a la ley de la materia, el terreno necesario para llevar a cima las obras de que trata el artículo precedente, bien entendido que, siendo propiedad nacional la parte de terreno que baña el mar en sus más altas mareas, dicha parte no deberá tomarse en cuenta para la avaluación del área que se compre. Pero queda asimismo entendido que a los dueños de cualquier propiedad ubicada en la referida parte de terrenos se les indemnizará del justo valor de aquella, si hubiere necesidad de tomarla con motivo de las mencionadas obras.</p>
<p align="center"><b>Pacto de la Unión</b></p>	<p align="center">Septiembre 20 de</p>	<p>Artículo 34.- Los Estados delegan al Gobierno</p>

	1861	<p>general que se organice por la Convención, en los términos y según las bases del presente Pacto, todo el poder contenido en las atribuciones siguientes:</p> <p>5. El derecho de gobernar y administrar el comercio exterior y costanero, las fortalezas, puertos marítimos, fluviales y secos en las fronteras, arsenales, diques y demás establecimientos públicos y bienes pertenecientes a la Unión Colombiana</p>
<p><b>Constitución política de los Estados Unidos de Colombia</b></p>	<p>Mayo 8 de 1863</p>	<p>Artículo 17.- Los Estados Unidos de Colombia convienen en establecer un Gobierno general que será popular, electivo, representativo, alternativo y responsable, a cuya autoridad se someten en los negocios que pasan a expresarse:</p> <p>5. El régimen y la administración del comercio exterior, de cabotaje y costanero; de las fortalezas, puertos marítimos, fluviales y secos en las fronteras; arsenales, diques y demás establecimientos públicos y bienes pertenecientes a la Unión.</p> <p>Artículo 30.- Los bienes, derechos y acciones, las rentas y contribuciones que pertenecieron por cualquier título al Gobierno de la extinguida Confederación Granadina, y últimamente al de los Estados Unidos de Nueva Granada, corresponden al Gobierno de los Estados Unidos de Colombia, con las alteraciones hechas o que se hagan por actos legislativos especiales.</p> <p>Las tierras baldías de la Nación, hipotecadas para el pago de la deuda pública, no podrán aplicarse sino a este objeto, o cederse a nuevos pobladores, o darse como compensación y auxilio a las empresas para la apertura de nuevas vías de comunicación.</p>

<p><b>Decreto No. 6</b></p> <p><b>Poder Ejecutivo de la Unión</b></p> <p><i>“ declarando hasta qué punto en el mar se entiende el dominio del Gobierno”</i></p>	<p>Noviembre 8 de 1866</p>	<p>Artículo 1.- Declárese como perteneciente al territorio colombiano, i sujeto a su jurisdicción, todo el mar que baña sus costas, desde la más altas mareas hasta una legua marina desde la misma costa.</p> <p>Artículo 2.- En uso de este derecho, el Poder Ejecutivo dispondrá lo que estime conveniente para la construcción de muelles, diques, atracaderos, vías férreas,&amp;, en los puertos nacionales.</p> <p>Artículo 4.- Todo individuo particular o compañía puede construir muelles, diques, atracaderos i vías férreas, en el territorio indicado, contando previamente con la aquiescencia del Gobierno de la Unión, i la tarifa que establezca será siempre sometida a la aprobación del Poder Ejecutivo.</p>
<p><b>Ley No. 84</b></p> <p><b>Congreso de 1873</b></p> <p><i>“Código Civil Colombiano”</i></p>	<p>Mayo 24 de 1873</p> <p>Sancionado</p> <p>Mayo 26 de 1873</p>	<p>Artículo 674.- Se llaman <i>bienes de la unión</i> aquellos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un Territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman <i>bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del Territorio</i>.</p> <p>Los bienes de la <i>Unión</i> cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman <i>bienes de la Unión o bienes fiscales</i>.</p> <p>Artículo 679.- Nadie podrá construir, sino por permiso especial de autoridad competente, obra alguna sobre las calles, plazas, puentes, playas, terrenos fiscales, y demás lugares de propiedad de la Unión.</p>



		<p>Artículo 682.- Sobre las obras que con permiso de la autoridad competente se construyan en sitios de propiedad de la Unión, no tienen los particulares que han obtenido este permiso, sino el uso y goce de ellas, y no la propiedad del suelo.</p> <p>Abandonadas las obras o terminado el tiempo por el cual se concedió el permiso, se restituyen ellas y el suelo, por el ministerio de la ley, al uso y goce privativo de la unión, o al uso y goce general de los habitantes, según prescriba la autoridad soberana. Pero no se entiende lo dicho si la propiedad del suelo ha sido concedida expresamente por la unión.</p> <p>Artículo 684.- No obstante lo prevenido en este capítulo y en el de la accesión, relativamente al dominio de la unión sobre los ríos, lagos e islas, subsistirán en ellos los derechos adquiridos por particulares, de acuerdo con la legislación anterior a este código.</p> <p>Artículo 2519.- Los bienes de uso público no se prescriben en ningún caso.</p>
<p><b>Ley No. 106</b> <b>Poder Legislativo</b></p> <p><i>“Código Fiscal”</i></p>	<p>Junio 13 de 1873</p>	<p>Artículo 878.- Se reputan baldíos i por consecuencia de propiedad nacional:</p> <p>1°. Las tierras incultas situadas en los Territorios que administra la Nación.</p> <p>2°. Las márgenes de los ríos navegables no apropiadas a particulares con título lejítimos.</p> <p>3°. Las costas desiertas de la República.</p>

		4°. Las islas de uno u otro mar, dentro de la jurisdicción de ésta, que no estén ocupadas por poblaciones organizadas o por poblaciones particulares con justo título...
<p><b>Ley No. 15</b></p> <p><b>Congreso de Estados Unidos de Colombia</b></p> <p><i>“Código Fiscal”</i></p>	Abril 19 de 1876	<p>Artículo 1.- Autorizarse al Poder Ejecutivo para que pueda conceder licencias para levantar edificios sobre bajamar de todos los puntos de la costa; pero cuando los conceda exigirá de los solicitantes que los que construyan den el mejor frente al mar, i, si lo cree necesario, la fabricación de terraplenes.</p>
<p><b>Ley No. 62</b></p> <p><b>Congreso de los Estados Unidos de Colombia</b></p> <p><i>“por la cual se hacen varias concesiones”</i></p>	Julio 9 de 1879	<p>Artículo 2.- El poder Ejecutivo dispondrá lo conveniente a fin de que los terrenos baldíos de que se habla en la presente ley, sean entregados a las respectivas Corporaciones municipales.</p>
<p><b>Ley 57 de 1887</b></p> <p><b>Consejo Nacional Legislativo</b></p> <p><i>“Sobre adopción de Códigos y unificación de la</i></p>	Abril 15 de 1887	<p>Artículo 1.- Regirán en la República, noventa días después de la publicación de esta ley, con las adiciones y reformas de que ella trata, los códigos siguiente:</p> <p>El Civil de la Nación, sancionado el 26 de Mayo de 1873;.....</p>

<i>legislación nacional”</i>		
<p><b>Decreto No. 160</b></p> <p><b>Ministerio de Hacienda</b></p> <p><i>“sobre reglamentación de permisos para edificación en terrenos de la bajamar”</i></p>	<p>Febrero 20 de 1894</p>	<p>Artículo 1.- Toda persona que eleve al Gobierno, por conducto del Ministerio de Hacienda, la solicitud de permiso para edificar sobre terrenos de bajamar de todos los puntos de la costa, expresará en el respectivo memorial cuanto son los metros cuadrados que mide el lote necesario al efecto, y cuál es la situación del mismo, designando con claridad debida sus lindero.</p> <p>Artículo 4.- Por último, el interesado enviará con su solicitud un croquis del lote del terreno que desea que se le adjudique, á fin de conocer con toda precisión la situación que aquél tiene, su extensión mínima que debe tener tales obras.</p>
<p><b>Decreto No. 964</b></p> <p><b>Ministerio de Hacienda</b></p> <p><i>“Reformatorio del marcado con el número 160, de 20 de Febrero de 1894, sobre reglamentación de permisos para edificar en terrenos de la bajamar”</i></p>	<p>Agosto 1 de 1901</p>	<p>Artículo 1.- De acuerdo con la facultad concedida al Poder Ejecutivo por la Ley 15 de 1876, el Gobierno concederá permisos para edificar en terrenos de la baja mar”</p> <p>Artículo 4.- No podrá hacerse concesión de permisos para edificar en lotes de una extensión mayor de 200 metros cuadrados, ni por un término mayor de 20 años, y en ningún caso se adjudicará más de un lote á cada peticionario”.</p> <p>Artículo 8.- Al expirar los 20 años, por los cuales e concede el permiso, volverá el lote, con los edificios que contengan, al dominio pleno de la</p>

		Nación, conforme al artículo 682 del Código Civil”.
<b>Ley No. 110</b> <b>Congreso de la</b> <b>República</b>	Septiembre 21 de 1912	Artículo 45.- Se reputan baldíos, y, por consiguiente, de propiedad nacional: a). Las costas desiertas del territorio de la República no pertenecientes a particulares por título originario o traslativo de dominio. b). Las islas de uno y otro mar pertenecientes al Estado, que no están ocupadas por poblaciones organizadas, o apropiadas por particulares, en virtud de título traslativo de dominio. c). Las Islas de los ríos o lagos navegables por buques de más de cincuenta toneladas; y d). Las márgenes de los ríos navegables, salvo el derecho que tengan los particulares por título traslativo de dominio.
<b>Decreto No. 3183</b>  <i>“por el cual se organiza la Marina Mercante Colombiana”</i>	Diciembre 20 de 1952	Artículo 8.- La Dirección de Marina Mercante Colombiana y sus diferentes dependencias ejercerán sus funciones y atribuciones en todos los puertos marítimos de la Republica, en las aguas territoriales nacionales y en todos los ríos limítrofes navegables de Colombia.  Parágrafo 1º.- Para efectos del presente Decreto se entiende por aguas territoriales las comprendidas en una extensión de mar que alcance una distancia de tres (3) millas marítimas medidas desde la línea de la más baja marea, en torno de las costa del dominio continental e

