REPÚBLICA DE COLOMBIA

# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 1614 | Bogotá, D. C., miércoles, 3 de septiembre de 2025 | EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ, SECRETARIO GENERAL DEL SENADO, www.secretariasenado.gov.co — JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA, SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA, www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 203 DE 2025 SENADO

*por la cual se establece el régimen de bienes de uso público marítimos y costeros, de autorizaciones marítimas para usos no portuarios, se dictan medidas para mitigar la erosión costera y se establecen otras disposiciones.*

**Bogotá D.C., Agosto de 2025.**

Doctor
**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ**
Secretario General
Senado de la República
Capitolio Nacional
Ciudad

**Asunto:** Radicación Proyecto de Ley *"POR LA CUAL SE ESTABLECE EL RÉGIMEN DE BIENES DE USO PÚBLICO MARÍTIMOS Y COSTEROS, DE AUTORIZACIONES MARÍTIMAS PARA USOS NO PORTUARIOS, SE DICTAN MEDIDAS PARA MITIGAR LA EROSIÓN COSTERA Y SE ESTABLECEN OTRAS DISPOSICIONES"*

Respetado secretario, reciba un cordial saludo.

De conformidad con lo estipulado en los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 presento a consideración del Senado de la República el Proyecto de Ley *"POR LA CUAL SE ESTABLECE EL RÉGIMEN DE BIENES DE USO PÚBLICO MARÍTIMOS Y COSTEROS, DE AUTORIZACIONES MARÍTIMAS PARA USOS NO PORTUARIOS, SE DICTAN MEDIDAS PARA MITIGAR LA EROSIÓN COSTERA Y SE ESTABLECEN OTRAS DISPOSICIONES"*, iniciativa legislativa que cumple las disposiciones correspondientes al orden en la redacción del proyecto consagradas en el artículo 145 de la citada ley. Agradezco surtir el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1992.

De las Honorables y los Honorables Congresistas, De las Honorables y los Honorables Congresistas,

| | |
|---|---|
| ***LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ***<br>*Senadora de la República*<br>*Partido Liberal* | **CARLOS JULIO GONZÁLEZ VILLA**<br>**Senador de la República** |
| LILIANA BENAVIDES SOLARTE<br>SENADORA | **KARINA ESPINOSA OLIVER**<br>**Senador de la República** |
| ***NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY***<br>*Senador de la República*<br>*Partido Conservador Colombiano* | **ELIZABETH JAY-PANG DÍAZ**<br>Representante a la Cámara<br>Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina |

**PARTE DISPOSITIVA**
**PROYECTO DE LEY No 203 DE 2025**

*"POR LA CUAL SE ESTABLECE EL RÉGIMEN DE BIENES DE USO PÚBLICO MARÍTIMOS Y COSTEROS, DE AUTORIZACIONES MARÍTIMAS PARA USOS NO PORTUARIOS, SE DICTAN MEDIDAS PARA MITIGAR LA EROSIÓN COSTERA Y SE ESTABLECEN OTRAS DISPOSICIONES"*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**TÍTULO I**
**OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.**

**Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.** La presente Ley tiene por objeto regular el régimen aplicable a los bienes de uso público marítimo-costero para usos no portuarios, su aprovechamiento sostenible, y el fortalecimiento de su administración en procura de la protección del medio marino.

Entiéndase como bienes de uso público marítimo-costero, aquellos de dominio de la Nación como las playas marítimas, terrenos de bajamar y aguas marítimas en todo el territorio nacional, los cuales en concordancia con la Constitución Política en su artículo 63 son inembargables, inalienables e imprescriptibles

**Artículo 2. Definiciones.** Para todos los efectos legales se entenderá por:

1. Aguas marítimas: Extensión de agua dentro del territorio marítimo colombiano, que incluye aguas interiores, lagunas costeras, mar territorial, zona contigua y zona económica exclusiva.

2. Autorización Marítima: Acto administrativo en virtud del cual la Nación, por intermedio de la Dirección General Marítima DIMAR, otorga a una persona natural o jurídica de derecho privado o público, el uso y goce de forma temporal y exclusiva las playas, los terrenos de bajamar y/o aguas marítimas, conforme al procedimiento y reglas establecidas en la presente Ley.

3. Embarcadero: Construcción para servicio público realizada sobre aguas marítimas, playas marítimas y/o terrenos de bajamar, no asociada a la actividad portuaria, para facilitar el embarque o desembarque desde naves menores.

