

REGULACIÓN DEL TERRITORIO MARINO-COSTERO EN COLOMBIA DESDE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA ENTRE 1998–2016*

Regulation of marine coastal territory in Colombia from the legislative initiatives of the Congress of the Republic between 1998–2016

Camilo M. Botero¹
Liliana Marin²

Recibido: 15/03/2018

Aceptado: 06/08/2018

Resumen

Colombia es un país marino y costero desde la perspectiva ambiental, pero no desde la perspectiva jurídica, como lo demuestra la inexistencia de una Ley de Mares y Costas. Buscando identificar las causas de esta invisibilización del territorio marino-costero, se revisaron las iniciativas legislativas presentadas en el Congreso de la República desde 1998 por medio de técnicas exploratorias, documentales y analíticas, con apoyo de fichas de registro. Como resultado, se identificaron 16224 gacetas entre 1999 – 2016, de las cuales el 2,1% (n=336) tenían una relación directa, indirecta o probable con temas marino-costeros. A partir de esta muestra, se reconstruyó el trámite legislativo de

80 proyectos de ley y se analizaron las tendencias procedimentales, políticas y temáticas de los 52 que tenían relación directa con asuntos marino-costeros. Como conclusiones, se identificó una debilidad estructural en el procedimiento de trámite legislativo en Colombia, acompañado de una alta dispersión de esfuerzos por parte de los legisladores y un bajo conocimiento de los asuntos marino-costeros evidenciado en los textos de los proyectos de ley analizados.

Palabras Clave: territorio marino-costero, iniciativas legislativas, ordenamiento territorial, Congreso de la República, planeación espacial marina.

¹Universidad Sergio Arboleda - Santa Marta. Ph.D en Gestión del Agua y la Costa, Grupo de Investigación Joaquín Aaron Manjarres - camilo.botero@usa.edu.co

²Universidad Sergio Arboleda - Santa Marta. Abogada. Grupo de Investigación Joaquín Aaron Manjarres - lilianamargaritamb@gmail.com

*Agradecimientos: Este documento es resultado del proyecto de investigación “Factores políticos y jurídicos que han influido en la generación de propuestas legislativas relativas al ordenamiento territorial marino-costero en Colombia en el periodo 1997-2015”, financiado por la III Convocatoria interna seccional de proyectos de investigación “Construyendo oportunidades para la competitividad”, de la Universidad Sergio Arboleda – Santa Marta.

Abstract

Colombia is a coastal and marine country from the environmental perspective, but not from a legal perspective when considered the absence of a Marine-Coastal Law. In order to identify the causes of this invisibility of the marine-coastal territory, the legislative initiatives presented in The Congress since 1998 were reviewed through exploratory, documentary and analytical techniques. As a result, 16224 gazettes were identified between 1999 - 2016, of which 2.1% (n = 336) had a direct, indirect or probable relationship with marine-coastal issues. From this sample, the legislative process

of 80 law projects was reconstructed and the procedural, political and thematic tendencies of the 52 directly related to marine-coastal matters were analyzed. As conclusions, a structural weakness was identified in the legislative procedure in Colombia, accompanied by a high dispersion of efforts on the legislators and a low knowledge of the marine-coastal issues evidenced in the texts of the law projects analyzed.

Keywords: marine-coastal territory, legislative initiatives, territorial planning, Congress of the Republic, maritime spatial planning.

Introducción

En Colombia el ordenamiento territorial está principalmente regulado por la Ley 388 de 1997 y la Ley 1454 de 2011. No obstante, la legislación sobre ordenamiento territorial en Colombia no reconoce las zonas marinas y costeras como parte de su objeto de actuación. Como consecuencia, variados autores han resaltado la importancia de incluir estas amplias zonas al desarrollo nacional (Avella et al. 2010; Botero y Sosa 2011), incluso creando una categoría de suelo costero (Mora y Guerrero 2010).

Las zonas marinas del país representan casi un millón de kilómetros cuadrados, mientras que la longitud de la línea de costa supera los 3000 km (CCO, 2007; MMA, 2000). En esta vasta extensión se ubican ocho departamentos del Caribe Continental, un departamento en el Caribe Insular y cuatro departamentos en la costa Pacífica. En el año 2000 el Ministerio de Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) propuso la creación de once Unidades Ambientales Costeras, que fueron finalmente establecidas por el Decreto 1120 de 2013.

A pesar de estos avances desde la perspectiva ambiental el territorio marino costero en Colombia ha sido subvalorado en la mayoría de políticas públicas sectoriales y en las iniciativas legislativas que se han presentado en el Congreso de la República. Prueba de ello es la inexistencia en Colombia de un ordenamiento jurídico que regule y establezca lineamientos para la ocupación y aprovechamiento de sus áreas jurisdiccionales en el Mar Caribe y el Océano Pacífico, así como en las tres zonas costeras con que limitan (Caribe Continental, Caribe Insular y Pacífica).

Como respuesta desde el sector académico a inexistencia de un ordenamiento jurídico integral del territorio marino-costero, en 2015 se formuló un proyecto de investigación exploratoria que buscó identificar las principales causas de la invisibilización del territorio marino-costero en las iniciativas legislativas. Este documento presenta los principales antecedentes conceptuales, hallazgos y reflexiones generados por este esfuerzo científico.