		<p>insular de la República.</p> <p>Parágrafo 2º.- Para fines de vigilancia marítima, seguridad de la Nación, resguardo de los intereses de la misma, así como para el ejercicio de pesca, la distancia de tres (3) millas marinas a que se refiere el Parágrafo anterior, se extiende en aguas continuas hasta nueve millas medidas desde el límite exterior del mar territorial.</p> <p>Parágrafo 3º.- Se considera como límite entre las aguas territoriales y aguas interiores de las bahías, golfo, lagos, ríos, la línea recta que una al nivel de la más baja marea, los puntos correspondientes a cada lado e la entrada.</p> <p>Artículo 9.- Las costas y las riberas de los ríos limítrofes navegables en una extensión hasta de cincuenta (50) metros medidos desde la línea de la más baja marea hacia adentro, están sometidas a la jurisdicción de la Dirección de Marina Mercante colombiana.</p> <p>Artículo 97.- La explotación comercial del dragado de arenas el establecimiento y modificaciones de muelle, malecones, embarcadores, diques secos, varaderos, astilleros y de cualquier otra clase de construcciones o servicios así como las instalaciones para almacenar petróleo y otros combustible líquido o gaseoso, cuyas tuberías lleguen a la línea de costa o arranque de ella, ubicados dentro de la zona que se refiere el artículo 8º y 9º el presente Decreto, así como los sondeos y levantamiento de planos de las costas, puertos, bahías, canales, ríos fronterizos o lagos navegables</p>
--	--	---

		de la Republica, sólo podrán practicarse previo permiso del comando de la Armada Nacional y con su intervención según el caso, quien podrá otorgarlo o negarlo según los intereses de la navegación o de la defensa y seguridad nacionales.
<b>Decreto No. 1355</b>  <i>“por el cual se dictan normas sobre policía”</i>	Agosto 4 de 1970	Artículo 132.-Cuando se trate de restitución de bienes de uso público, como vías públicas urbanas o rurales o zona para el caso de trenes, los alcaldes, una vez establecido, por los medios que estén a su alcance, el carácter de uso público de la zona o vía ocupada, procederán a dictar la correspondiente resolución de restitución que deberá cumplirse en un plazo no mayor de treinta días.
<b>Decreto No. 1400</b>  <i>“por los cuales se expide el Código de Procedimiento Civil”</i>	Agosto 6 de 1970	Artículo 413.- Declaración de pertenencia:  4.- No procede la declaración de pertenencia si antes de consumarse la prescripción estaba en curso un proceso de división del bien común, ni respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público.
<b>Decreto No. 2349</b> <b>Presidencia de la República</b>  <i>“Por el cual se crea la Dirección General Marítima y</i>	Diciembre 3 de 1971	Artículo 87.- De acuerdo con el artículo 679 del Código Civil, las playas son bienes de uso público, por tanto intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes solo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo a la ley y a las disposiciones del presente Decreto. En consecuencia, tales permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo ni

<p><b><i>Portuaria y se dictan otras disposiciones”</i></b></p>		<p>subsuelo.</p> <p>Artículo 88.- Para todos los efectos legales se entenderá por:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Costa Nacional: Una zona de dos (2) Kilómetros de ancho paralela a la línea de la más alta marea.</li> <li>2. Playa Marítima: Zona de material no consolidado que se extiende hacia tierra desde la línea de más baja marea hasta el lugar donde se presenta un marcado cambio en el material, forma fisiográfica, o hasta donde se inicie la línea de vegetación permanente (usualmente limite efectivo de las olas de temporal)</li> <li>3. Bajamar: La máxima depresión de las aguas o altura mínima.</li> <li>4. Terrenos de Bajamar: Los que se encuentran cubiertos por máxima marea y quedan descubiertos cuando ésta baja...”</li> </ol>
<p><b>Decreto Ley No. 2324</b></p> <p><b>Presidencia de la República de Colombia</b></p> <p><b><i>“Por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria”</i></b></p>	<p>Septiembre 18 de 1984</p>	<p>Artículo 166.- Las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, por tanto intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes solo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo a la ley y a las disposiciones del presente Decreto. En consecuencia, tales permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo ni subsuelo.</p> <p>Artículo 167.- Definiciones. Para todos los efectos legales se entenderá por:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Costa nacional:</b> Una zona de dos (2) kilómetros de ancho paralela a la línea de la más alta marea.</li> <li>2. <b>Playa marítima:</b> Zona de material no consolidado que se extiende hacia tierra desde la</li> </ol>

		<p>línea de la más baja marea hasta el lugar donde se presenta un marcado cambio en el material, forma fisiográfica o hasta donde se inicie la línea de vegetación permanente, usualmente límite efectivo de las olas de temporal.</p> <p>3. <b>Bajamar:</b> La máxima depresión de las aguas o altura mínima.</p> <p>4. <b>Terrenos de bajamar:</b> Los que se encuentran cubiertos por la máxima marea y quedan descubiertos cuando esta baja.</p> <p>5. <b>Acantilado:</b> El área localizada en la zona de costa adyacente al mar, desprovista de vegetación y con pendientes fluctuantes entre los 45° y 90° con altura variable”.</p>
<p><b>Constitución Política de Colombia</b></p>	<p>Julio 6 de 1991</p>	<p>Artículo 8.- Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.</p> <p>Artículo 63.- Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.</p> <p>Artículo 79.- Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.</p> <p>Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la</p>



		<p>educación para el logro de estos fines.</p> <p>Artículo 95.- El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. El ejercicio de las libertades y derechos reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.</p> <p>Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.</p> <p>Son deberes de la persona y del ciudadano:</p> <p>8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.</p> <p>Artículo 102. El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación.</p>
--	--	---

El cuadro indica que en el inicio de la historia de Colombia en la época de la independencia, lo que hoy se llama bienes de uso público estaban bajo la autoridad del Congreso por los años de 1811. Esta disposición se reiteró en la Constitución de 1821, al disponer que son atribuciones propias del Congreso, decretar lo conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes nacionales, obsérvese que aparece la posibilidad de enajenar bienes de propiedad de la nación; es decir en 1921, el Congreso podía vender esos bienes.

Posteriormente en 1832, la Constitución Política del Estado de la Nueva Granada, fue mas allá de lo preceptuado en las constituciones anteriores, no sólo reafirma la facultad de vender por parte del Congreso bienes nacionales, los cuales además de poder ser vendidos, dice que: “No habrá en el Estado bienes raíces que tengan carácter inajenables”. Esta disposición contraviene totalmente con lo dispuesto en la Constitución de 1991 vigente. Las facultades de disposición de los bienes nacionales por parte del Congreso se mantiene hasta 1843 con la expedición de la

Constitución Política de la República de la Nueva Granada, que estuvo vigente hasta 1853. En esta época aparece un nuevo ingrediente en cabeza del Congreso, como es la facultad de determinar los usos a los bienes nacionales.

Hasta aquí, se ha visto que los bienes nacionales, que hoy se conocen como bienes de uso público, desde 1811 hasta 1853 estaban bajo el control del Congreso y que esos bienes podían ser vendidos. Desde 1811 se hablaba de bienes nacionales, pero nunca la ley los clasificó y las distinguió de manera taxativa.

En 1853 se expide una nueva Constitución Política de la República de la Nueva Granada y la disposición de esos bienes nacionales que estaban en cabeza del Congreso pasan a ser manejados por el Gobierno Nacional; es decir del Legislativo pasan al Ejecutivo. En ese año, también aparece la palabra tierras baldías y se dice que el gobierno nacional tiene la función en todo lo relativo a la administración, adjudicación, aplicación y venta de tierras baldías y demás bienes nacionales. Al hablar de bienes baldíos, no se clasificaron, ni se distingue cual es el su régimen jurídico que se aplica.

En 1858, el Congreso de la Nueva Granada, expide una ley “sobre policía de los puertos y declarando en cuáles debe haber arsenales y diques para astilleros” donde se dice por primera vez en nuestra legislación Colombiana, que es propiedad de la Nación, “la parte del terreno que baña el mar en sus más altas mareas”. Esta definición nunca se tocó o se hizo alusión, sino hasta 1971 cuando el Decreto 2349 de 1971 se define que es un terreno de bajamar “como aquellos que se encuentran cubiertos por máxima marea y quedan descubiertos cuando esta baja”. Pasaron 113 años sin que se conociera un desarrollo jurídico o técnico sobre la definición conceptual de bien de uso público.

En el año 1866 se expide el decreto número 6 por parte del Poder Ejecutivo de la Unión “declarando hasta que punto en el mar se entiende el dominio del Gobierno” y en el artículo primero se dice que: “Declárese como perteneciente al territorio Colombiano, y sujeto a su jurisdicción, todo el mar que baña sus costas, desde la más alta marea hasta una legua marina desde la misma costa, el artículo hace referencia a las aguas marítimas y no hace referencia expresa a los terrenos de bajamar como una relevante que se encuentra en el territorio marítimo.

La primera norma importante que se expide en Colombia, bajo la época republicana, regulando la propiedad de los bienes, que hoy se conoce como bienes de uso público es el Código Civil Colombiano” de 1873 y que hoy en el 2012, después de 139 años, permanece vigente en muchas de sus disposiciones, entre las que se encuentra lo relacionado con los bienes de uso público que en su momento los denominó como “Bienes de la Unión” y que cuyo dominio pertenecen a la República. Este Código fue copia del Código Chileno, que a su vez fue una traducción del Código Civil Francés, hecha por Don Andrés Bello y que será objeto de un estudio, más adelante en el Capítulo correspondiente a Jurisprudencia.

Es de precisar que en este Código aparece otra categoría de bienes de la nación como son los bienes fiscales, que los asemejó a bienes de la unión, que hoy los conocemos como bienes de uso público y dispuso por primera vez que los bienes de uso público no prescriben en ningún caso.

Un mes después de expedido el Código Civil, se expide mediante ley 106 de 1873, otro Código: El Código Fiscal, en el que se contemplaba por ejemplo que son bienes baldíos y por consiguiente de propiedad de la Nación, las costas desiertas de la República; es decir, el legislador estaba seguro que existían costas habitadas de la República, con la posibilidad de que esos pobladores tengan justo título. La pregunta que surge de manera inmediata es ¿Cuál es ese título que a un particular lo acreditaba o lo acredita como propietario por excepción de un bien público?

Posteriormente, en el año 1876 se expide la ley 15, que preceptúa en su artículo primero que autoriza al poder ejecutivo para que pueda conceder licencias para levantar edificios sobre bajamar de todos los puntos de la costa; pero cuando los conceda exigirá de los solicitantes que los que construyan den el mejor frente al mar, y, si lo cree necesario, la fabricación de terraplenes. En este año se permite la construcción expresa para vivienda en terrenos de bajamar y que en 1984 o sea 108 años después surge la prohibición para vivienda con la expedición del Decreto-Ley 2324 de 1984. El momento histórico que se desarrollaba en 1876; año en que se permitió edificar viviendas en bienes de uso público, Colombia requería que su territorio tenga presencia de ciudadanos haciendo soberanía en esos espacios. Ejemplo claro de la teoría de Montesquie y del utilitarismo de Bentham.

En 1879, el Congreso de los Estados Unidos de Colombia, expide la ley 62 “por la cual se hacen unas concesiones”, determinando que algunos baldíos sean entregados a las respectivas Corporaciones Municipales.

De lo visto hasta ahora, en lo relacionado al manejo de los bienes de la Nación, podemos resumir lo siguiente:

1. Los bienes de la nación estaban en cabeza del Congreso
2. Luego esos bienes pasaron a ser manejados por el Gobierno Nacional
3. Ciertos baldíos fueron entregados para su manejo a los Municipios.

En 1894, el Ministerio de Hacienda expide el Decreto 160 “sobre reglamentación de permisos para edificación en terrenos de la bajamar”.

Este decreto, surge en vigencia de la Constitución Política de 1886 de Caro y Núñez. El decreto disponía que el Ministerio de Hacienda, otorgaba los permisos para edificar sobre terrenos de bajamar de todos los puntos de la costa, en el citado permiso contenía las medidas del lote en metros cuadrados y sus linderos.