4. Muelle privado: Construcción para servicio privado realizada sobre aguas marítimas, playas marítimas y/o terrenos de bajamar, no asociada a la actividad portuaria, para facilitar el embarque o desembarque desde naves menores.

5. Marina: Conjunto de instalaciones sobre aguas marítimas, playas marítimas y/o terrenos de bajamar, a través de las cuales se prestan de manera permanente los servicios de protección, fondeo, amarre o atraque, y servicios de mantenimiento a naves y/o embarcaciones de recreo y deportivas, nacionales o extranjeras.

6. Playa marítima: Zona dinámica compuesta por sedimentos que se extiende hacia la tierra desde la línea de más alta marea, hasta el lugar donde se presenta un cambio fisiográfico.
Para efectos de la anterior definición entiéndase por:

a. Cambio fisiográfico: Variación en el paisaje natural, que cumple con alguna de las siguientes condiciones:
   - Cambio de cobertura vegetal, o
   - Cambio en las formas de relieve.
b. Cambio en la cobertura vegetal. Transición originada en los procesos naturales entre comunidades vegetales tolerantes a salinidad en suelos onerosos y comunidades vegetales adaptadas a otros suelos.
c. Cambio en las formas de relieve. Variación debida a procesos naturales en el patrón de elevación y pendiente del terreno que limita a dos o más unidades geomorfológicas.
d. Unidad geomorfológica. Clasificación del terreno de acuerdo con su origen y forma.
e. Sedimentos. Material solido que se acumula en una superficie como resultado de la acción del viento, lluvia, circulación del agua o acción de procesos biológicos.

7. Terrenos de bajamar: Franja de referencia

Corresponden a las áreas que se cubren por la máxima marea y quedan descubiertas cuando está baja.

8. Línea de más alta marea: Altura máxima en tierra a la que puede llegar la marea.

9. Línea de más baja marea: Altura mínima en tierra a la que puede llegar la marea.

**Artículo 3. Zona de protección**. Es el terreno que existe en las playas y franjas de bajamar de hasta cincuenta (50) metros del límite de la marea más alta hacia el interior de esta, la cual tiene como objeto garantizar la estabilidad y las condiciones físicas de esta área.
En esta zona solo podrán construirse y ubicarse las siguientes obras de infraestructura previas al otorgamiento de la autorización correspondiente:

1. Obras de interés o servicios públicos
2. Infraestructura de aterraje para cables submarinos
3. Embarcaderos o muelles privados
4. Marinas
5. Emisarios submarinos
6. Infraestructura de defensa, seguridad nacional y soberanía
7. Obras de protección costera
8. Proyectos de acuicultura
9. Astilleros y talleres de reparación.
10. Obras relacionadas con el desarrollo científico marino costero.
11. Obras de protección para contener impactos antrópicos y fenómenos naturales.

**Artículo 4. Administración y zonificación.** Es el proceso técnico que analiza y determina la distribución espacial de las aguas marítimas, playas marítimas y terrenos de bajamar, teniendo en cuenta los diferentes usos y actividades marítimas que se desarrollen. Dichos procesos estarán a cargo de la Dirección General Marítima DIMAR del Ministerio de Defensa Nacional, a través de documentos de orientación para el ordenamiento del territorio marítimo costero enfocados a fortalecer la administración de la seguridad integral marítima, la protección de la vida humana en el mar, la promoción de las actividades marítimas y el desarrollo científico y tecnológico de la Nación.

Lo anterior sin perjuicio de los Planes de Ordenamiento Territorial propios de cada ente territorial y de las funciones legales otorgadas a otras autoridades competentes.

**Artículo 5. Delimitación de playas y terrenos de bajamar.** La delimitación especial y cartográfica de las playas márinas y de los terrenos de bajamar estará a cargo de la Dirección General Marítima (DIMAR) con el apoyo técnico y/o jurídico del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de la Superintendencia de Notariado y Registro, del Servicio Geológico Colombiano y las demás entidades que sean requeridas. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi publicará el mapa oficial de playas marinas y terrenos de bajamar.
Parágrafo 1. Para efectos de la delimitación se deberá tener en cuenta la definición legal de playa marina y terreno de bajamar prevista en el artículo 2° de la presente ley, la realidad física actual, así como los instrumentos y herramientas de carácter científico y tecnológico al alcance. La delimitación tendrá carácter vinculante.
Parágrafo 2. La delimitación podrá ser previamente consultada con los alcaldes de municipios y/o distritos costeros o el gobernador del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
Parágrafo 3. Para la delimitación de las áreas de playa y terrenos de bajamar, en las que exista discusión limítrofe, deberá contarse con el concepto previo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Parágrafo 4. El Gobierno Nacional reglamentará en un término de seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el procedimiento para la delimitación espacial y cartográfica oficial de las playas marinas y los terrenos de bajamar.

