



Fotografías: Demetrio Aguas

Playas de San Andrés

# Suelo costero como instrumento de planificación y ordenamiento territorial en Colombia

Roberto Lastra Mier<sup>1</sup>; Karen Paola Amador Rangel<sup>2</sup>; Alba R. Vergara<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Doctor en Historia de la Universidad de Vigo; M. Sc. en Proyectos de Desarrollo Social de la Universidad del Norte y Abogado de la Universidad de la Costa. Docente de la Facultad de Ciencias Jurídicas en Legislación Ambiental, Universidad del Atlántico, y docente invitado en Derecho del Mar de la Universidad Externado de Colombia. Número ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6076-6452>. Correo electrónico: robertolastra@uniatlantico.edu.co

<sup>2</sup> Abogada de la Universidad del Norte; Especialista en Derecho del Medio Ambiente, candidata a Magíster en Derecho del Estado con énfasis en Derecho de los Recursos Naturales de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: karen.paola.amador.rangel@outlook.com

<sup>3</sup> Doctor en Biología de la Universidad de Vigo; M. Sc. Biología Marina de la Universidad Nacional de Colombia y Bióloga Marina de la Universidad de Bogotá "Jorge Tadeo Lozano". Docente de la facultad de Ciencias Básicas, Universidad del Atlántico. Número ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9344-6575>. Correo electrónico: albavergara@uniatlantico.edu.co

A partir de la expedición de la Constitución Política Colombiana de 1991 y, muy particularmente, durante los últimos 20 años, el desarrollo jurídico en referencia a las políticas, instrumentos y mecanismos de planificación y ordenamiento territorial en Colombia ha sido vertiginoso. Sin embargo, y a pesar de los avances, dichos procesos en referencia a la franja marino-costera han sido mucho menos en comparación con el desarrollo e impulso dado a los mismos en el territorio continental.

Han sido muchos y muy variados los intentos de codificación en diferentes aspectos y perspectivas de este particular espacio en el que el mar y la tierra se unen, bien sea desde la óptica de la naturaleza de los bienes, desde el punto de vista

ecosistémico o por su importancia económica y social. Se podría por tanto afirmar que ha sido una evolución normativa en cierto modo fragmentada, pero que, a partir de la década de los años 90 del siglo XX, dicho desarrollo normativo contrastó con el de los años precedentes, debido al surgimiento de una visión integradora del espacio costero que finalmente sentó las bases para la comprensión de la complejidad de esta zona. A partir de ese momento se estableció la necesidad de abordar su ordenación desde una perspectiva holística, en la que lo jurídico, lo científico, lo ambiental y lo socioeconómico lograran integrarse de manera coherente para el logro de la preservación, conservación y uso sostenible de estas zonas (Lastra-Mier y Vergara, 2018).

Sin lugar a dudas, una de las grandes dificultades para la incorporación de los espacios marino-costeros en la ordenación territorial ha radicado en su precaria definición desde el punto de vista jurídico, es decir, hasta el momento los conocimientos jurídicos para facilitar su entendimiento han sido limitados. A pesar de que, a partir del siglo XIX, términos como "costa nacional" y "mar territorial" vienen siendo contemplados en la legislación colombiana, no es hasta mediados del siglo XX cuando con la expedición de normas referentes a la creación de la marina mercante se comenzó un proceso de definición de términos y espacios geográficos específicos sobre esta porción del territorio, sobre todo con una connotación enfocada a la definición de competencias y jurisdicción de la autoridad marítima en la que los componentes ambientales y de ordenamiento territorial no estaban contemplados.

## Visión integradora del espacio marino-costero en el ordenamiento territorial

La influencia desde la esfera de lo internacional, a través de la suscripción de convenios y tratados, operacionalizó la dinámica integradora de los espacios marino-costeros al observarse, por ejemplo, como se insta a los Estados ribereños a proceder a una ordenación integrada y a un desarrollo sostenible de las zonas costeras y del medio marino sujetos a su jurisdicción nacional. Para tal fin era necesario, entre otros aspectos, crear un proceso integrado de formulación de políticas y adopción de decisiones en que participasen todos los sectores interesados para fomentar la compatibilidad y el equilibrio entre los distintos usos.