Los permisos que se entregaban en aquella época, eran de adjudicación, por cuanto eran terrenos utilizados para construcción se destinaban para vivienda. Además no se precisaba el tiempo de duración del permiso. Actualmente está prohibida las construcciones con destino para vivienda en playas y terrenos de bajamar.

Este decreto, estaba en contradicción a lo dispuesto en el ya vigente Código Civil de 1873; que decía que sobre los bienes de la unión los particulares pueden tener su uso y goce pero con permiso de autoridad competente. El Código Civil no hacía relación a la adjudicación de un bien, de la manera como lo hace el Decreto 160 de 1894. Se puede observar la contradicción y la desarticulación normativa que existía y aún persiste.

Por esos años de 1894, el Ministerio de Hacienda, emite otro decreto referenciado con el número 964, para tratar de subsanar el error precisado en el párrafo anterior, limita el área a adjudicar a 200 metros cuadrados y por el término de 20 años.

El decreto, si bien, preciso el área y el tiempo, no reglamento las actividades que se podían desarrollar y dejó la puerta abierta para que se desarrollen construcciones destinadas a vivienda. Se recuerda que sobre el suelo que se elevan viviendas se tienen títulos de propiedad.

Se pasa a 1912, en el cual se profiere la ley 110, en el que se dice que: “Se reputan baldíos, y, por consiguiente, de propiedad de la nación: a) Las costas desérticas del territorio de la República no pertenecientes a particulares por título originario o traslativo de dominio.

(...)”

Analicemos este párrafo. De la lectura del artículo, se puede inferir que hay costas habitadas y de propiedad privada; es decir ocupantes legales y con justo título. La pregunta y lo que hay que profundizar es ¿Cuáles eran esos justos títulos sobre lo que hoy conocemos como bienes de uso público?

Ahora se traslada de 1912 a 1952; es decir 40 años después, cuando se expide el Decreto 3183 “Por la cual se organiza la Marina Mercante” que estaba bajo la tutela de la Armada Nacional y dispuso que: “Las costas y las riberas de los ríos limítrofes navegables en una extensión hasta de cincuenta (50) metros medidos desde la línea de la más baja marea hacia adentro, están sometidos a la jurisdicción de la Dirección Marina Mercante Colombiana.

En lo que se ha revisado hasta ahora y a manera de recordatorio, los bienes públicos eran administrados históricamente en el siguiente orden: Congreso, Gobierno, Municipios, Ministerio de Hacienda y Armada Nacional.

En esta época no se tenía claridad cual es la definición de playa y su diferencia con terrenos de bajamar. Tampoco existía la prohibición expresa de construcción para vivienda.

Hasta 1970, cuando se expide el Código de Policía, una autoridad puede entrar a recuperar a través de la restitución los bienes de uso público que han sido indebidamente ocupados.

No se tiene claridad quien ejercía esta función de control antes de 1970. Tiempo suficiente para que lo que hoy conocemos como playas y terrenos de bajar hayan sido ocupadas de manera legal.

Un año después en 1971, con el decreto 2349 se define y se diferencia que es costa, playa y terrenos de bajamar. Definiciones que aún permanecen vigentes y reiteradas en el decreto 2324

de 1984 y donde se dice por primera vez que se están prohibidas las construcciones destinadas a vivienda, prohibición que se reitera en la Ley 1 de 1991. Definiciones que ahondaron el problema por cuanto están en contravía al manejo dado a los bienes de la Nación

Posteriormente en 1991, con la promulgación de la Constitución Política de Colombia se dice que los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

La propiedad privada está garantizada en la Constitución Política de Colombia, así como la protección por parte del Estado de los bienes de uso público. Existe un territorio marítimo, el cual se empieza a medir desde una costa en la que se encuentran los litorales, conformados en su mayoría por playas y terrenos de bajamar, que son bienes de uso público y que debido a la falta de claridad de los conceptos jurídicos, se emanó una normativa a través de la historia que actualmente están en pugna y no han permitido que esa parte del territorio hayan sido integradas al ordenamiento territorial.

Como conclusión de este capítulo, con base en los elementos señalados se establece que a través de la historia se han emitido normas desarticuladas y muchas veces contradictorias entre sí sobre el tema de bienes de uso público, que han generando gran confusión en el momento de su interpretación y aplicación al momento de dirimir controversias sobre la propiedad del mismo o de los derechos surgidos por el accionar del Estado en su administración. Tampoco ha existido precisión conceptual de ellos, nombrándolos indistintamente como por ejemplo bienes de la unión, bienes fiscales, bienes baldíos y bienes de uso público.

## **B. JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO Y DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

Los pronunciamientos del Consejo de Estado, tanto en sentencias como en consultas de la Sala del Servicio Civil han permitido tener cierta claridad por un lado de las competencias y por otro de los instrumentos de gestión territorial de las autoridades que tienen jurisdicción en los espacios marítimos y costeros.

Además es importante resaltar lo que ha dicho tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional sobre los bienes de uso público allí ubicados, en el sentido de que si pueden o no ser esos bienes ser titulados o de propiedad privada.

Con la expedición de la ley 1 de 1991, conocido como estatuto portuario, se crea la Superintendencia de Puertos y es así como la autoridad administrativa en el territorio marítimo y costero que era desempeñada por la entidad pública del orden nacional: “Dirección General Marítima y Portuaria”, la cual tenía la función de controlar todas las actividades marítimas y portuarias, pasa a compartir la jurisdicción y las competencias

Cuando se divide esa autoridad, deja el control por una parte a la Dirección General Marítima, en lo relacionado con las actividades marítimas y a la autoridad portuaria lo relacionado con el control de las actividades portuarias. Cuando se realizó la división, el legislador no tuvo en cuenta de aclarar las competencias de cada una de ellas, sino que las enunció, dejando vacíos, que en cierta medida han sido aprovechados por particulares, que han impuesto sus condiciones para desarrollar actividades comerciales o de otra índole, en deterioro de las funciones de control del Estado.

Para el presente trabajo se explica, cómo las altas cortes, han tenido que intervenir con sus pronunciamientos para tratar de articular, lo que el legislador no hizo. Para ello tomamos como ejemplo a la Dirección General Marítima – DIMAR, que controla las actividades marítimas y vemos como sus competencias han tenido que ser aclaradas respecto de las competencias de otras autoridades del orden nacional, regional y local, que también ejercen competencias en el territorio marítimo costero, como es el caso de las funciones y competencias de transporte marítimo, que desde 1991, fueron ejercidas por la Superintendencia de Puertos y que actualmente se encuentran en cabeza de tres entidades a saber: “Superintendencia de Puertos y Transporte, quien controla y vigila, el Instituto Nacional de Concesiones – INCO (Hoy Agencia Nacional de Infraestructura – ANI), quien otorga concesiones portuarias y el Instituto Nacional de Vías – INVÍAS, quien se encarga de administrar esas concesiones.

Así como se presentaron inconvenientes, respecto de quien ejerce funciones y competencias marítimas y portuarias, también se tiene que aclarar lo que hace la DIMAR, respecto de las funciones y competencias ambientales, para ello se toma como ejemplo lo que dijo la alta corte, al comparar lo que hace la DIMAR y lo que hace la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina - CORALINA.

En este orden de ideas, surge también la inquietud de aclarar las funciones y competencias de la actividad pesquera, en el sentido de precisar quien otorga la autorización para ejercer la operación de un muelle dedicado a la pesca. Cuando el legislador no diferenció con claridad la autoridad competente; la alta corte, a través de varios pronunciamientos, la aclaró.

Lo mismo ocurre, cuando se analiza las funciones y competencias en el borde costero, presentándose una confusión de la Dirección General Marítima – DIMAR y la autoridad local que está en cabeza de los Municipios. Aparece la discusión de las competencias de las autoridades del orden nacional, enfrentadas a las competencias de las autoridades regionales y locales.

## 1. MARÍTIMO Y PORTUARIO

En este orden de ideas, la primera dificultad en el ejercicio de las competencias se presenta, a partir de 1991 cuando la autoridad que ejercía el control administrativo sobre el territorio marino costero: Dirección General Marítima y Portuaria, es dividida en dos autoridades: Dirección General Marítima – DIMAR que se encarga de controlar todas las actividades consideradas como marítimas y la Superintendencia de Puertos – SUPERPUERTOS que se encargaría de todas las actividades portuarias. Las actividades marítimas y portuarias hasta la expedición de la Ley 1 de 1990, eran manejadas por una sola entidad: Dirección General Marítima y Portuaria..

Así las cosas, las dos entidades: DIMAR y SUPERPUERTOS, ejercían funciones y competencias similares, por cuanto la ley no diferenció con claridad las competencias de cada una de ellas lo que obligó a varias consultas por parte del Poder Ejecutivo al Consejo de Estado, entre las primigenias tenemos la del 26 de febrero de 1996 donde el alto tribunal determinó que a la Superintendencia General de Puertos le corresponde manejar las construcciones portuarias sobre bienes de uso público, donde se realizan actividades de cargue y descargue de embarcaciones con contenido de mercancías y a la Dirección General Marítima las no portuarias; es decir las relacionadas con las construcciones marinas donde fondean o se estacionan veleros, lanchas y yates, y las relacionadas con astilleros donde se construyen o reparan los buques o barcos principalmente.



## 2. MARITIMO Y AMBIENTAL

El 30 de Septiembre de 1994, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, manifestó que a las autoridades ambientales les corresponde otorgar los respectivos permisos ambientales para que la Dirección General Marítima pueda posteriormente otorgar una concesión para las construcciones que se desarrollen en playas y terrenos de bajamar. Este pronunciamiento se hizo al diferenciar las competencias que en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina tiene CORALINA como autoridad ambiental y la Dirección General Marítima.

Con la expedición de la ley 99 de 1993 se había pensado que las competencias otorgadas a las autoridades ambientales sobre los espacios marítimos y costeros, que habían sido declarados Parques Nacionales a través de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales, desplazaba a la autoridad marítima. De esta manera los funcionarios del Ministerio del Medio Ambiente, Coralina y Parques Nacionales asumían que podía ordenar y disponer de las zonas marítimas y costeras ambientalmente, sin participación de otras entidades del orden nacional que por constitución y ley también ejercen funciones allí como es el caso de la Dirección General Marítima y autoridades departamentales y locales.

## 3. PESQUERO

Se debe señalar que el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura – INPA fue liquidado y que las funciones como órgano rector de la pesca en Colombia fueron asumidas por el INCODER y hoy se encuentra la actividad pesquera, regulada y controlada por la Autoridad Nacional Pesquera y Acuicultura – AUNPA.

Las actividades pesqueras que afectan la zona costera se realizan en dos campos principales: una relacionada con la construcción de muelles para descargar de un buque el pescado capturado y la otra respecto de las construcciones que se realizan para desarrollar proyectos acuícolas. Respecto de los puertos donde se descarga el pescado le corresponde al Ministerio de Transporte, a través del Instituto Nacional de Concesiones INCO, hoy Agencia Nacional de Concesiones – ANI, quienes reemplazaron a la otrora Superintendencia General de Puertos, otorgar la respectiva concesión para la construcción de muelles pesqueros. Lo anterior se desprende del pronunciamiento de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado del 26 de febrero de 1996.