**TÍTULO II**
**USO Y GOCE DE LAS AGUAS MARÍTIMAS, PLAYAS MARÍTIMAS Y TERRENOS DE BAJAMAR**

**CAPÍTULO I**
**PERMISOS TEMPORALES Y AUTORIZACIÓN DE EVENTOS PÚBLICOS**

**Artículo 6. Permisos temporales en playas**. Modifíquese el artículo 128 de la Ley 1617 de 2013, el cual quedará así:

> **Artículo 128. Permisos temporales en playas.** Son permisos temporales aquellos de ocupación provisional no mayor a seis (6) meses, sin derecho a prórroga en zonas incorporadas en el perímetro urbano o área de expansión urbana. La Autoridad Municipal, Distrital o del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, de conformidad con las normas vigentes, podrá solicitar concepto técnico a la DIMAR antes de otorgar los permisos de ocupación temporal en zonas incorporadas en el perímetro urbano o área de expansión urbana. Así mismo, la Autoridad General Marítima a través de las Capitanías de Puerto otorgará los permisos temporales cuando el área solicitada se encuentra ubicada en el perímetro rural del Municipio o Distrito.
>
> Parágrafo 1. En lo referente a permisos de instalación de carpas para bañistas, estos podrán ser otorgados en una vigencia de un (1) año y podrán ser prorrogados por la Autoridad Municipal, Distrital o del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. En el caso de personas naturales, con el fin de incentivar la generación de ingresos, ocupación y empleo, el Gobierno Nacional establecerá los casos en los cuales no hará cobro por contraprestación de estas autorizaciones, siempre y cuando el solicitante sea una persona de escasos recursos.
>
> Parágrafo 2. La DIMAR aplicará la metodología establecida en el artículo 155 de la ley 2010 de 2019, a los Distritos Especiales Costeros del país y la distribución de estos recursos se hará de acuerdo con lo establecido en este artículo.

**Artículo 7. Autorización para la realización de eventos públicos.** Podrán otorgarse autorizaciones para eventos públicos de carácter recreativo, deportivo o cultural en aguas marítimas, playas marítimas o terrenos de bajamar por parte de los Distritos, Municipios y el Departamento Archipiélago, previo concepto técnico

de la Capitanía de Puerto de la jurisdicción con el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad especial aplicable de acuerdo con cada evento. Dichas autorizaciones serán otorgadas por un término máximo de seis (6) días hábiles y podrán ser revocadas cuando alteren la convivencia ciudadana conforme al ordenamiento jurídico vigente.

**Parágrafo:** Autorizada la realización de eventos públicos, el autorizado deberá adquirir las respectivas pólizas o seguros ambientales para garantizar el cubrimiento de posibles daños y perjuicios, en un monto que será establecido dentro de la autorización.

**Artículo 8. Conceptos técnicos de la DIMAR.** Para la emisión de los conceptos técnicos de la DIMAR, a los que hace referencia la Ley 1617 de 2013 o las que la modifiquen y/o sustituyan a cargo de las capitanías de puerto, el solicitante deberá proporcionar lo siguiente:

1. Carta con carácter general, para todas las solicitudes.
2. Planos con la ubicación geográfica del área a ocupar, con información de sus linderos y extensión, con el fin de evitar traslape con otros permisos, concesiones o autorizaciones.
3. Descripción detallada del tipo de actividad a realizar en el área objeto del permiso.
4. Tiempo de la actividad a desarrollar.
5. Descripción de los elementos a utilizar.
6. Descripción detallada del tipo de construcciones materiales y a emplear, en relación con las construcciones a desarrollar.
7. Descripción detallada de gestión y disposición de los recursos a generarse con ocasión a la actividad.
8. Indicación de posibles vertimientos y disposición de residuos sanitarios.
9. Descripción detallada de mitigación de impactos ambientales sabre agua, suelo, biodiversidad y/o recursos relacionados con la actividad.