Lo anterior fue el espíritu plasmado en la Agenda XXI Capítulo 17.5 de la Organización de las Naciones Unidas, aprobada en la Conferencia sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada



en la ciudad de Río de Janeiro del 13 al 14 de junio de 1992. De igual forma, los planes o manejos de la Decisión ii/10 sobre la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica marina y costera, relativa a la segunda conferencia de los países signatarios del Convenio sobre Diversidad Biológica realizada en Yakarta en 1995, deben integrarse a los Planes Nacionales de Desarrollo de los respectivos países.

En el ordenamiento jurídico colombiano esta visión integradora del espacio marino-costero tiene sus tímidos inicios con la expedición del Decreto Ley 2811 de 1974. Sin embargo, desde el punto de vista del ordenamiento ambiental territorial colombiano es la Ley 99 de 1993, a través de la cual se creó el Sistema Nacional Ambiental (SINA), que cimentó las bases a partir de las cuales se comenzó a desarrollar esa visión integradora entre el ordenamiento territorial y ambiental marino-costero. Este proceso ha requerido un arduo trabajo de investigación, comprensión y concertación en el que dicha herramienta integradora se ha ido afianzando como el pilar sobre el cual sustentará la actual normativa en materia de ordenamiento territorial marino-costero, y que apelando a los planteamientos de la metodología de manejo integrado de zonas costeras (MIZC) se encuentra definido de acuerdo al artículo segundo del Decreto 1120 de 2013, como aquel *"proceso dinámico y participativo mediante el cual se diseñan estrategias y se adoptan decisiones para el uso sostenible y la conservación de la zona costera y sus recursos"*, planteándose la necesidad de incluir la variable ecológica en los mecanismos de ordenación del territorio.

En términos amplios, la expedición de la Ley 388 de 1997 fue prolífica en plantear los conceptos referentes a los tipos de suelos. El artículo octavo realiza la siguiente clasificación de los suelos: urbano, de expansión y rural. Sin embargo, dejó de lado la inclusión del suelo comprendido por la franja costera, por lo que, con el pasar del tiempo, este vacío fue llenándose de manera errónea, asimilándose en numerosas ocasiones el *suelo costero* como *suelo rural*. La expedición de la Ley 1454 del 2011 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial presenta el mismo vacío al no contemplar ninguna referencia al territorio marino-costero en su articulado, lo cual pone de manifiesto esa dicotomía entre lo marino-costero y lo continental en el ordenamiento territorial nacional.

La expedición del Decreto 1120 de 2013, por el cual se reglamentan las unidades ambientales costeras (UAC) y las comisiones conjuntas, establece las reglas de procedimiento y criterios para reglamentar la restricción de ciertas actividades en pastos marinos. Esto marca un hito importante

en este sentido, al sentar las bases jurídicas que reglamentan lo referente a la definición, entre otros aspectos, del término suelo costero.

Si bien es cierto que la creación del concepto de las UAC como elemento vertebrador del ordenamiento desde una perspectiva ecosistémica, se había planteado a partir de los años 90 del pasado siglo, su reglamentación se ha constituido, sin lugar a duda, en uno de los grandes aportes para lograr la inclusión de la variante ecológica integrada en el ordenamiento territorial ambiental.

El artículo segundo de la mencionada norma plantea una serie de definiciones dentro de las cuales enuncia taxativamente cuales son las autoridades ambientales que intervienen en la creación, reglamentación y manejo de las UAC. De igual forma, también indica lo que debe entenderse por ecosistema, laguna, suelo y zona costera; así como también incorpora una definición de lo que implica la metodología de MIZC, la definición de una UAC e indica cuál es el proceso de zonificación que se empleará para la definición de estas.

En lo relacionado con los procesos de planificación y ordenamiento ambiental, el elemento suelo es quizás el eje fundamental sobre el cual recae toda la actividad jurídica de ordenación. Para tales efectos y en lo pertinente a los territorios costeros, hasta el momento se tiene como herramienta jurídico-conceptual, la definición de suelo costero contenida en el artículo segundo de la citada norma, que lo define como *"el suelo comprendido por la zona costera"*, remisión conceptual que viene desarrollada posteriormente desde la perspectiva ecosistémica al plantear tres subzonas: marino-costera o franja de mar adentro, bajamar o franja de transición y terrestre-costera o franja de tierra adentro. Estos conceptos inducen a comprender el funcionamiento de la zona per se como un instrumento que permite aproximarnos a una definición conceptual de suelo costero.