En cuanto tiene que ver con el desarrollo de proyectos acuícolas en zona costera, le corresponde a la Dirección de Pesca del INCODER, que por restructuración del Estado, hoy se encuentra la competencia en la Autoridad Nacional de Pesca y Acuicultura AUNPA, expedir el permiso correspondiente para realizar la actividad de cultivo y a la Dirección General Marítima otorgar la respectiva concesión para uso y goce de la zona costera y de las aguas marítimas.

#### 4. ENTES TERRITORIALES -MUNICIPIOS COSTEROS

Son actualmente cuarenta y siete municipios costeros en Colombia. Los Municipios tienen básicamente dos competencias relevantes en la zona costera: la primera como autoridad policiva en la recuperación de los bienes de uso público y la segunda, señalar en el Plan de Ordenamiento Territorial - POT, la vocación del suelo.

Con la expedición de la ley 9 de 1989 “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se citan otras disposiciones”, que fue la antecesora de la ley 388 de 1997, se presentaron varios inconvenientes, al precisar la citada ley en su artículo 6° que la destinación de los bienes de uso público incluidos en el espacio público de las áreas urbanas y suburbanas no podrá ser variado sino por los Consejos, Juntas Metropolitanas o por el Consejo Intendencial, a iniciativa del Alcalde o Intendente de San Andrés y Providencia, siempre y cuando sean canjeados por otros de características equivalentes. Esta definición entró a colisionar con las competencias de las autoridades nacionales que también ejercen funciones en la zona costera, especialmente con la Dirección General Marítima que se rige por el Decreto-Ley 2324 de 1984.

La citada Ley 9 de 1987 establece en su artículo 5°, entre otros, que el espacio público es el necesario para conservar las playas y terrenos de bajamar.

La dificultad se presentaba en determinar bajo que autoridad está la competencia de disponer el uso y goce de las playas y terrenos de bajamar, si por un lado una autoridad local amparada en la ley 9 de 1989, en concordancia con la ley 388 de 1997 y la otra autoridad de jerarquía nacional amparada en el Decreto-Ley 2324 de 1984, conocido como el estatuto marítimo.

Lo anterior fue dirimido el 4 de junio de 1990 por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de la siguiente manera:

1. Que a los Alcaldes Municipales, les corresponde la recuperación de los bienes de uso público (playas y terrenos de bajamar), con acciones policivas de desalojo cuando estos han sido ocupados de manera ilegal, en aplicación del artículo 132 del Código Nacional de Policía.
2. Que respecto al control de los bienes de uso público prima el Decreto-Ley 2324 de 1984, por ser una norma de orden público y por lo tanto la disposición de ese territorio marítimo de corresponde a la Dirección General Marítima.

En conclusión al Alcalde Municipal como primera autoridad municipal de policía le corresponde adelantar procesos policivos de desalojo para recuperar las playas y terrenos de bajamar y a la Dirección General Marítima – Dimar, le corresponde otorgar las concesiones sobre esos espacios.

## 5. BIENES DE USO PÚBLICO

En varias sentencias el Consejo de Estado se ha pronunciado respecto de la propiedad de las playas y terrenos de bajamar que pertenecen a la Nación y que de alguna manera los particulares han tratado de apoderarse. Los pronunciamientos respecto de la propiedad de la Nación sobre estos bienes ha sido reiterada en varias oportunidades, para el ejercicio de este trabajo se señalan dos muy significativas, una en el Atlántico y otra en el Pacífico.

Los propietarios del Hotel las Américas en Cartagena, amparados en el Decreto-Ley 2324 de 1984 donde se dice que la Dirección General Marítima, ejerce jurisdicción en una franja las playas dentro de los 50 metros medidos desde la línea de mas alta marea hacia afuera, pretendieron apropiarse de la playa que se encontraba después de los 50 metros, más exactamente a una distancia de 61 metros, es decir a 11 metros más allá de lo que habla el Decreto-Ley 2324 de 1984, allí adelantaron una construcciones, manifestando que estaban en terrenos de su propiedad. El tema se fue a pleito hasta llegar al Consejo de Estado, donde finalmente en una última instancia, en Sentencia del 7 de junio de 2001 determinó que las playas no obedecen a una medida métrica, sino que obedecen a su configuración geológica, razón por la cual todas las playas son bienes de uso público y su medida puede variar a cualquier longitud.

En cuanto a los 50 metros que habla el Decreto-Ley 2324 de 1984, su medida se aplica solamente cuando la playa en su totalidad mida menos de cincuenta metros, y este espacio es considerado como una línea de protección costera, en el cual la DIMAR ejerce su control.

Con base en la sentencia del Consejo de Estado, los propietarios del Hotel las Américas, tuvieron que adelantar acciones para derribar los muros construidos en bienes de uso público de propiedad de la Nación.

Otro caso emblemático, se presentó en la ciudad de Tumaco. El Alcalde de Tumaco, mediante un acto administrativo municipal, ordenó la venta de unos bienes de uso público. El caso fue demandado por una ciudadana, la cual solicitó la nulidad de ese acto administrativo y el restablecimiento del derecho.

Cuando el pleito llegó al Consejo de Estado, este en sentencia, ordenó que se cancele las escrituras públicas, que se borren del folio de matrícula inmobiliaria la anotación de la venta y que se anule proferida por la primera autoridad municipal, ya sí el bien público pudo ser restituido a la Nación.

Colombia es un país Santanderista, sus leyes emanadas y proferidas de manera desarticulada por parte del legislativo sobre el concepto jurídico de playa, terrenos de bajamar como bienes de uso público, han tenido a través de la historia un soporte por parte de otro órgano de poder como es el judicial, representado por el Consejo de Estado, para llenar los vacíos que generaron la proliferación de normas en ese sentido. El Estado fue creciendo con sus órganos administrativos y a medida que iba creciendo, las normas sobre el territorio marítimo y costero no se adecuaron ni se actualizaron sobre esta temática.

### **C. DOCTRINA**

La posición del autor del presente trabajo, se basa en afirmar que al acoger Colombia, el código civil Chileno, que fue una traducción hecha por Don Andrés Bello del Código Civil Francés, se excluyó en 1873 la definición de playas y terrenos de bajamar, dejando un vacío jurídico que conllevó a que leyes posteriores trataran de definir que es playa y que es terreno de bajamar.

En el Código Civil Chileno, se define en el artículo 594, que es playa y donde se ubica, cosa contraria ocurre con el Código Civil Colombiano que nombra a la playa en el artículo 679 y dice

respecto a la playa que solamente se puede ocupar con permiso expreso de autoridad competente, pero no la define como el Código Civil Chileno, ni tampoco dice donde se encuentra.

Para ello, al leer los artículos de los códigos de Chile y Colombia, se puede observar el problema planteado en trabajo de profundización. Se hace necesario hacer una lectura sistemática de los artículos que preceden y de los artículos posteriores de ellos.

La diferencia del artículo chileno y el artículo Colombiano:

Cuando se interpreta los artículos del Código Civil Chileno, se sabe que están referidos a la definición y a la connotación de la propiedad que tienen las playas y terrenos de bajamar, pero cuando interpretamos el articulado del Código Civil Colombiano no sabemos con claridad si se hace alusión a playas y a terrenos de bajamar o a otro territorio.

Si nuestro Código se refiere a playas y terrenos de bajamar la pregunta que surge es ¿Porqué se excluyeron de la definición en el Código Civil?. Razón por la cual mi posición es que el Código Civil Colombiano no tuvo dentro de su espíritu legislar sobre este tema.

Si la definición de playa y terrenos de bajamar surge en 1971, lo posible y probable es que desde esa fecha hacia adelante se puede hablar con claridad que las playas y terrenos de bajamar son bienes de uso público de propiedad de la Nación y que desde 1971 hacia atrás se podría alegar propiedad privada sobre esos bienes.

A continuación se presenta la diferencia del artículo Chileno y el artículo Colombiano:

Código Civil Colombiano

“Artículo 674. Se llaman bienes de la unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República.

Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un Territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio,

Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales.

Artículo 679. Nadie podrá construir, sino por permiso especial de autoridad competente, obra alguna sobre las calles, plazas, puentes, playas, terrenos fiscales, y demás lugares de propiedad de la Unión.(subrayado fuera de texto)

Artículo 682. Sobre las obras que con permiso de la autoridad competente se construyan en sitios de propiedad de la Unión, no tienen los particulares que han obtenido este permiso, sino el uso y goce de ellas, y no la propiedad del suelo.

Abandonadas las obras o terminado el tiempo por el cual se concedió el permiso, se restituyen ellas y el suelo, por el ministerio de la ley, al uso y goce privativo de la Unión, o al uso goce general de los habitantes, según prescriba la autoridad soberana. Pero no se entiende lo dicho si la propiedad del suelo ha sido concedida expresamente por la Unión.

Artículo 684. No obstante lo prevenido en este capítulo y en el de la accesión, relativamente al dominio de la unión sobre los ríos, lagos e islas, subsistirán en ellos los derechos adquiridos por particulares, de acuerdo con la legislación anterior a este código.

Artículo 2519. Los bienes de uso público no prescriben en ningún caso”.

#### Código Civil Chileno

“Art. 589. Se llaman bienes nacionales aquellos cuyo dominio pertenece a la nación toda. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de la nación, como el de calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de nacionales uso público o bienes públicos.

Los bienes nacionales cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes del Estado o bienes fiscales.

Art. 590. Son bienes del Estado todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño.

Art. 591. El Estado es dueño de todas las minas de oro, plata, cobre, azogue, estaño, piedras preciosas, y demás substancias fósiles, no obstante el dominio de las corporaciones o de los particulares sobre la superficie de la tierra en cuyas entrañas estuvieren situadas.

Pero se concede a los particulares la facultad de catar y cavar en tierras de cualquier

dominio para buscar las minas a que se refiere el precedente inciso, la de labrar y beneficiar dichas minas, y la de disponer de ellas como dueños, con los requisitos y bajo las reglas que prescribe el Código de Minería.

Art. 592. Los puentes y caminos construidos a expensas de personas particulares en tierras que les pertenecen, no son bienes nacionales, aunque los dueños permitan su uso y goce a todos.

Lo mismo se extiende a cualesquiera otras construcciones hechas a expensas de particulares y en sus tierras, aun cuando su uso sea público, por permiso del dueño.

Art. 593. El mar adyacente, hasta la distancia de doce millas marinas medidas desde las respectivas líneas de base, es mar territorial y de dominio nacional. Pero, para objetos concernientes a la prevención y sanción de las infracciones de sus leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios, el Estado ejerce jurisdicción sobre un espacio marítimo denominado zona contigua, que se extiende hasta la distancia de veinticuatro millas marinas, medidas de la misma manera.

Las aguas situadas en el interior de las líneas de base del mar territorial, forman parte de las aguas interiores del Estado.

Art. 594. Se entiende por playa del mar la extensión de tierra que las olas bañan y desocupan alternativamente hasta donde llegan en las más altas mareas.

Art. 595. Todas las aguas son bienes nacionales de uso público.