Lo anterior, sin perjuicio de las competencias legales de las autoridades ambientales en materia de permisos o licenciamiento ambiental.

Parágrafo. Conforme a lo establecido en el citado artículo 128 de la Ley 1617 de 2013, norma que adicione, modifique o sustituya, dicho concepto tiene carácter vinculante y de ser desfavorable a la solicitud, el permiso solicitado no se podrá otorgar.

## CAPÍTULO II
## RÉGIMEN DE LAS AUTORIZACIONES Y CONCESIONES MARÍTIMAS

**Artículo 9. Autorizaciones marítimas y costeras**. Estará sujeto a permiso o autorización la ocupación o uso de las playas marinas, terrenos de bajamar y aguas marítimas o de cualquier otro bien de uso público marítimo en zonas urbanas y rurales que no esté destinado a la actividad portuaria. La Dirección General Marítima DIMAR otorgará y ejercerá el control sobre las autorizaciones para uso y goce en las siguientes actividades:

1. Construcción de obras y aprovechamiento en aguas marítimas, playas marítimas y/o terrenos de bajamar a solicitud de particulares.
2. Construcción y operación de marinas.
3. Construcción y operación de embarcaderos o muelles privados.
4. Construcción de obras de interés público marítimas.
5. Proyectos de arrecifes artificiales en aguas marítimas por interés público o particular.
6. Áreas de seguridad de plataformas de exploración y explotación ubicadas en aguas marítimas de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 del decreto ley 2324 de 1984.
7. Proyectos de acuicultura y maricultura.
8. Proyectos costa afuera u Off Shore para la explotación de hidrocarburos o generación de energías.
9. Proyectos relacionados con actividades de investigación científica en asuntos marino-costeros.

Parágrafo 1. Las Concesiones Portuarias se dividirán en:

1. Habilitadas para Comercio Exterior. Su facturación se hará en dólares americanos.
2. Habilitadas para Comercio Interior o de cabotaje. Su facturación se hará en pesos, y
3. Habilitadas para el Comercio Interior fluvial. Su facturación se hará en pesos.

Parágrafo 2. El otorgamiento de las concesiones portuarias continuará bajo la regulación de la ley 1 de 1991 o norma que la adicione, modifique, sustituya o derogue.

Parágrafo 3. Para el otorgamiento de autorizaciones en zonas marinas y costeras en las que exista discusión limítrofe deberá contarse con concepto previo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

**Artículo 10. Oferta oficiosa.** Es el procedimiento mediante el cual se busca ejecutar los proyectos que se estimen necesarios para la realización de políticas públicas a través del ofrecimiento público de los bienes objeto de autorizaciones marítimas no portuarias, otorgadas por la DIMAR. Para esto, se podrá realizar la oferta oficiosa de los bienes catalogados dentro de los procesos de ordenamiento y zonificación para el uso y goce de aguas marítimas, playas marítimas y/o terrenos de bajamar.

Parágrafo 1. Se dará prelación a actividades que propendan por la conservación de las playas marítimas y/o terrenos de bajamar.

Parágrafo 2. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Defensa reglamentará, en un término de un (1) año contado a partir de la expedición de la presente ley.

**Artículo 11. Otorgamiento de la Autorización Marítima para usos no portuarios**. Una vez se cumpla con la totalidad de requisitos establecidos, la Dirección General Marítima DIMAR procederá a emitir en acto administrativo la decisión a que haya lugar frente a la solicitud de autorización de uso público de los bienes marítimos y costeros, para usos no portuarios.

**Artículo 12. Responsabilidad del Beneficiario de la autorización**. El valor de la inversión requerido para el desarrollo de proyectos sobre aguas marítimas, playas y/o terrenos de bajamar serán bajo cuenta y riesgo del beneficiario de la autorización.