En cualquier proceso de ordenamiento resulta de vital importancia la definición de los límites espaciales, ya que una de las funciones que el suelo cumple es que permite ubicar las actividades adecuadas, en un número apropiado y en el espacio adecuado. Teniendo en cuenta lo anterior, un primer ejercicio de aproximación en contexto con la definición contemplada en la norma es que los suelos costeros son espacios del territorio nacional formados por una franja de anchura variable de tierra firme y espacio marino, en donde se presentan procesos de interacción entre el mar y la tierra. Este concepto ya había sido abordado por el artículo 167 del Decreto 2324 de 1984 y que



Personal Dimar Playas Alta Guajira

ahora viene a ser ampliado conceptualmente por el Decreto 1120 de 2013.

A la fecha no se han observado cuestionamientos desde lo jurisprudencial a este proceso de zonificación derivado del desarrollo de la Ley 388 de 1997 a través de Decreto 1120 de 2013. Sin embargo, se debe advertir la complejidad de abordar una definición de esta índole, bastante amplia incluso desde el punto de vista científico, porque plantea interrogantes sobre la metodología para la determinación de dichos espacios y sus implicaciones en la compatibilización con el resto del ordenamiento jurídico en materia de ordenamiento territorial. La concreción sobre los límites del suelo y, de paso, el poder establecer qué usos son permitidos desde los postulados del desarrollo sostenible y cuáles serán las porciones de terreno físicas destinadas única y exclusivamente a conservación, son desafíos que deberán ser resueltos desde lo jurídico en conjunción con lo ambiental. El desarrollo de estas definiciones, si bien no resuelve del todo los vacíos hasta la fecha presentados, constituyen un notorio avance en materia de ordenamiento, ya que como parte del desarrollo de la Ley 1454 de 2011 marca un punto de inflexión al integrar este tipo de conceptos en la normativa de ordenamiento territorial y en ese proceso de integración. Se hace menester conocer y comprender, entre otras cuestiones, los aspectos científicos, técnicos y jurídicos necesarios para determinar el límite exterior de nuestra plataforma continental, elemento integrante del proceso de zonificación, conforme al artículo tercero del Decreto 1120 de 2013, al ser esta una prolongación natural del continente.

Finalmente, el Decreto 1120 de 2013 plantea la creación de los planes de ordenamiento de manejo

integrado de las unidades ambientales costeras (Pomiuac) como instrumento de planificación ambiental. Por su naturaleza adoptan la connotación de determinante ambiental, figura jurídica desarrollada en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997; lo que implica que una vez adoptado se constituye en una norma de superior jerarquía, que deberá ser adoptada por los planes de ordenamiento territorial.

El Gobierno colombiano ha avanzado en la formulación e implementación de políticas públicas para el desarrollo sostenible de los océanos y zonas costeras, marinas e insulares, desde hace aproximadamente 20 años. En el año 2000 el Consejo Nacional Ambiental aprobó la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia (Pnaoci), definiendo tres regiones integrales de planificación y ordenamiento ambiental territorial: región Caribe Insular, región Caribe Continental y Oceánica, y región Pacífico. Posteriormente, en 2007 fue expedida la Política Nacional de los Océanos y los Espacios Costeros (Pnoec) al desarrollarse en los siguientes aspectos: (i) integridad y proyección del territorio marítimo; (ii) desarrollo económico; (iii) fortalecimiento de la gobernanza marítima; (iv) uso sostenible de la biodiversidad marina, y (v) cultura, educación y ciencias marítimas (Lastra-Mier y Vergara, 2019).