Art. 596. El mar adyacente que se extiende hasta las doscientas millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, y más allá de este último, se denomina zona económica exclusiva. En ella el Estado ejerce derechos de soberanía para explorar, explotar, conservar y administrar los recursos naturales vivos y no vivos de las aguas suprayacentes al lecho, del lecho y el subsuelo del mar, y para desarrollar cualesquiera otras actividades con miras a la exploración y explotación económica de esa zona.

El Estado ejerce derechos de soberanía exclusivos sobre la plataforma continental para los fines de la conservación, exploración y explotación de sus recursos naturales. Además, al Estado le corresponde toda otra jurisdicción y derechos previstos en el Derecho Internacional respecto de la zona económica exclusiva y de la plataforma continental.

Art. 597. Las nuevas islas que se formen en el mar territorial o en ríos y lagos que puedan navegarse por buques de más de cien toneladas, pertenecerán al Estado.

Art. 598. El uso y goce que para el tránsito, riego, navegación y cualesquiera otros objetos lícitos, corresponden a los particulares en las calles, plazas, puentes y caminos públicos, en el mar y sus playas, en ríos y lagos y generalmente en todos los bienes nacionales de uso público, estarán sujetos a las disposiciones de este Código, y a las ordenanzas generales o locales que sobre la materia se promulguen.

Art. 599. Nadie podrá construir, sino por permiso especial de autoridad competente, obra alguna sobre las calles, plazas, puentes, playas, terrenos fiscales y demás lugares de propiedad nacional”.

La adopción del Código Civil Chileno por parte de Colombia en el año de 1879, se realizó sin hacer un estudio del tecnicismo jurídico, para ser implementado e incorporado al ordenamiento jurídico Colombiano. Chile tiene una gran extensión de territorio marítimo y costero, razón por la cual en sus leyes, tiende hacer proteccionista sobre ese territorio. Es un país netamente marítimo y costero.

En Colombia cuando se adoptó el Código Civil Chileno, se hizo una transcripción de manera incompleta que no incluyó el concepto y la definición de playa. En Colombia sólo hasta 1971 se hizo la definición jurídica de playa.

En conclusión, en Chile las playas se consideran bienes fiscales, en Colombia se consideran bienes de uso público.



\*\*\*

Los bienes de uso público constituyen el territorio marítimo y costero, se caracteriza por ser inalienables, inembargables e imprescriptibles.

La definición jurídica de estos bienes ha sido diferente en el transcurso de la historia, razón por la cual se analiza el tema desde tres ópticas diferentes para buscar unicidad del concepto como es el aspecto normativo, jurisprudencial y doctrinal.

El tema relacionado con lo normativo, se centra en desarrollar y enunciar las diferentes normas que se han promulgado en la historia de Colombia y que de alguna manera aún permanecen vigentes.

A través de la historia se han emitido normas desarticulas y contradictorias entre sí, sobre el tema de bienes de uso público, no ha existido precisión conceptual de ellos, nombrándolos indistintamente, como por ejemplo bienes de la unión, bienes fiscales, bienes baldíos y bienes de uso público.

Las normas expedidas en su momento correspondieron a las condiciones geográficas, situación económica, religión, de acuerdo al pensamiento de Montesquie y su expedición se basó en el carácter utilitario de Bentham.

#### **IV. LAS AUTORIDADES NACIONALES, REGIONALES Y LOCALES QUE EJERCEN JURISDICCIÓN EN EL SUELO COSTERO.**

A continuación de manera sintética se hace una exposición de cada una de las entidades del orden nacional, regional y local que ejercen funciones y competencias en las áreas marítimas y costeras, de tal manera que ilustran la verdadera desarticulación que existe a nivel normativo configurando conflicto de competencias y que se reflejan en el accionar de cada una de las entidades, como es la Dirección General Marítima – DIMAR, Ministerio de Transporte, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER y los Municipios costeros, de la siguiente manera:

##### **A. FUNCIONES DE CONTROL**

##### **B. FUNCIONES ADMINISTRATIVAS**

##### **A. FUNCIONES DE CONTROL**

Las funciones de control de una autoridad versa sobre la posibilidad de tener facultades sancionatorias; es decir, investigar e imponer multas o sanciones según corresponda por violación a su normatividad por ministerio de la ley.

En este orden de ideas, la DIMAR tiene la facultad de imponer sanciones a quienes violenten las normas marítimas, así como la Superintendencia de Puertos y Transporte, tiene la facultad de imponer multas y sanciones por violación a las normas portuarias, el INCODER, a través de la Subdirección de Pesca tiene la facultad de imponer multas y sanciones por violación a las normas pesqueras; funciones que han sido asumidas por la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca - AUNAP, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de las Corporaciones Autónomas Regionales CAR, tiene las funciones o la facultad de imponer multas y sanciones por violación a las normas ambientales y los Municipios, tienen la facultad de imponer multas o sanciones por violación a las normas urbanísticas.

El siguiente ejemplo, es muy recurrente en las zonas costeras:

Se construye sin autorización un muelle donde atracan o fondean en sus áreas aledañas embarcaciones pesqueras, en esa infraestructura, se entiende que bajan pescado fruto de las

faenas de pesca, pero además el muelle es utilizado para desembarcar pasajeros y otro tipo de carga como productos alimenticios o también elementos de construcción.

La primera pregunta que surge es ¿Cuál es la autoridad encargada de controlar este tipo de construcción en la costa?

La segunda pregunta que surge es ¿Cuál es la normatividad que se está infringiendo?

Para estudiar el ejemplo, se hace necesario metodológicamente dividir el caso en dos:

Respecto al uso del suelo y respecto a la actividad desarrollada

Respecto al uso del suelo, no es claro si es la DIMAR, quien debe entregar en concesión la construcción del muelle por cuanto en él se desarrollan actividades marítimas de zarpe y atraque de naves o puede ser el Ministerio de Transporte a través del Instituto Nacional de Concesiones – INCO hoy Agencia Nacional de Infraestructura ANI, quien debe entregar la concesión portuaria por cuanto allí se desarrollan actividades turísticas y de cargue y descargue de mercancías o como juega el Municipio a través del POT en la disposición del suelo, especialmente con las licencias de construcción?

Respecto de las actividades desarrolladas, confluyen varias de ellas sin autorización de autoridad competente a saber: marítimas, portuarias, pesqueras y ambientales, siendo para este caso la actividad pesquera la principal. Pero, ¿quién investiga y quien sanciona?

Si existe una construcción ilegal en un bien de uso público, porque el Alcalde Municipal, como primera autoridad policiva no hace un desalojo de manera oficiosa?

## **B. FUNCIONES ADMINISTRATIVAS**

Si se toma por separado cada una de las actividades que se desarrollan en ese muelle construido de manera ilegal y que opera de la misma manera, sería fácil determinar a que autoridad le corresponde controlar.

Si se realizan operaciones de zarpe (salida) y atraque (llegada) de naves, la autoridad que tiene bajo su tutela el control este tipo de actividades, sería la Dirección General Marítima.

En lo referente a la llegada de pasajeros y a la carga y descarga de mercancías, la autoridad llamada a ejercer el control sería la Superintendencia de Puertos y Transporte.

Si la operación consiste en descargar pescado, le correspondería a la Dirección de Pesca del INCODER hoy Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca - AUNAP, entrar a controlar esta actividad.

A esto se suma que las actividades que se desarrollan generan un impacto negativo al medio ambiente, lo que significa que la autoridad ambiental correspondiente, tenga que entrar de manera transversal a regular las actividades que allí se presentan, bien sea a través de un licencia ambiental o un plan de manejo ambiental.

Como se puede observar, la concurrencia de competencias que se presenta, no permite tener claridad como se articulan las competencias de cada una de ellas.

Otro caso que se presenta es el conflicto que genera la exploración y la explotación minera marina.

Las normatividad actual no es clara en definir la autoridad competente que deberá entregar la concesión, cuando la exploración y explotación se realiza en playas y terrenos de bajamar. El código de minas fija la competencia cuando la exploración y explotación se realiza bien sea en suelo continental o en aguas marítimas, pero no lo es cuando la misma se adelanta en suelo de la costa, sea urbano o rural..

Al estudiarlas en conjunto cada una de las entidades públicas, que interactúan en los espacios marítimos y costeros, se puede visualizar cómo cada una de ellas, actúa con desconocimiento de las funciones y competencias de las otras. Esta situación se presenta debido a que la normatividad nacional, exige que las entidades públicas, deben hacer lo que la ley les prescribe, y como se puede apreciar, las normas existentes están totalmente desarticuladas por cuanto se legisló, sin tener en cuenta la órbita de accionar de cada una de ellas.

A continuación se presenta de manera enunciativa que hace cada una de las entidades que de una u otra manera tienen incidencia en el borde costero Colombiano.

## **1. Dirección General Marítima – DIMAR**

Es una dependencia del Ministerio de Defensa que trabaja en coordinación con la Armada Nacional, cuya organización y funciones son de carácter administrativo; es decir su accionar es de tipo civil y no militar. Como ente público, se rige especialmente por el Decreto\_Ley 2324 de 1984 y sus posteriores decretos reglamentarios.

Ejerce una jurisdicción y competencias entre otros en las aguas marítimas, los litorales incluyendo las playas y terrenos de bajamar. Como función de autoridad administrativa y de autoridad marítima nacional tiene la atribución de adelantar y fallar las investigaciones administrativas por construcciones indebidas o no autorizadas en los bienes de uso público y terrenos sometidos a su jurisdicción.

En el parágrafo 2 del artículo 2° del Decreto-Ley 2324 de 1984 se establece que:

“Las costas de la Nación y las riberas del sector de los ríos de su jurisdicción en una extensión de cincuenta (50) metros medidos desde la línea de la más alta marca y más alta creciente hacia dentro, están sometidos a la Dirección General Marítima.

Dentro de las actividades marítimas, se encuentran la “utilización, protección y preservación de los litorales”. Dentro de estas competencias le es dado a la DIMAR autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso públicos en el área de su jurisdicción. Como autoridad administrativa tiene funciones de control; función que ejerce en las investigaciones administrativas por ocupaciones indebidas o no autorizadas en las áreas de su jurisdicción. (Art. 5° numeral 27 del Decreto-Ley 2324 de 1984).

La Dirección General Marítima - DIMAR ejerce sus funciones de autoridad a través de las Capitanías de Puerto que se encuentran a lo largo y ancho de las costas Colombianas, la ley también establece que la DIMAR ejerce unas funciones en los ríos limítrofes del país, en lo relacionado con el control de las naves que hacen tránsito a puertos internacionales.

Las Capitanías de Puerto son marítimas y fluviales, de primera y segunda categoría. La diferencia entre las de primera y segunda obedece a un nivel administrativo que la ley otorgó para investigar los siniestros marítimos producidos por buques como hundimiento, abordaje e incendio entre otros, las de primera fallan o emiten sentencias jurisdiccionales en este tema y las

de segunda se limitan a adelantar la sustanciación de las mismas. En cuanto se refiere a las funciones y competencias sobre el control de los bienes de uso público como las playas y terrenos de bajamar, no existe diferencia entre las de primera y segunda categoría.