Antecedentes Conceptuales

Gestión Costera Integrada

Aunque el ser humano es una especie principalmente terrestre, gracias a los avances de la tecnología durante milenios ha logrado dominar los ambientes acuáticos y más recientemente los aéreos. No obstante, la necesidad de gestionar las zonas costeras con un enfoque integrado se inicia apenas en el año 1972, con la Coastal Zone Management Act de los Estados Unidos de América (Vallega, 1999). Posteriormente se presentaron avances legislativos e institucionales en países como Francia y Reino Unido, desembocando en la inclusión de un capítulo exclusivo para la Gestión Costera Integrada

– GCI en el documento final de la Cumbre de la Tierra llevada a cabo en Río de Janeiro en 1992 (Barragán, 2003).

A partir del Capítulo 17 de la Agenda 21 emanada de Río'92, la GCI empezó un veloz desarrollo conceptual y metodológico. La documentación sobre GCI es muy amplia, principalmente en la década entre 1995 y 2005, cuando se desarrollaron la mayoría de manuales y programas a nivel internacional (Clark 1995; COI-UNESCO 1997; Post y Lundin 1996; Cicin-Sain y Knecht 1998; Vallega 1999; Barragán 2003). Posterior a esta profusión de literatura científica vino la formulación de cientos de programas de gestión costera integrada en prácticamente la totalidad de países del mundo.

La GCI es concebida por la mayoría de autores como un proceso cíclico de toma de decisiones, a partir de cinco fases consecutivas: a. Diagnóstico, b. Planeación; c. Implementación, d. Adopción formal y financiamiento; y e. Evaluación (GESAMP, 1999).

Enmarcado en este ciclo básico, tomado de las ciencias políticas, las acciones del Estado y los particulares se deben alinear para lograr un desarrollo sostenible de las costas.

En Colombia la GCI se inicia formalmente en 1997 con la formulación de un documento base para la formulación de una política ambiental en GCI (Steer et al., 1997). A partir de este documento, se aprobó en diciembre del 2000 la Política Nacional para el Desarrollo Sostenible de las Zonas Costeras e Insulares de Colombia (MMA, 2000), la cual fue reforzada con el Documento CONPES 3164, que la dotaba de recursos financieros para su ejecución (CONPES, 2002). De forma simultánea, la Comisión Colombiana del Océano aprobaba los Lineamientos de la Política Nacional del Océano (CCO, 2002), que posteriormente se convertirían en una política intersectorial y de gran amplitud en temas costeros y del océano (CCO, 2007). A partir de estas dos políticas, una ambiental y otra intersectorial, se realizaron múltiples proyectos de diagnóstico, caracterización y planificación en las zonas costeras del país (Rojas, Sierra, P., & López Rodríguez, 2010), aunque de acuerdo al diagnóstico de la Red Iberoamericana de Manejo Costero Integrado, el avance ha sido mucho menor del esperado (Avella et al., 2010).

Más allá de la implementación, completa o parcial, de la GCI, se debe mencionar que la mayoría de iniciativas se limitan a una estrecha franja tierra adentro, que excluye muchas de las interacciones del territorio marino-costero. Muestra de ello es el Decreto 2324 de 1984, que define la jurisdicción de la autoridad marítima a escasos 50 metros desde la línea de más alta marea, mientras que el Decreto 1120 de 2013 establece que la franja tierra adentro de la zona costera es de dos kilómetros, independiente de sus características geomorfológicas. En relación a mar afuera, el mismo Decreto 1120 de 2013 establece como límite la plataforma continental en la isóbata de 200 metros, aunque las competencias de las autoridades ambientales solo llegan hasta la anchura del mar territorial (12 millas náuticas) de acuerdo al artículo 208 de la Ley 1450 de 2011.

Planeación Espacial Marina

Ante la debilidad de la GCI en las áreas marinas, a principios del siglo XXI se empezaron a proponer otros modelos, siendo la Planeación Espacial Marina (PEM) el que tuvo más auge (Ehler y Douvere 2009). La PEM se concibe como una respuesta a la ausencia de instrumentos para ordenar el espacio marino, dado que la GCI se concentra demasiado en las aguas interiores y no propone instrumentos precisos para la ordenación del espacio marino.

Aunque la PEM se asemeja en muchos aspectos, en especial metodológicos, a la GCI, se distingue principalmente por su enfoque práctico y centrado en la ordenación de actividades económicas (Ehler y Douvere 2009). El desarrollo de la PEM se ha plasmado sobre todo en proyectos e iniciativas regulatorias en países con amplia tradición marítima o con situaciones particulares de utilización del océano, como el caso de los estrechos o archipiélagos (EU 2011; Ferreira, Johnson, y Silva 2014).

En Colombia la implementación de la PEM es muy reciente, aunque existen iniciativas similares en su objeto, pero enfocadas en otros marcos de referencia. Se destaca el Plan de Ordenamiento Marítimo de la Bahía de Cartagena, en el cual ya se esbozaban los principios centrales de la PEM (Torres, 2004). Otra iniciativa similar fue realizada en la costa Pacífica, en el Golfo de Cupica, donde se ordenan los usos y actividades económicas desde un enfoque de ciencias de la complejidad, aunque con un procedimiento distinto al establecido por la UNESCO en su guía de PEM (Botero, Tosic, Calderón, & Niño, 2014).

Usos y actividades marino-costeras

Uno de los aspectos centrales de las iniciativas de gestión, bien sean costeras o marinas, es la definición de los intervinientes (stakeholders en inglés) que participarán de la identificación e implementación de los instrumentos jurídicos, administrativos, económicos o técnicos. A pesar de su relevancia, el consenso científico al respecto es mínimo, en gran parte por la tendencia de los investigadores en proponer nuevos métodos, sin haber permitido a los ya propuestos comprobar su eficacia.