**Artículo 13. Obligaciones del Beneficiario de la autorización.** El beneficiario de la autorización de los bienes de uso público marítimos y costeros, para usos no portuarios estará obligado a:

1. Realizar las construcciones conforme las condiciones técnicas de seguridad, los planos aprobados, dentro del plazo y área establecida en la respectiva resolución expedida por la Autoridad Marítima.
2. No dar a la construcción destinación diferente a la determinada en la autorización.
3. Dar cumplimiento a las normas legales y trámites necesarios ante las demás entidades para las autorizaciones que correspondan.
4. Abstenerse de realizar, alquilar, ceder o realizar cualquier negocio jurídico de alguno de los bienes objeto de la autorización otorgada.
5. Mantener en condiciones limpias, salubres y accesibles las playas y/o terrenos de bajamar del objeto de concesión.
6. Cuando corresponda, realizar la señalización respectiva, de acuerdo con lo establecido expresamente en el acto de concesión.
7. Pagar la contraprestación establecida por concepto de uso y goce del terreno dado mediante autorización.
8. Pagar la tarifa por el servicio de administración.
9. Revertir a la Nación el área y las obras allí construidas, al término de la autorización otorgada, bien sea por su vencimiento o por causal establecido en la presente Ley y otras normas que traten el uso sostenible de estos bienes.

**Artículo 14. Tarifa por el servicio de administración y cobro por uso y goce de autorizaciones marítimas**. La persona natural o jurídica que sea beneficiario de una autorización de un bien de uso público bajo jurisdicción de la Dirección General Marítima DIMAR, deberá realizar los siguientes pagos:

- Un primer cobro por servicios de Administración de litorales, conformado por aquellos procesos y procedimientos desarrollados por la Autoridad Marítima Nacional DIMAR para la protección, preservación, control y vigilancia de las aguas marítimas, playas marítimas y terrenos de bajamar y,

- Un segundo cobro por concepto de uso y goce del terreno sobre aguas marítimas, playas y/o terrenos de bajamar.

Parágrafo 1. La Dirección General Marítima DIMAR establecerá la tarifa por el Servicio de Administración de Litorales y realizará su recaudo de conformidad con los costos que se generen por la prestación del mismo, incluyendo los proyectos de inversión según los parámetros establecidos en la Ley 1115 de 2006 y demás normas que la modifiquen, adicionen, aclaren o sustituyan. De igual modo, la Dirección General Marítima DIMAR reglamentará el régimen de transición.

El pago anual de la tarifa por el servicio de Administración de Litorales se fijará de acuerdo con el área objeto de la autorización, la actividad económica a desarrollar por el solicitante, la categorización de los municipios y distritos que fije la ley al respecto. La tarifa se establecerá en unidades de valor básico (UVB).

Parágrafo 2. La Dirección General Marítima DIMAR deberá reglamentar el monto tarifario a cobrar en relación con el uso y goce del terreno sobre aguas marítimas, playas y/o terrenos de bajamar.

**Artículo 15. Autorizaciones para Entidades Públicas.** Cuando la autorización de uso de los bienes públicos marítimos y costeros no portuarios se requiera para el desarrollo de proyectos de infraestructura por parte de entidades públicas, dicha entidad deberá pagar la tarifa por el servicio de administración de litorales de que trata el artículo anterior, salvo que el proyecto no genere ninguna utilidad económica.

Cuando la entidad pública titular de la autorización de los bienes de uso público marítimos y costeros, para usos no portuarios de las que trata el presente artículo ceda la autorización a favor de un particular para la ejecución del proyecto, el cobro de la tarifa por el servicio de administración de litorales quedará a cargo del particular y la tarifa por el uso y goce se establecerá de acuerdo con lo establecido en la presente Ley.

**Artículo 16. Póliza de cumplimiento de obligaciones.** Los titulares de las autorizaciones de los bienes de uso público marítimos y costeros, para usos no portuarios deberán otorgar garantía que ampare la Nación - Dirección General Marítima DIMAR, de los perjuicios que se deriven del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el acto administrativo por medio del cual se otorgue la autorización, el pago de multas y demás sanciones que se le impongan.

Las garantías tendrán una vigencia anual prorrogable, que se mantendrá vigente durante el término de la autorización y por seis (6) meses más. Dicha garantía se reajustará anualmente en la misma proporción en que se incremente el Índice de Precios al Consumidor (IPC), certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE.

**Artículo 17. Póliza por responsabilidad civil extracontractual**. La Dirección General Marítima DIMAR, en atención a la naturaleza y los impactos que pudieran ser generados por el proyecto, deberá exigir la constitución de seguros que amparen los daños que se puedan llegar a ocasionar por responsabilidad civil extracontractual a bienes o personas en razón o con ocasión de la ejecución de la autorización cuyo monto será establecido de acuerdo con el análisis de riesgos del proyecto. De igual forma, el beneficiario de la

autorización deberá presentar ante la DIMAR, los soportes y evidencia de garantía de los derechos laborales y similares relacionadas con la autorización.