Las Capitanías de Puerto de Primera Categoría son: Buenaventura que se distingue con las sigla CP-01 y así sucesivamente las demás. CP-02 Tumaco, CP-03 Barranquilla, CP-04 Santa Marta, CP-05 Cartagena, CP-07 San Andrés, CP-08 Turbo, CP-09 Coveñas, CP-14 Puerto Bolívar. Las Capitanías de Puerto de Segunda Categoría son: CP-06 Riohacha, CP-10 Bahía Solano, CP-11 Guapi y CP12 Providencia.

Las Capitanías de Puerto Fluviales son: De primera CP-12 Leticia y de segunda: CP-15 Puerto Carreño, CP-17 Puerto Inírida y CP-18 Puerto Leguízamo.

No esta incluida CP13 por los agujeros que despierta el número 13 en los marinos, ni CP17 que corresponde a San Felipe, cuya Capitanía dejó de funcionar por alteraciones de orden público en la zona.

En lo que respecta a playas y terrenos de bajamar, en la norma rectora de la DIMAR (Decreto-Ley 2324 de 1984), se encuentra en los artículos 166 y siguientes los requisitos para que un persona natural o jurídica pueda obtener una concesión con el fin de desarrollar un proyecto turístico o comercial. La norma es clara en establecer que sobre estas áreas no se puede adelantar construcciones para vivienda.

La parte técnica de esta entidad la ejercen sus centros de investigaciones a saber: El Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas - CIOH con sede en Cartagena y el Centro de Control de Contaminación del Pacífico – CCCP con sede en Tumaco, hoy denominado Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas del Pacífico.

Un aporte importante para el país de los centros, es la elaboración de las cartas náuticas que son los instrumentos de señalización y de orientación marítimas más importante para la navegación en el mar.

En el ANEXO 7 la figura corresponde a una carta náutica, cuya referencia es COLL 244, en la que se encuentra establecida las áreas de fondeo de las empresas Ecopetrol, Prodeco y Drummond, las áreas de fondeo es el lugar donde los buques se estacionan para posteriormente

ser cargados con los productos de exportación a través de barcazas. El área de ubicación es en la Bahía de Taganga y lo que se exporta es básicamente carbón. Puede observarse que hay un espacio territorial marítimo definido para un uso especial.

## **2. Ministerio de Transporte**

El Ministerio de Transporte a través del Instituto Nacional de Concesiones – INCO hoy Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, le corresponde otorgar concesiones portuarias a través de contratos. Para lograr este objetivo, lo hace en aplicación del procedimiento establecido en la Ley 1 de 1991, conocido como el estatuto portuario. Los puertos se construyen en las áreas establecidas con este propósito y que se encuentran en el documento CONPES, allí se señala donde es viable construir puertos. Para el período 2009 al 2011, el Consejo Nacional de Política Económica y Social aprobó el “ Plan de Expansión Portuaria - Documento 3611”.

Dentro del proceso de reforma del Estado, se creó la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, que es una agencia nacional estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, financiera y técnica, adscrita al Ministerio de Transporte según el decreto 4165 del 03 de noviembre de 2011.

## **3. Ministerio de Minas y Energía, INGEOMINAS Y ANH**

El Ministerio de Minas y Energía, delegó al Instituto Colombiano de Geología y Minería INGEOMINAS, la función de otorgar concesiones mineras, cuando estas se desarrollen en áreas marítimas. El Código de Minas contenido en la Ley 685 DE 2001 y sus posteriores modificaciones, incluyó un capítulo específico referido a la minería marina. Allí se establece el procedimiento para otorgar la concesión y el área marina respectiva. En la actualidad no existe explotación minera marina, solamente se han separado unas áreas para posteriormente obtener el título minero y su posterior explotación.

En lo referente a la explotación de hidrocarburos, se creó la Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH en el año 2003, con el fin de consolidar una respuesta crítica a la situación que atravesaba Colombia debido a la disminución de las reservas de petróleo.

La ANH, es una entidad adscrita al Ministerio de Minas y Energía, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y financiera. El objetivo principal es la administración integral de las reservas de hidrocarburos de propiedad de la Nación.

#### **4. Ministerio del Medio Ambiente**

El Ministerio del Medio Ambiente, creado mediante ley 99 de 1993 es la autoridad ambiental nacional y es a través de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales la encargada del manejo de los parques nacionales naturales. Mediante el Decreto 2372 de 2010, se organizó el Sistema Nacional de Áreas Protegidas; áreas que son de seis clases a saber: Sistemas de parques nacionales naturales, Reservas forestales, Parques naturales regionales, Distritos de manejo integrado, Distritos de conservación de suelos y Áreas de recreación. El Ministerio de Ambiente, se transformó en Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Hoy esta dividido en dos: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio,

#### **5. INCODER.**

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, asumió las funciones que tenía el INCORA, contenidas en la Ley 160 de 1994, es especial la de adjudicar bienes baldíos, determinar o deslindar cuales son los bienes que han salido del patrimonio de la Nación y han pasado a manos de los particulares, así como la de otorgar permisos a través de la Dirección de Pesca para el desarrollo de proyectos acuícolas en la zona costera.

#### **6. MUNICIPIOS.**

La ley 9 de 1989 y la ley 388 de 1997 facultaron a los municipios poder ordenar su territorial bajo la premisa constitucional que somos un país descentralizado y con autonomía territorial. Esta facultad se ejerce en los componentes de los Planes de Ordenamiento Territorial – POT

En el Código Nacional de Policía, se encuentra la facultad otorgada a la primera autoridad policiva del Municipio, para que a través de medidas policivas (llámese desalojo) proceda a recuperar los bienes de uso público indebidamente ocupados y que se ubican en la zona costera.



Las autoridades del orden nacional, regional y local tienen funciones separadas y actúan en cumplimiento de un deber legal, pero no le han dado cumplimiento a los principios ordenados en la Constitución Política de Colombia, que consisten en el trabajo armónico e interinstitucional que deben adelantar cada una de ellas en el cumplimiento de sus objetivos, sin entorpecer el funcionamiento de las otras. Los principales principios constitucionales son complementariedad, subsidiariedad y concurrencia, especialmente en lo que respecta en la relación de lo nacional con lo local.

\*\*\*

El sistema político administrativo de Colombia a otorgado unas competencias de autoridad en el territorio marítimo y costero a entidades del nivel nacional, regional y local; a nivel nacional, la Dirección General Marítima – DIMAR, otorga concesiones sobre bienes de uso público, además de investigar administrativamente a quienes ocupen esos bienes sin autorización previa, el Ministerio de Transporte, a través de la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI otorga concesiones portuarias sobre playas y terrenos de bajamar, el Ministerio de Minas e Energía a través del INGEOMINAS otorga concesiones mineras sobre esos espacios, así como también a través de la Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH, otorga concesiones para la exploración y explotación de petróleo y gas, el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible – Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, entrega licencias correspondiente, según la actividad a desarrollarse, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER se encarga de el manejo de los baldíos, así como de determinar cuales son los bienes que han salido de propiedad de la Nación y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca – AUNAP como encargada de autorizar y controlar el tema pesquero. A nivel regional se tiene las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR, que son la autoridad ambiental en la región y a nivel local se encuentran las funciones y competencias de los entes territoriales costeros que se circunscriben básicamente a dos funciones: la primera relacionada con la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial y la segunda con la de recuperar los bienes de uso público como primera autoridad policiva, que han sido ocupados de manera ilegal.

## **V. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA TERRITORIAL SOBRE EL TERRITORIO MARÍTIMO Y COSTERO.**

Después de haber descrito el territorio marítimo y costero, el tema jurídico y las competencias de las autoridades locales, regionales y nacionales que ejercen competencias a través de sus funciones en jurisdicción de la zona costera y en las aguas marítimas que se proyectan se presenta a continuación un listado de sus instrumentos administrativos sobre ese territorio de cada una de las entidades estudiadas. Es de anotar que los instrumentos aquí desarrollados son susceptibles de ser graficados en coordenadas.

### **A. CONCESIONES PORTUARIAS**

A través del Instituto Nacional de Concesiones – INCO entrega concesiones portuarias para la construcción de muelles portuarios. Una vez otorgada la concesión, esta es administrada por el Instituto Nacional de Vías – INVIAS. También se encarga de el dragado de los puertos.

Con la expedición del decreto 4165 del 03 de noviembre de 2011, se creó la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, que reemplaza al Instituto Nacional de Concesiones – INCO, cuyo objeto es planear, coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas de Asociación Público Privadas - APP, para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública de transporte en todos sus modos y de los servicios conexos o relacionados y el desarrollo de proyectos de asociación público privada para otro tipo de infraestructura pública cuando así lo determine expresamente el Gobierno Nacional respecto de infraestructura semejantes a las enunciadas en este artículo. Dentro del respeto a las normas que regulan la distribución de funciones y competencias y su asignación. Su domicilio es la ciudad de Bogotá D.C.

En la figura del ANEXO 6 titulada: Concesiones Portuarias, se visualiza dos ejemplos de uso del territorio marítimo-costero, una construcción en el Caribe, que corresponde a la Sociedad Portuaria Regional de Cartagena y otra en el Pacífico y que pertenece a la Sociedad Portuaria de Buenaventura. Las dos funcionan bajo la figura de concesión portuaria, además puede observarse la ocupación del territorio continental o terrestre donde funcionan bodegas y oficinas y hacia la parte marítima unos muelles y atracaderos donde permanecen fondeadas varias naves.

### **B. SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS**

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, entrega licencias ambientales directamente o a través de las Corporaciones Autónomas Regionales - CAR para las diversas construcciones que se desarrollan en la zona costera, sean muelles portuarios, muelles marítimos u otra clase de construcciones como hoteles u obras de infraestructura oceánica como obras de protección oceánica, espolones o plataformas de explotación de hidrocarburos. Además las Corporaciones se pronuncian sobre la viabilidad de aprobación o no de los Planes de Ordenamiento Territorial – POT.

La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales – UAESPNN se encarga de crear los parques nacionales o zonas especiales de protección ambiental, como ejemplos se tiene principalmente: Malpelo, Gorgona y Tayrona. La UAESPNN, es un organismo del sector central de la administración que forma parte de la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, con autonomía administrativa y financiera, encargada del manejo y administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de la Coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

El otro ministerio creado a raíz de la división del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo es el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, que tiene como objetivo primordial lograr, en el marco de la Ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades con patronos de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

## C. CONCESIONES MARÍTIMAS

La Dirección General Marítima, entrega concesiones marítimas para desarrollar proyectos que no se relacionen con puertos o construcciones para vivienda. Entre los proyectos viables se encuentran la construcción de marinas o embarcaderos para yates de turismo, astilleros que son los talleres donde se construyen o se arreglan buques, proyectos turísticos como hoteles, también otorga permisos para la construcciones de obras de protección costera y concesiona áreas para proyectos acuícolas.

Como autoridad administrativa adelanta investigaciones por construcciones indebidas o no autorizadas sobre playa y terrenos de bajamar en toda la zona costera del país, incluyendo las islas, es especial las de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

#### D. CONCESIONES MINERAS Y PETROLERAS

El INGEOMINAS, que es un instituto adscrito al Ministerio de Minas y Energía, es el ente delegado para adjudicar las concesiones mineras en aguas marítimas jurisdiccionales Colombianas, así como entregar concesiones para la explotación de minerales en zona costera.