En consecuencia, cada iniciativa debe establecer al inicio su propio marco de referencia respecto a quienes intervendrán en las acciones de gestión a proponer. En el caso de la PEM es más evidente, dado que se concentra fuertemente en las actividades económicas localizadas en las aguas marinas, pero en el caso de la GCI los abordajes son muy diversos. Para facilitar esta definición, en este estudio se propone el marco de usos humanos y actividades económicas propuesto inicialmente por (Barragán, 2003) y ajustado posteriormente por Botero et al. (2014).

Como se observa en la Tabla 1, la estructura se conforma por seis categorías de usos humanos de la costa y cinco categorías de actividades económicas, siendo la

diferencia entre unos y otras el interés de lucro en la utilización del espacio marino (Barragán, 2003). En este esquema se diferencian 25 usos de las áreas marino-costeras y 41 actividades económicas que se pueden desarrollar en tres ubicaciones: a. Terrestre, cuando el uso o actividad (U/A) solo puede desarrollarse tierra adentro; b. Costera, cuando el U/A solo se puede desarrollarse en la interfaz continente-mar; y c. Marina, cuando el U/A se realiza exclusivamente en las áreas marinas. Adicionalmente, hay varias actividades que se pueden localizar en dos o incluso las tres zonas.

La ventaja de esta estructura de usos y actividades marino-costeras es que cumplen con la máxima metodológica de las clasificaciones, según la cual todo elemento debe pertenecer a una sola categoría, sin quedar elementos sin categorizar (Hurtado, 2010). Además, esta clasificación permite la aplicación de instrumentos de evaluación y análisis, como la Matriz de Interacciones Costeras, inicialmente propuesta por UNESCO (2006) y posteriormente adaptada por Botero et al. (2014).

La utilización de esta estructura de U/A marino-costeras busca incluir tanto las interacciones que se generan en las zonas costeras, y que son objeto de interés de la GCI, como las interacciones en las zonas marinas, que son abarcadas por la PEM. En consecuencia, se supera la dicotomía costa-mar, generando la opción de ordenar un nuevo espacio más complejo denominado como territorio marino-costero.

Tabla 1.

Estructura de usos humanos y actividades económicas en el territorio marino-costero (M: Marino; C: Costero; T: Terrestre).

| Categoría Uso | Sub-Uso | Ubicación | | | Categoría Actividad | Sub-Actividad | Ubicación | | | |
|---------------------------------|---------------------------------------|-----------|---|---|--------------------------------|-----------------------------------|-------------------------|---|---|--|
| | | M | C | T | | | M | C | T | |
| Espacio natural | Área Protegida Natural Pública | X | X | X | Extractivas o primarias | Exploración petrolera | X | X | X | |
| | Área Protegida Natural sociedad civil | X | X | X | | Extracción de moluscos y bivalvos | X | | | |
| Asentamientos humanos | Residencial baja densidad | | | X | | Minería costera (áridos, salinas) | | X | | |
| | Residencial alta densidad | | | X | | Minería fondos marinos | X | | | |
| | Segunda residencia baja intensidad | | | X | | Pesca Arrastre | X | | | |
| | Segunda residencia alta intensidad | | | X | | Pesca Artesanal | X | | | |
| | Asentamientos palafíticos | X | | | | Pesca de altura | X | | | |
| | Residencial de lujo | | | X | | Básicas | Acuicultura | X | X | |
| Infraestructura e instalaciones | Alimentaciones de playa | | X | | | | Agricultura Comercial | X | X | |
| | Infraestructura Vial | | | X | | | Agricultura de Pancoger | | X | |
| | Instalaciones eléctricas | X | X | X | Avicultura/Porcicultura | | | X | | |
| | Muelles públicos | | | X | Extracción de Madera Comercial | | | X | | |
| | Obras de defensa costera | | | X | Extracción de Madera Local | | | X | | |
| | Paseos y camellones | | | X | Ganadería | | | X | | |
| | Poliductos (gas/petróleo) | X | X | X | Maricultura | | X | X | | |

Tabla continua...

| Categoría Uso | Sub-Uso | Ubicación | | | Categoría Actividad | Sub-Actividad | Ubicación | | |
|---|--|-----------|---|---|---|-----------------------------------|-------------------|---|-----|
| | | M | C | T | | | M | C | T |
| | Vías férreas | | | X | | | | | |
| Receptor de vertidos | Emisario submarino | | X | | Industriales | Desalinización | | | X |
| | Relleno sanitario | | | X | | Generación energía (eólica) | X | X | X |
| Defensa | Instalaciones militares en tierra | | | X | | Generación energía (mareomotriz) | | | X |
| | Instalaciones militares navales | | | | | Generación energía (térmica) | | | X X |
| | Instalaciones Policía Nacional o Local | | | X | | Manufactura | | | X |
| | | | | | | Siderúrgica | | | X X |
| Tradiciones locales (patrimonio cultural) | Área Protegida Cultural Pública | X | X | | | Transporte Marítimo Interno | | | X |
| | Producción Artesanías | | | X | | Transporte Marítimo Cabotaje | | | X |
| | Territorios Ancestrales | X | X | | | Transporte Marítimo Internacional | | | X |
| | Zona ceremonial | X | X | | | Comercio y transporte marítimo | Megapuertos (HUB) | | |
| | | | | | Puertos mercancía general | | | | X |
| | | | | | Puertos de gráneles sólidos | | | X | |
| | | | | | Puertos multipropósito | | | X | |
| | | | | | Puertos de gráneles líquidos o gaseosos | | | X | |
| | | | | | Puertos contenedores | | | X | |
| | | | | | Puertos pesqueros | | | X | |
| | | | | | Turismo y recreación | Turismo de Naturaleza | X | X | X |
| | | | | | | Turismo Náutico | X | X | |
| | | | | | | Turismo de Sol y Playa | | | X |
| | | | | | | Turismo de Cruceros | X | X | |
| | | | | | | Turismo de Avistamiento | | | X |
| | | | | | | Ballenas | | | |
| | | | | | | Turismo de Aventura | X | X | X |
| | | | | | | Recreación urbana | | | X |
| | | | | | | Pesca Deportiva | | | X |
| | | | | | | Campos de Golf | | | X |
| | | | | | Buceo Recreativo | | | X | |