Esta política surtió un proceso de actualización, entre los años 2015 y 2017, a cargo de la Comisión Colombiana del Océano (CCO), detectándose en ambas políticas falencias sobre todo en lo relacionado con la gobernanza de los asuntos marino-costeros, aspectos en los que arduamente han trabajado las autoridades pertinentes para avanzar hacia el logro de los objetivos propuestos que hoy se complementan con el documento Conpes

3990 de 2020. De manera decidida se ha planteado proyectar a Colombia como una potencia bioceánica para el año 2030, mediante el aprovechamiento integral y sostenible de su ubicación estratégica, al localizarse entre el Pacífico y el Atlántico, al tener una ventaja competitiva asociada a su cercanía con el canal de Panamá, su relación con alta mar y la Antártica, las condiciones oceánicas y recursos naturales existentes en sus costas, para contribuir al desarrollo sostenible del país; resaltando desde este documento la necesidad de abordar desde una perspectiva integradora todo lo referente a la definición de espacios en los que el ordenamiento territorial adquiere una importancia sustancial.

La normatividad colombiana en materia de ordenamiento territorial ha establecido como premisa que la participación ciudadana en dichos procesos es un requisito indispensable. Estos planteamientos están contemplados en diferentes instrumentos jurídicos que se han venido implementando a lo largo de las últimas décadas a partir de la Constitución de 1991. La expedición del Decreto 1120 de 2013 no es ajena a estos preceptos al contemplar que los Pomiac deberán pasar la consulta previa como requisitos para su nacimiento a la vida jurídica, lo cual constituye, sin lugar a dudas, un paso jurídicamente indispensable. Sin embargo, su realización plantea a su vez retos enormes al considerar el gran número de actores que deben intervenir en el proceso, lo cual lastra de alguna manera la aprobación final de estos planes y por ende retrasa de manera considerable la implementación de los programas de conservación basados en el ordenamiento del territorio.

### Conclusión

Resulta notorio el impulso y avance en la definición de espacios costeros que partiendo del enfoque integrador ha planteado metodologías de abordaje del suelo, no solo desde la perspectiva ecosistémica, sino que estos a su vez conllevan a una compatibilización con lo jurídico en cuanto a la delimitación de espacios que permiten abordar los procesos de ordenación del territorio.

A pesar de que la Constitución Colombiana plantea el componente participativo en todos los procesos de ordenamiento territorial en los que estén implicadas comunidades étnicas, dada la conformación poblacional del territorio, la consulta previa se ha constituido en un “quebradero de cabeza” al momento de implementar estos instrumentos de planificación, dadas las dificultades para la realización de estas.

Aunado a esta perspectiva, los acontecimientos actuales derivados de la

pandemia dificultarán aún más su aprobación e implementación, dando como resultado un retraso en la integración de estos instrumentos en los planes de ordenamiento territorial de las zonas costeras, con las consecuencias de un continuo y acelerado deterioro de los ecosistemas con claras repercusiones en los niveles y calidad de vida de los pobladores, y probando a las autoridades ambientales, pero también a las territoriales, de un instrumento que constituye un importante avance en la ordenación del territorio desde la perspectiva ecosistémica. ▲

### Lista de referencias

- Congreso de la República. (1997).** *Ley 388 de 1997*. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. DO: 43091.
- Congreso de la República. (2011).** *Ley 1450 del 2011*. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. DO: 48.102.
- Lastra-Mier, R.; Vergara, A. R. (2018).** Territorios líquidos de Colombia. Espacios marítimos e insulares ante la legislación nacional e internacional. En *Tratado de Derecho de Aguas. Tomo I: Derecho de aguas colombiano para el siglo XXI*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. ISBN 978958700057.
- Lastra-Mier, R.; Vergara, A. R. (2019).** *Aguas marinas en Colombia, historia, desarrollo y perspectivas de las políticas públicas para mares y océanos. Derecho de Aguas, Tomo VIII*. Univ. Externado de Colombia. ISBN: 9789587902211. 593-638 pp.
- Organización de las Naciones Unidas. (1992).** *Programa 21 de la Organización de las Naciones Unidas, aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo 1992*.
- Presidencia de la República. (1984).** *Decreto 2324 de 1984*. “Por el cual se organiza la Dirección General Marítima y Portuaria”. DO: 36780.
- Presidencia de la República. (2013).** *Decreto 1120 de 31 de mayo de 2013*. “Por el cual se reglamentan las Unidades Ambientales Costeras (UAC) y las comisiones conjuntas, se establecen las reglas de procedimiento y criterios para reglamentar la restricción de ciertas actividades en pastos marinos, y se dictan otras disposiciones”. DO: 48807.