La Agencia Nacional de Hidrocarburos ANH, tiene como funciones, administrar las áreas hidrocarburíferas y asignarlas para su exploración y explotación, así como evaluar el potencial hidrocarburífero del país y de manera general: diseñar, promover, negociar, hacer seguimiento, y administrar los nuevos contratos de exploración y explotación de hidrocarburos de propiedad de la Nación. La ANH, fue creada en el año 2003.

En el ANEXO 8 hay dos figuras que corresponden a unas plataformas petroleras. En Colombia solamente existen dos plataformas que explotan el gas y se encuentran ubicadas al frente del Departamento de la Guajira que son Chuchupa A y Chuchupa B de propiedad de Exxon Mobbil. Se observa que utilizan un área marítima considerada como bien de uso público.

El ANEXO 9 corresponde a una gráfica elaborada dentro de un concepto técnico minero con destino al INGEOMINAS, elaborado por parte de la Dirección General Marítima. En ella se observa en color verde el área del proyecto minero, en color azul más oscuro la línea de costas y en color violeta la zona de pesca. En el cuadro del costado derecho se puede leer la descripción técnica de la gráfica.

En el ANEXO 10 se puede observar todos los bloques que la Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH, ha entregado en el Caribe Colombiano bajo la figura de contrato de concesión petrolera a empresas extranjeras en asocio con Ecopetrol para que adelanten proyectos de sísmica marina con el objeto de encontrar hidrocarburos.

#### E. TITULACIÓN DE BALDIOS

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER, asumió las competencias y funciones que tenía el Instituto Colombiano de Reforma Agraria - INCORA, creado mediante Ley 160 de 1994. Su función en la zona costera es la de adjudicar baldíos, así como la de deslindar cuales son los bienes inmuebles que han salido del patrimonio de la Nación y pertenecen a los particulares.

También adelanta procesos de titulación colectiva a las comunidades negras asentadas en la zona costera.

#### F. ÁREAS DE RECURSO PESQUERO

En el ámbito de las aguas marítimas, la actividad pesquera fue manejada por el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura – INPA a partir de 1990, posteriormente el instituto fue liquidado y sus competencias fueron asumidas por el INCODER, luego por el Instituto Colombiano Agropecuario - ICA. Por disposiciones legales, el manejo pesquero fue reasumido por el INCODER, hasta el 3 de noviembre de 2011, cuando se expide el Decreto 4181 que origina la creación de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca – AUNAP, cuya función principal es la de ordenación, administración, control, regulación, aprovechamiento y desarrollo sostenible de los recursos pesqueros y de la acuicultura en el territorio nacional.

Regula, autoriza y controla el ejercicio de la actividad pesquera y acuícola, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros y acuícolas, promoviendo especialmente la pesca artesanal de las comunidades étnicas.

#### G. PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

El municipio tiene dos instrumentos de gestión administrativa territorial. El primero se relaciona con la función policiva atribuida a los Alcaldes y la segunda se relaciona con su participación en

la aprobación de los Planes de Ordenamiento Territorial – POT. Respecto a la función policiva los Alcaldes Municipales, tienen la obligación atribuida por el artículo 132 del Código Nacional de Policía para disponer la restitución de los bienes de uso público, que han sido ocupados por particulares, es una función eminentemente policiva que cumplen en su calidad de jefes de la administración municipal. Su finalidad consiste en devolver a la sociedad el derecho al uso y goce común de dichos bienes, es una función que restringe la actividad de los individuos en procura del bienestar general.

En lo relacionado con el Plan de Ordenamiento Territorial- POT en desarrollo de la ley 388 de 1997, la participación Municipal se centra en presentar el proyecto del POT a consideración del Consejo Municipal y posteriormente a la autoridad ambiental para su aprobación definitiva. Se determina básicamente el uso del suelo.

\*\*\*

Se han identificado seis instrumentos de gestión administrativa territorial sobre el territorio marítimo y costeros, que permiten espaciar o diagramar el territorio como un insumo para llevar a cabo un ordenamiento del mismo, los instrumentos son: concesiones portuarias que permiten a los particulares construir puertos y explotarlos bajo una contraprestación, las cuales son otorgadas por la reciente creada Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, que reemplazó al Instituto Nacional de Concesiones - INCO, en segundo lugar se tiene el sistema nacional de áreas protegidas que las crea la Unidad Nacional de Parques Nacionales Naturales y cuyo objetivo principal es la protección de ese territorio en especial las especies endémicas del mismo, en tercer lugar están las concesiones marítimas que las otorga la Dirección General Marítima - DIMAR y que permite a los particulares usar y gozar las playas consideradas como bienes de uso público, Las concesiones mineras y petroleras se encuentran como cuarto instrumento, las cuales son otorgadas por el INGEOMINAS y la Agencia Nacional de Hidrocarburos ANH respectivamente bajo la figura de contrato de asociación. El quinto instrumento se relaciona con la pesca, y para el desarrollo de esa actividad, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca – AUNAP, se encarga de crear una áreas para desarrollo de ella y otorga la patente de pesca respectiva a quien ejerza ese tipo de actividad tanto en el Pacífico como en el Caribe y

finalmente como sexto instrumentos de gestión se encuentra los planes de ordenamiento territorial propuestos por el Alcalde Municipal y aprobados por el respectivo Concejo Municipal, cuya característica principal se basa en ser un instrumento de tipo local a diferencia de los otros cinco instrumentos que son del orden nacional; es decir manejados por entidades nacionales. Los instrumentos se desarrollan en su totalidad sobre bienes de uso público de propiedad de la Nación. No se encuentran articulados entre sí y tampoco hay una articulación con el ente territorial.

## **VI. SANTA MARTA UN ANÁLISIS DE CASO**

En este capítulo y de manera descriptiva, se analiza el Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Marta, en el cual no se tuvo en cuenta por quienes lo elaboraron, el régimen jurídico aplicable al territorio marítimo-costero, introduciendo unas imprecisiones que han conllevado a un enfrentamiento entre las autoridades del orden local y las autoridades del orden nacional, en especial en lo que respecta a la expedición de licencias de construcción por parte de los curadores urbanos en áreas de playa consideradas como bienes de uso público.

Los Planes de Ordenamiento Territorial – POT establecidos en la ley 388 de 1997, no se han desarrollado, de tal forma, que los 47 Municipios Costeros los haya implementado respetando las competencias y las funciones que el ordenamiento jurídico a dado a cada autoridad local; en este orden de ideas, se toma como ejemplo el Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Marta, el cual fue aprobado mediante acuerdo del Concejo número 005 del 2000, denominado “JATE MATUNA” 2000-2009, el cual se encuentra en revisión y ajustes.

La administración Municipal y el Concejo de Santa Marta, han considerado en su POT, que su territorio tiene unas condiciones excepcionales por su ubicación geográfica, que la hacen, por un lado portuaria, turísticas y recreativa y por otro lado, que conjuntamente con su zona costera, es la principal alternativa en la cual se soporta su estructura económica.

En el título 2, capítulo I, artículo 66 y 69 del POT, relacionado con los elementos estructurales del territorio, fijó y conformó los límites del Distrito, sobrepasando su territorio urbano y rural y fijándolo sobre áreas que no son de propiedad exclusiva del Municipio, en el sentido de apropiárselo e incluyéndolos como parte esencial de su territorio, contradiciendo la Constitución Política de Colombia en lo referente a las competencias y lo dispuesto en la Ley 388 de 1997, cuando lo que puede el Concejo Municipal y la primera autoridad municipal en su POT, es destinar la vocación de uso del suelo y no su disposición como dueños de ellos. Lo anterior se encuentra expresamente establecido en los artículos 67 y 68 del Plan de Ordenamiento Territorial así:

El artículo 67 dice:



“Conformación. El Distrito de Santa Marta está conformado por un mar territorial, un área montañosa correspondiente a la Sierra Nevada, cuerpos de agua interiores, las islas y bahías localizadas en el mar territorial y en los cuerpos de agua, el suelo consolidado constituido por una zona costera y una zona continental, el suelo no consolidado constituido por la zona de Bajamar, el subsuelo y el espacio aéreo asociado.

Parágrafo. Los suelos consolidados por acciones antrópicas o naturales y que no constituyan reserva ambiental pertenecen al Distrito, en virtud del artículo 123 de la Ley 138-97, sobre terrenos baldíos que se encuentren en terreno urbano.”

El artículo 68 dice:

“Delimitación Marítima .En el distrito de Santa Marta la determinación del mar territorial correspondiente solo se logra al establecer el trazado de una línea de base recta la cual esta dada en parte por las coordenadas Norte = 11° 6´ Este 74° 15´ en el cañón del Magdalena, Norte = 11°19´ Este 74°12´ isla Aguja y Norte = 12°13´ Este 72°11´ Cabo de Vela a partir de la cual se cuentan 12 millas náuticas al Norte. El Distrito cuenta con una franja que se extiende desde las coordenadas planas Este = 1055147.09 m, Norte = 1737132.12 m en la desembocadura del Río Palomino hasta la desembocadura de la quebrada el Doctor en las coordenadas planas Este = 984959.37, Norte = 1716863.20. Entre estos dos puntos existen cuerpos de aguas interiores, playas, manglares, humedales entre otros los cuales se encuentran sobre el litoral costero del Distrito.

Parágrafo. Para precisar el límite del Mar territorial la DIMAR deberá determinar los puntos o las secciones correspondientes a los distintos municipios del departamento que se encuentren sobre el litoral costero”.

El artículo 172 hace alusión a la delimitación de las áreas según los usos del suelo rural, de acuerdo a las diferentes tipologías de uso del suelo rural la delimitación de los Suelos rurales es la siguiente:

**“1°. Suelos de Usos Agrícola, Pecuario y Forestal..** Estas tipologías se delimitan de la siguiente manera:

**2°. Suelo Para Uso Pesquero.** Comprende el espacio marítimo ubicado dentro de la línea costera hasta 200 millas mar adentro y entre los límites la Quebrada de El Doctor al sur y el río Palomino al este. La explotación de estas áreas estarán sujetas a las reglamentaciones establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente, la DIMAR, el INPA y el Distrito”.

Como se afirmó anteriormente, se puede leer, cómo se dispone de áreas que sobrepasan las competencias del entorno municipal y se introducen en el mar, cuya competencia es de entidades del orden nacional.

El caso actual en disputa, es el relacionado con las construcciones que adelantó el proyecto de vivienda conocido como “Sierra Laguna” sobre bienes de uso público y que enfrenta a la autoridad nacional con la autoridad local. La autoridad nacional representada por la Dirección General Marítima considera que el área donde están las construcciones son bienes de uso público y por tal motivo ha adelantado las investigaciones administrativas pertinentes por construcciones indebidas o no autorizadas sobre bienes de la nación, oponiéndose en su momento a la licencia de construcción otorgada por la curaduría urbana de Santa Marta, que considera que son bienes privados. El proyecto de construcción finalizado, ha originado que en sus predios aledaños se esté implementando otro proyecto de vivienda conocido como “Cabo Tortuga”.