Método

La investigación se desarrolló en dos fases: una primera de tipo exploratorio descriptivo y una posterior de tipo analítico, de acuerdo a los postulados de Hurtado (2010). La primera fase se sustentó en la inexistencia en Colombia de suficientes referentes sobre la temática de ordenamiento territorial marino-costero (OTMC) desde la perspectiva jurídica. A partir de los hallazgos de esta fase exploratoria, se identificaron las fuentes de información relevantes y se calibraron los instrumentos de registro documental.

Para el acceso a la información sobre las iniciativas legislativas, se consultaron los registros entre 1999 y 2016 publicados por la Gaceta del Congreso, dado que es la fuente oficial de información del Congreso de la República de Colombia. Simultáneamente, se consultó la página web del Senado de la República, siendo la principal fuente de información por la organización, calidad y cantidad de datos relevantes para la investigación y la cual tiene el registro de mayoría de proyectos de ley cursados en el Congreso desde el año 2000. Finalmente, se verificó la información obtenida y se complementaron vacíos documentales en dos visitas a la Unidad de Gacetas del Congreso de la República.

Respecto al registro de la información, a medida que se identificaron proyectos de ley relacionados con temáticas marino-costeras (tabla 1), se fueron registrando en un instrumento diseñado para la investigación, en el cual se incluyeron datos ligados al trámite legislativo, tales como legislatura, autor, ponente, partido político, número de gaceta de cada etapa, entre otros. Esta labor fue realizada por dos auxiliares de investigación, quienes extractaban e ingresaban la información de cada iniciativa legislativa de forma sistemática.

Posteriormente, y debido a que las Gacetas del Congreso son organizadas únicamente de forma cronológica, se debió reconstruir el trámite de cada proyecto de ley, generando un documento único compilado por cada iniciativa legislativa identificada. Con esta información ordenada y tabulada, se procedió al análisis descriptivo de frecuencias en las principales variables, tales como periodo legislativo, partido político y último trámite cursado. A partir de ello se generaron los resultados que soportan los hallazgos procedimentales y temáticos que se presentan en este documento.

Resultados y Discusión

Acceso y disponibilidad de la información legislativa

El primer hallazgo relevante de la investigación fue la escasez, o incluso nula existencia, de iniciativas legislativas sobre OTMC. Si bien el proyecto identificó cincuenta y dos proyectos de ley con relación directa a los U/A marino-costeros o sobre ordenamiento territorial (Tabla 2), ninguno cumplía las características para ser denominado como Ley de Costas, menos como iniciativa de ordenamiento del territorio marino-costero.

Tabla 2.

Gacetas del Congreso identificadas en línea desde la expedición de la Ley 388 de 1997.

| Año | Total Gacetas | Relación Directa | Relación Indirecta | Relación Probable | Sin Relación |
|-------------|---------------|------------------|--------------------|-------------------|--------------|
| 1997 | IND | IND | IND | IND | IND |
| 1998 | IND | IND | IND | IND | IND |
| 1999 | IND | IND | IND | IND | IND |
| 2000 | 253 | 4 | 0 | 1 | 248 |
| 2001 | 370 | 10 | 2 | 6 | 352 |
| 2002 | 1821 | 2 | 0 | 1 | 1818 |
| 2003 | 1929 | 4 | 0 | 6 | 1919 |
| 2004 | 785 | 7 | 9 | 2 | 767 |
| 2005 | 954 | 9 | 10 | 3 | 932 |
| 2006 | 694 | 5 | 4 | 14 | 671 |
| 2007 | 678 | 11 | 2 | 18 | 647 |
| 2008 | 958 | 4 | 16 | 4 | 934 |
| 2009 | 1305 | 17 | 9 | 7 | 1272 |
| 2010 | 1128 | 7 | 3 | 1 | 1117 |
| 2011 | 1004 | 17 | 3 | 0 | 984 |
| 2012 | 961 | 2 | 8 | 0 | 951 |
| 2013 | 1055 | 10 | 7 | 0 | 1038 |
| 2014 | 869 | 17 | 1 | 1 | 850 |
| 2015 | 1078 | 4 | 25 | 5 | 1044 |
| 2016 | 382 | 20 | 13 | 5 | 344 |
| Suma | 16224 | 150 | 112 | 74 | 15888 |
| % | 100% | 0,9% | 0,7% | 0,5% | 97,9% |

Respecto a las fuentes de información, se encontró que los proyectos de ley son difícilmente consultables por una persona sin experiencia en temas legislativos. La aplicación web del Congreso de la República para la consulta de las Gacetas tiene una interface poco intuitiva, que no permite búsquedas por temáticas, sectores estatales (ej. Ambiente o educación) o grupos políticos. Una fuente de consulta más intuitiva, aunque menos robusta, es la ofrecida por el Programa Congreso Visible de la Universidad de Los Andes, quienes permiten búsquedas de proyectos de ley por temática o año. Si bien esta fuente de información fue utilizada en la primera instancia del proyecto, fue reemplazada posteriormente por la dificultad para hacer búsquedas efectivas sobre los usos y actividades marino-costeras, dado que la categorización utilizada por este programa se debe más a la clasificación de temáticas de las comisiones del Senado y Cámara de Representantes, que invisibilizan los temas marino-costeros.

La tercera fuente, que finalmente fue la más utilizada, se refirió a la página web del Senado de la República, que contiene un motor de búsqueda de proyectos de ley

desde el año 1990, organizados por legislaturas. De cada proyecto de ley se obtiene una ficha con la descripción del trámite legislativo, las gacetas de referencia, y el estado actual. A partir de esta información ordenada, se logró recuperar las gacetas de interés dentro del aplicativo inicialmente comentado del Congreso de la República, aunque los proyectos de ley entre 1997 y 2005 tenían menos nivel de detalle.

En consecuencia, el procedimiento de consulta de iniciativas legislativas en Colombia es altamente tortuoso, empezando por la consulta de las fuentes oficiales. Asimismo, no existe una agrupación de las gacetas del Congreso en función de los proyectos de ley. Esto, implica tener que revisar cientos y hasta miles de gacetas para lograr rearmar el trámite legislativo de un solo proyecto. Adicionalmente, la organización de la información en las gacetas (exposición de motivos en senado, primera ponencia en senado, segunda ponencia en senado, texto de plenaria en Senado, conciliación en senado, exposición de motivos en cámara, primera ponencia en cámara, segunda ponencia en cámara, texto de plenaria en cámara, conciliación en cámara) no es uniforme, generando dificultades al momento de su reconstrucción en cada una de las etapas del trámite legislativo. La desorganización de la información imposibilita comprender las modificaciones realizadas durante el trámite legislativo, puesto que, de un debate a otro puede mutar el objetivo, contenido normativo o finalidad inicial, desconociéndose la motivación que impulso los cambios.

Temáticas legisladas

Desde el punto de vista técnico, se encontró una gran concentración en las temáticas legisladas en torno al territorio marino-costero en Colombia. Se encontraron 52 proyectos de ley con relación directa sobre ordenamiento territorial, de las cuales 11 presentados en el Senado y 7 radicados en la Cámara de Representantes, que versan sobre el ordenamiento territorial, que tenían como finalidad la distribución de competencias entre las autoridades centrales, regionales y locales. Así mismo, dos proyectos de ley radicados en Senado y dos en Cámara de Representantes, que dan cuenta sobre los asentamientos humanos, estos últimos, enfocados en cambiar el régimen jurídico de las playas de bajamar y permitir su desafectación.

También, se encontraron 10 proyectos de ley presentados en el Senado y 5 radicados en la Cámara de Representantes que guardan relación con el comercio y transporte marítimo, cuyo objetivo era el diseño de una política en materia portuaria que garantice la eficiencia y competitividad de la actividad portuaria y el transporte marítimo. Finalmente, se tienen 4 proyectos de turismo y recreación propuestos en el Senado y que propendían por incorporar al ordenamiento jurídico colombiano las recomendaciones de la Organización Marítima Internacional en lo relacionado con las medidas de seguridad que se deben ejecutar en la práctica de ciertas actividades turísticas y de recreación, como el buceo (Figura 1).

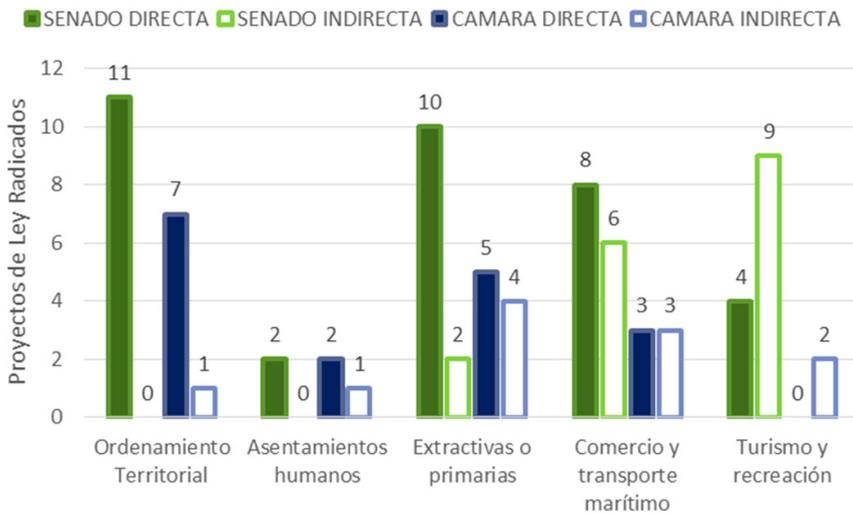


Figura 1. Proyectos de Ley en temas marino-costeros con relación directa (n=52) e indirecta (n=28).
Fuente: Organización Marítima Internacional.

Uno de los hallazgos más relevantes de la investigación fue el bajo éxito de los proyectos de ley en su trámite legislativo. En el documento de Sepúlveda (2014) se especifica claramente el procedimiento que debe seguir cualquier proyecto de ley que se tramite en el Congreso de la República. No obstante, se evidencia que son muy pocas las iniciativas legislativas que logran llegar a sanción presidencial, cursando los cuatros debates legislativos requeridos para ser ley, dado que gran número de los proyectos legislativos no logran superar el primer debate (Figura 2).