El ANEXO 11 contiene el mapa del Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Marta, el cual no se hizo la distinción en el borde costero de los bienes de uso público de propiedad de la Nación como son las playas y terrenos de bajamar y el territorio de jurisdicción Municipal como es el suelo urbano, rural y de expansión urbana.

El ANEXO 12 y para efectos de este trabajo de profundización se obtuvo un diagrama de las coordenadas contenidas en el POT de Santa Marta, en el que se ve en la línea de color rojo los límites del Plan, en el cual se incluyó de manera equivocada jurisdicción marítima municipal, que el ente territorial no la tiene.

En el ANEXO 13 se observa unas construcciones en playas y terrenos de bajamar, autorizadas por el Planeación Municipal de Santa Marta en la zona conocida como Posos Colorados y cuyos constructores aducen tener propiedad privada sobre esos terrenos, razón por la cual se encuentran en conflicto con la Dirección General Marítima por estar en bienes de uso público de propiedad de la Nación.

\*\*\*

EL Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Marta, se elaboró con desconocimiento de las competencias y jurisdicción que tiene un municipio en Colombia, no tuvo en cuenta el régimen jurídico aplicable al territorio marítimo-costero, tiene unas imprecisiones como por ejemplo incluir los bienes de uso público del orden nacional como las playas y terrenos de bajamar en su jurisdicción sin consultar las competencias que ejercen sobre ese territorio las entidades del orden nacional, lo que ha conllevado a un enfrentamiento entre las autoridades del orden local y las autoridades del orden nacional, en especial en lo que respecta a la expedición de licencias de construcción para vivienda por parte de los curadores urbanos en áreas de playa consideradas como bienes de uso público lo cual está expresamente prohibido por ministerio de la ley. Otra imprecisión a resaltar es la relacionada con los límites territoriales de su municipio que trascendieron su espacio urbano-rural e introdujeron jurisdicción marítima que el ente territorial local no la tiene.

## **CONCLUSIONES**

A. El ordenamiento territorial de Colombia, se ha basado en áreas continentales (terrestres) con desconocimiento de otros elementos del territorio como es el mar territorial y de los bienes que de él hacen parte. Hemos vivido de espaldas al mar. Históricamente el ordenamiento territorial de Colombia, desde la época republicana, se ha dirigido a evitar el desmembramiento del país, que debido a desequilibrios políticos, económicos y sociales indujeron a guerras intestinas como la de los mil días (1899-1902), la cesión de panamá e ideas separatistas que surgieron en 1903. No se visualizó lo marítimo desde el principio, como un elemento importante del territorio.

El ordenamiento territorial ha buscado que el país, no se divida más según el capricho de los gobernantes o intereses electorales.

Colombia es un país centralista, en Bogotá se concentra el poder político nacional, el desconocimiento del tema marítimo, ha conllevado que la elaboración de las leyes que desarrollan la Constitución Política, no se tenga presente el territorio marítimo. Otros países vecinos se han desarrollado aprovechando su territorio marítimo como Ecuador, Perú, Chile y Panamá.

El territorio marítimo colombiano es de propiedad de la Nación, solamente las islas, en las que existan comunidades organizadas se puede hablar de un territorio de propiedad privada, siendo la excepción, San Andrés Islas, Providencia y Santa Catalina. El resto todo es bien de uso público.

La Constitución Política en su artículo 288 preceptúa que:

“La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales, serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”.

La ley 1450 de 2011, “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones” no involucró el territorio marítimo en su desarrollo a pesar que desarrolló diecisiete (17) principios más rectores del ordenamiento territorial: soberanía y unidad nacional, autonomía, descentralización, integración, regionalización, sostenibilidad, participación, solidaridad y equidad territorial, diversidad, gradualidad y flexibilidad, prospectiva paz y convivencia, asociatividad, responsabilidad y transparencia, equidad social y equilibrio territorial, economía y buen gobierno y finalmente multiétnicidad.

De los principios nuevos desarrollados, para interés de este trabajo de profundización es relevante el primer nuevo principio. “soberanía y unidad nacional”, lo que lleva a entender que el principio se refiere a todo el territorio nacional y no solamente a una parte de él.

La Constitución de 1991 solamente señala seis entes territoriales: Municipios, Departamentos, Distritos, Resguardos Indígenas, Provincias y Regiones. No señaló como se manejaría el territorio marítimo.

Fals Borda, en su definición que propone de ordenamiento territorial, excluye el territorio marítimo y costero, su teoría se basa en lo regional; razón por la cual crea ocho regiones. Su

teoría cae en la misma dinámica de desmembramiento de la Nación de principios de siglo XX al proponer la sustitución del departamento por región.

B. El desarrollo normativo que se ha expedido relacionado con la zona costera no ha sido congruente desde comienzos de la época Republicana, sino que por el contrario, ha sido desarticulado. Se legisla desde el nivel central con desconocimiento de la institucionalidad regional y local.

No se han desarrollado los principios constitucionales de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia.

Los planes de ordenamiento territorial – POT de los 47 municipios costeros que se basaron en la ley 388 de 1997, no distinguieron entre bienes de uso público de propiedad de la Nación respecto del suelo urbano, rural y de expansión urbana objeto de la ley en mención, lo que significa que están mal elaborados.

C. Hay un desconocimiento por parte de las autoridades del orden nacional, regional y local de las competencias, funciones y jurisdicción de las otras, lo que ha generado que cada autoridad actúe por separado, en detrimento de los intereses nacionales. La organización y administración del Estado se basa en los principios de armonía y de colaboración institucional que debe regir las actuaciones de sus funcionarios. La constitución establece que los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaborarán armónicamente para la realización de sus fines.

D. Se requiere elaborar una política pública de ordenamiento integrado del territorio marítimo y costero, con el fin de que ese territorio sean integrado entre sí a través de los diferentes instrumentos de gestión al ordenamiento territorial de Colombia. Sin un ordenamiento marítimo, Colombia no podrá afrontar los retos de los tratados internacionales TLC, no será un país competitivo. Se han elaborado algunas políticas a través del Consejo Nacional de Política Económica y Social en documentos CONPES, de manera sectorial como el portuario y de espacio público, que no logran integrar todo el territorio marítimo, con las actividades que allí se desarrollan.

E. El territorio marítimo y costero no se ha incluido en el ordenamiento territorial, debido a que a través de la historia de Colombia, ha primado la idea de mantener unido el territorio continental ante las amenazas de desmembración y separación del mismo por ideas, razón por la cual no se le ha dado importancia al tema. Solamente es a partir de 1990 con la creación de la Superintendencia de Puertos y del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, Colombia empieza a ver el mar como un territorio útil de explotación.

F. Se debe fortalecer a la autoridad marítima nacional para que sea la entidad nacional encargada de coordinar todas las actividades que se desarrollen en el territorio marítimo, especialmente las actividades portuarias, pesqueras y acuícolas, mineras incluidas las de hidrocarburos, marítimas y científicas, teniendo en cuenta que la Constitución de 1991, otorga principios de coordinación para el trabajo armónico de las mismas como son el de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

## **ANEXO. LISTADO DE FIGURAS**

1. Mapa de Colombia y su territorio marítimo y continental.
2. Mapa del territorio marítimo y sus límites internacionales.
3. Descripción de las áreas del territorio marítimo de Colombia
4. Mapa de perfil del territorio marítimo Colombiano
5. Perfil de la zona costera
6. Concesión portuaria
7. Área de fondeo
8. Plataformas petroleras
9. Áreas mineras
10. Áreas de exploración sísmica
11. Mapa del Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Marta
12. Límites del POT de Santa Marta
13. Zona de conflicto sobre bienes de uso público
14. Ordenamiento marítimo y costero

## **BIBLIOGRAFÍA**

Camacho, Roldan Salvador. Notas de Viaje. 1973. Banco de la República.

Comisión Colombiana del Océano (2004). El Océano en las Ciencias Naturales y Sociales: Espacio vital en la evolución de la humanidad y de Colombia.

CCO. 2007. Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros. Litoflash, Santa Marta. 56 p. Serie Documentos Generales INVEMAR No. 19.

Departamento Nacional de Planeación (2001) Plan de Expansión Portuaria 2002-2003. Zonificación Portuaria para el siglo XXI. CONPES 3149, Bogotá, DNP: DIE-ST, Ministerio de Transporte, Ministerio de Medio Ambiente, Superintendencia de Puertos y Transporte y Dirección General Marítima.

Dirección General Marítima (2004 a). Compendio de Jurisprudencia Marítima Colombiana, Bogotá, DIMAR, Imprenta Nacional.

Dirección General Marítima (2004 b). Compendio de Normatividad Marítima Colombiana, Bogotá, DIMAR, Imprenta Nacional.

Dirección General Marítima (2004 c). Diagnóstico y acciones de la Autoridad Marítima Nacional, Bogotá, DIMAR, Imprenta Nacional

Ecuador y los intereses marítimos. Dirección General de Intereses Marítimos. Guayaquil. Ecuador 1998.

Fals Borda Orlando. Región e Historia. Elementos sobre el ordenamiento y equilibrio regional en Colombia. TM Editores-IEPRI. 1996. 1ra Edición.

NACIONES UNIDAS. Texto oficial de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar. ONU; New York, 1984

Perdomo Vidal Jaime, Derecho Constitucional General. 1985. Universidad Externado de Colombia. Tercera Edición.

Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia. (2000). Serie de Documentos Generales INVEMAR No. 3.

Presidencia de la República de la República y Ministerio de Relaciones Exteriores (1998). Colombia Patria de tres mares. Expo Lisboa 98, Bogotá, Diego Samper Editorial.



Rozo Acuña Eduardo. Introducción a las Instituciones Políticas. Universidad Externado de Colombia. 1984.

Sáchica Luis Carlos. Constitucionalismo Colombiano. Editorial Temis. 1987

Sánchez Cortés, Jaime (2001). Colombia y el Océano. Una visión prospectiva de cara al tercer milenio, Bogotá, Imprenta y Publicaciones CCO.

Steer, Rafael; Arias, Francisco; Ramos, Amparo; Sierra, Paula; Alfonso, David; y Ocampo, Patricia (1997). Documento base para la elaboración de la “Política Nacional de Ordenamiento Integrado de las Zonas Costeras Colombianas”, Documento de consultoría para el Ministerio del Medio Ambiente, Serie publicaciones especiales No. 6, p.9.

V.S. Pokrovski. Historia de la ideas políticas. Editorial Grijalbo, S.A. Mexico D.F. 1966.

Visión Colombia II Centenario (2007). Documento Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible-Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

#### SITIOS WEB

[www.bdigital.unal.edu.co](http://www.bdigital.unal.edu.co)

[www.dimar.gov.co](http://www.dimar.gov.co)

[www.ingeomin.gov.co](http://www.ingeomin.gov.co)

[www.miambiente.gov.co](http://www.miambiente.gov.co)

[www.mintransporte.gov.co](http://www.mintransporte.gov.co)

[www.cco.gov.co](http://www.cco.gov.co)

[www.invemar.gov.co](http://www.invemar.gov.co)

[www.directemar.cl](http://www.directemar.cl)