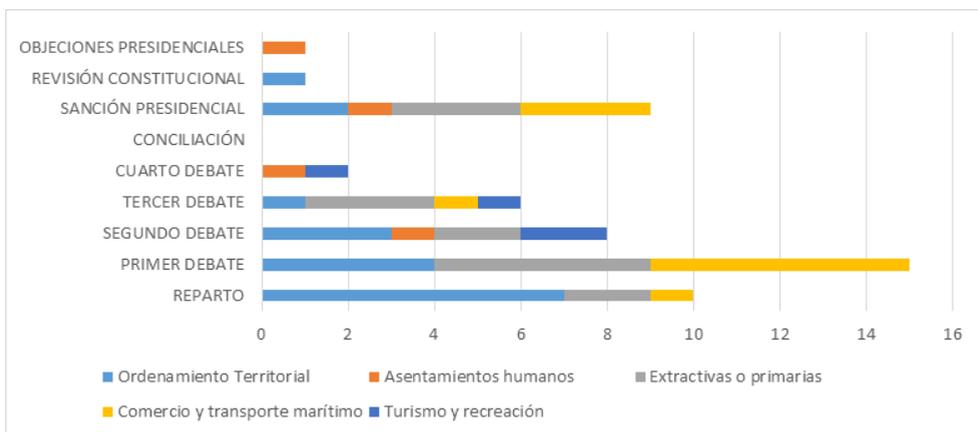


Figura 2. Máximo avance del trámite de proyectos de ley en temas marino-costeros entre 1998 y 2016
Fuente: Elaboración propia.

A un hallazgo similar se llega al revisar el último trámite cursado por los 52 proyectos de ley analizados. Exactamente el 50% (n=26) de los proyectos relacionados con OTMC fueron archivados por tránsito de legislatura, al aplicarles el artículo 190 de la Ley 5 de 1992 (Sepulveda, 2014), dejando la mitad de las iniciativas sin efecto por simples cuestiones de agenda legislativa (Figura 3). Se destaca que la causal de archivo o sanción es proporcionalmente homogénea en las cinco temáticas encontradas, demostrando que no hay un sesgo particular hacia un uso o actividad costero por parte del Legislativo.

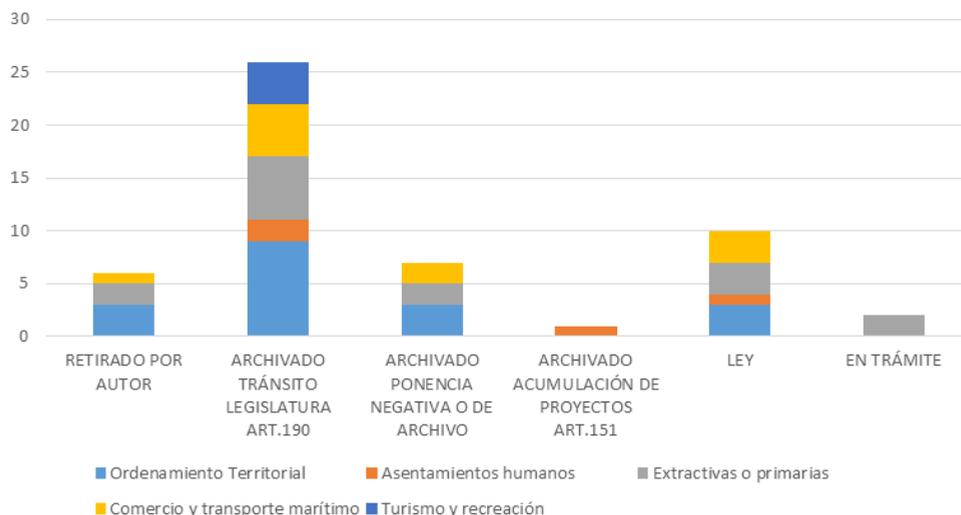


Figura 3. Último trámite legislativo de los proyectos de ley en temas marino-costeros entre 1998 y 2016
Fuente: Elaboración propia.

Otro elemento particular que evidencia la dificultad de legislar sobre los asuntos marinos y costeros en Colombia es la división de temáticas de las Comisiones Constitucionales del Congreso. Como se observa en la Tabla 3, la estructura de usos y actividades costeras está fragmentada en las siete comisiones constitucionales que componen las dos cámaras, aunque en algunas con menor claridad, como las comisiones quinta y sexta, que si incluyen algunas de las actividades económicas de forma explícita (ej. Turismo, puertos, minería).

Tabla 3.*Relación de las comisiones constitucionales del Congreso de la República con los asuntos marino-costeros.*

| Comisión | Sen | Rep | Temáticas Relacionadas con Marino-Costeros |
|-----------------|------------|------------|--|
| Primera | 19 | 35 | Organización territorial; asuntos étnicos. |
| Segunda | 13 | 19 | Defensa nacional y fuerza pública; comercio exterior e integración económica; política portuaria; fronteras; zonas francas y de libre comercio. |
| Tercera | 15 | 29 | Regulación económica. |
| Cuarta | 15 | 27 | Enajenación y destinación de bienes nacionales; creación, supresión, reforma u organización de establecimientos públicos nacionales. |
| Quinta | 13 | 19 | Régimen agropecuario; medio ambiente y recursos naturales; adjudicación y recuperación de tierras; recursos ictiológicos y asuntos del mar; minas y energía. |
| Sexta | 13 | 18 | Comunicaciones; calamidades públicas; funciones públicas y prestación de los servicios públicos; obras públicas y transporte; turismo y desarrollo turístico; educación y cultura. |
| Septima | 14 | 19 | Recreación; deportes; salud, organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria. |

Fuente: SEN: Número de Senadores; REP: Número de Representantes

En consecuencia, algunos proyectos de ley empezaron su trámite en comisiones que no se relacionaban de forma directa con su temática, a la vez que la mayoría de comisiones tramitaron proyectos de ley de más de dos usos y actividades diferentes. La figura 4 demuestra esta inconsistencia, mostrando que comisiones como la segunda y tercera tramitaron proyectos de ley hasta de las cinco categorías identificadas. Asimismo, la única comisión que no tramitó ningún proyecto de ley fue la Séptima, a pesar de ser la responsable de legislar temas como vivienda (categoría asentamientos humanos) y recreación (categoría turismo y recreación). Finalmente, se identificaron a las comisiones primera y quinta como las más consistentes en función de las temáticas que legislan y los proyectos de ley que tramitaron.

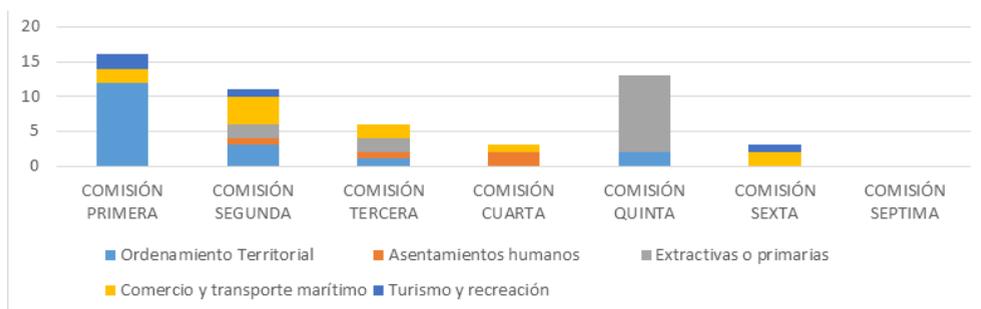


Figura 4. Comisión Constitucional del Congreso de la República que debatió los proyectos de ley en temas marino-costeros entre 1998 y 2016.

Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, la regulación del 42% del territorio nacional, representado en los 928.660 km² de áreas marinas (CCO, 2016), se ha restringido en las últimas dos décadas a menos de la mitad de los usos humanos y actividades económicas marino-costeras. Adicionalmente, dentro de este limitado ejercicio legislativo, un escaso 18% de los proyectos de ley presentados se han sancionado como Leyes de la República, dejando un vacío importante de temas por legislar en pro del desarrollo marítimo nacional. En consecuencia, a pesar de las políticas nacionales en temas del océano y zonas costeras, Colombia todavía no se puede considerar un país costero y marino.

Conclusiones

Colombia es un país donde la riqueza de su territorio marino-costero es inversamente proporcional al interés por su ordenamiento para el beneficio de la sociedad y la protección del patrimonio natural y cultural. A pesar de contar con casi un millón de kilómetros cuadrados de áreas marinas jurisdiccionales en tres zonas costeras, lo que le permite tener frontera con doce países, no ha sido suficiente para llamar la atención de la Rama Legislativa hacia su regulación integrada. Las raíces de esta situación gravosa para el desarrollo de la Nación pueden explicarse desde diversas perspectivas.

Inicialmente, la evolución histórica de Colombia ha privilegiado las zonas interiores, donde se encuentran las grandes ciudades y áreas pobladas, en detrimento de las zonas costeras. Resultado de ello es la concentración de los presupuestos nacionales, y por ende la voluntad política, en la región andina, centrando el interés legislativo en asuntos más ligados al desarrollo de las regiones montañosas. La primera consecuencia de ello son los bajísimos índices de desarrollo en las tres zonas costeras colombianas (DNP, 2008).

Por otra parte, la clasificación de las temáticas legislativas dificulta la concepción del desarrollo en términos territoriales. El Congreso de la República se organiza en dos cámaras, que a su vez tienen comisiones constitucionales (Art. 2 Ley 5ª de 1992) y comisiones legales (Art. 55 Ley 5ª de 1992) para tratar todos los temas inherentes a su función legislativa. A raíz que el ordenamiento territorial es un asunto transversal, se regularon por la Ley 1454 de 2011 las Comisiones de Ordenamiento Territorial en Senado y Cámara. Sin embargo no han logrado incluir el territorio marino-costero dentro de sus prioridades. Por lo tanto, siguen sin doliente en el legislativo todas las áreas marinas y costeras del país.

Finalmente, las áreas marinas e incluso las costeras, han sido excluidas de forma sistemática de la inmensa mayoría de propuestas científicas y estatales de ordenamiento territorial. El solo término en inglés de ordenamiento territorial (Land Planning) ya indica un sesgo absoluto sobre las zonas continentales. No obstante recientemente, debido en gran parte al avance de la tecnología para explotar los recursos marinos (en el subsuelo y columna de agua) y el aumento del tráfico marítimo, se han empezado a proponer planes que también incluyan las áreas marinas; pero en Colombia se está realizando sobre bases jurídicas inciertas.

La reflexión gira entonces sobre la adecuada inclusión del territorio marino-costero en las iniciativas de ordenamiento territorial, pues al menos en Colombia todavía se regula en términos de suelo urbano y suelo rural, olvidando propuestas tan interesantes como la de Ramos y Guerrero (2010) en relación al suelo costero. Sería necesario repensar estas clasificaciones del territorio, no solo con objeto de incluir el territorio marino-costero, sino incluso en la concepción de territorio como suelo, olvidando las actividades que se desarrollan sobre el agua. Con este avance conceptual y legislativo, seguramente se logrará incluir de forma más efectiva estos vastos espacios al desarrollo de la Nación.

Referencias

- Avella, F., Osorio, A., Parra, E., Burgos, S., Vilardy, S., Botero, C. M., ... Mojica, D. (2010). Gestión del litoral en Colombia. Reto de un país con tres costas. In A. Pedro & A. Chica (Eds.), *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de Cambio*. Red IBERMAR (CYTED), (pp. 175–209). Cadiz: Red Iberoamericana en Manejo Costero Integrado.
- Barragán, J. M. (2003). *Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales*. Cadiz: Publicaciones Universidad de Cádiz.
- Botero, C. M., & Sosa, Z. (2011). *Propuestas para la gestión litoral de un país con tres costas: Colombia*. In J. M. Barragan (Ed.), *Manejo costero integrado y política pública en Iberoamérica: propuestas para la acción* (pp. 139–157). Cadiz: Red Iberoamericana en Manejo Costero Integrado. Retrieved from www.ibermar.org

- Botero, C. M., Totic, M., Calderon, H., & Niño, D. (2014). *Ordenamiento del golfo de Cupica (Pacífico colombiano) como ejemplo de gestión costera integrada a escala local*. *Bol. Cient. CIOH*, 32, 105–122.
- CCO. (2002). *Lineamientos de la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros*. Bogota: Comisión Colombiana del Océano.
- CCO. (2007). *Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros*. Bogota: Comisión Colombiana del Océano.
- CCO. (2016). *Hacia una potencia oceánica*. Bogota: Secretaria Ejecutiva de la Comisión Colombiana del Océano.
- Cicin-Sain, B., & Knecht, R. W. (1998). *Integrated coastal and ocean management: concepts and practices*. Washington: Island Press.
- Clark, J. R. (1995). *Coastal Zone Management Handbook*. Boca Raton: Lewis Publishers.
- COI-UNESCO. (1997). *Methodological guide to integrated coastal zone management*. Paris: Intergovernmental Oceanographic Commission - UNESCO. Retrieved from http://www.jodc.go.jp/jodcweb/info/ioc_doc/Manual/121249eo.pdf
- CONPES. (2002). *Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia - Plan De Acción 2002 - 2004*. Bogota: Consejo Nacional de Política Económica y Social.
- DNP. (2008). *Elementos básicos para el manejo integrado de zonas costeras*. Bogota: Departamento Nacional de Planeación.
- Ehler, C., & Douvere, F. (2009). *Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management*. Paris: intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme. [https://doi.org/Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme](https://doi.org/Intergovernmental%20Oceanographic%20Commission%20and%20Man%20and%20the%20Biosphere%20Programme)
- EU. (2011). *Maritime Spatial Planning in the EU – Achievements and Future Development*. Brussels: Commission of the European Community. <https://doi.org/10.2771/81687>
- Ferreira, M. A., Johnson, D., & Silva, C. P. da. (2014). How can Portugal effectively integrate ICM and MSP? *Journal of Coastal Research*, (Special Issue 70-Proceedings of the 13th International Coastal Symposium), 496 – 501. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.2112/SI70-085.1>

- GESAMP. (1999). *La contribucion de la ciencia al manejo costero integrado*. Roma: Grupo Mixto de Expertos OMI/FAO/UNESCO-COI/OMM/OMS/OIEA/Naciones Unidas/PNUMA sobre los Aspectos Científicos de la Protección del Medio Marino.
- Hurtado, J. (2010). *Metodología de Investigación. Guía desde una perspectiva holística*. Bogota: Ediciones Quiron.
- MMA. (2000). *Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia*. Bogota: Ministerio de Medio Ambiente.
- Post, J. C., & Lundin, C. G. (Eds). (1996). *Guidelines for integrated coastal zone management*, (9), 28pp. <https://doi.org/10.1596/0-8213-3735-1>
- Ramos, A., & Guerrero, D. S. (2010). *El suelo costero*. Bogota: Procuraduría General de la Nación.
- Rojas, X., Sierra, P., P., L.-R., & López Rodríguez, A. (2010). *Guía metodológica para el manejo integrado de las zonas costeras en Colombia, manual 2: planificación de la zona costera*. Santa Marta: Serie de Documentos Generales INVEMAR.
- Sepulveda, J. A. (2014). *Procedimiento Legislativo Colombiano*. Bogota: Fundación Domopaz.
- Steer, R., Arias, F., Ramos, A., Sierra, P., Alonso, D., & Ocampo, P. (1997). *Documento base para la elaboración de la Política Nacional de Ordenamiento Integrado de las Zonas Costeras Colombianas*. Bogota: Documento de Consultoría del Ministerio de Medio Ambiente.
- Torres, R. R. (2004). *Plan de Ordenamiento Marítimo. Trabajo de grado especialización en política y estrategia marítima*. Escuela Naval de Cadetes “Almirante Padilla.”
- UNESCO. (2006). *Exit from the labyrinth. Integrated coastal management in the Kandalaksha District, Murmansk Region of the Russian Federation*. Paris: Coastal region and small island papers 21, UNESCO.
- Vallega, A. (1999). *Fundamentals of Integrated Coastal Management*. Dordrecht: Kluwer Publishers.



Toma aérea Plaza de Armas de la Escuela Naval de Cadetes “Almirante Padilla”.