Las pólizas tendrán una vigencia anual prorrogable, que se mantendrá vigente durante el término de la autorización y durante el tiempo que se requiera para cumplir el riesgo, tiempo que se establecerá de acuerdo con el estudio que realice la DIMAR. Dicha garantía se reajustará anualmente en la misma proporción en que se incremente el Índice de Precios al Consumidor (IPC), certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE.

**Artículo 18. Vigencia de las autorizaciones marítimas.** Las autorizaciones de los bienes de uso público marítimos y costeros, para usos no portuarios a cargo de la Dirección General Marítima DIMAR podrán otorgarse por un plazo de hasta veinte (20) años, el cual podrá ser prorrogado por una sola vez, con el cumplimiento de los requisitos exigidos para tal fin.

Parágrafo. El interesado podrá realizar la solicitud de prórroga dentro del término de un (1) año, previo el vencimiento de la misma. Al término del plazo de la autorización o de la prórroga, según el caso, las obras e instalaciones, pasarán a ser de propiedad de la Nación, en las condiciones establecidas en el acto administrativo por el cual se otorgó la autorización o su prórroga.

**Artículo 19. Terminación anticipada de la autorización.** La terminación anticipada de la autorización de uso de los bienes marítimos y costeros, para usos no portuarios se dará en los siguientes casos:

a. Por solicitud previa y expresa de manera voluntaria del titular de la autorización.
b. Por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el acto administrativo por medio del cual se otorgó la autorización.
c. Por declaratoria de interés nacional del área sobre la cual recae la autorización marítima.
d. Por incumplimiento de normas ambientales que no hagan sostenible la autorización.
e. La terminación anticipada será declarada mediante acto administrativo emitido por la DIMAR.

Lo dispuesto en el presente artículo se aplicará en observancia de lo establecido en el artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sobre pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo.

Lo anterior sin perjuicio de que las causales de terminación anticipada, puede ser objeto de inicio de apertura de procedimiento sancionatorio administrativo a que haya lugar.

**Artículo 20. Modificaciones de las autorizaciones.** Las autorizaciones para el uso de los bienes para usos no portuarios otorgadas por la Dirección General Marítima DIMAR pueden ser susceptibles de modificaciones respecto al plazo, al área otorgada, a las obras y al cambio del titular de la autorización.

**Artículo 21. Reversión**. Una vez cumplido el plazo de la autorización de uso de los bienes públicos marítimos y costeros, para usos no portuarios sin más ampliaciones de tiempo, así como la declaratoria de terminación anticipada, pérdida de ejecutoriedad o revocatoria directa, se procederá por parte de la DIMAR a la reversión correspondiente.

Parágrafo. Una vez llevada a cabo la revisión de la autorización la DIMAR con el apoyo de la correspondiente Corporación Autónoma Regional, deberá verificar las condiciones ambientales del área entregada.

## CAPÍTULO III
## PERMISOS ESPECIALES

**Artículo 22. Permiso especial de Soberanía, Seguridad y Defensa Nacional.** La Dirección General Marítima DIMAR, mediante acto administrativo emitido por el Director General Marítimo, otorgará permiso especial para la construcción y/o funcionamiento de Instalaciones Militares, instalación de infraestructura de señalización marítima, así como otros eventos relacionados con el ejercicio de las funciones constitucionales a cargo de las Fuerzas Armadas en aguas marítimas, playas marítimas y terrenos de bajamar. Conforme a lo anterior, en estos casos no se aplicará el procedimiento establecido en los artículos anteriores.

**Artículo 23. Permiso especial de obras por calamidad pública y/o declaratoria de desastre.** En el evento que exista la declaratoria de calamidad pública y/o desastre, conforme a lo establecido en la Ley 1523 de 2012, o norma que la modifique, adicione o sustituya, y sea necesario la ejecución de obras de mitigación o protección en los bienes de uso público marítimo-costero, la Dirección General Marítima DIMAR otorgará permiso especial, cuyos requisitos serán la viabilidad ambiental otorgada por autoridad competente y la presentación de los estudios técnicos correspondientes.

## CAPÍTULO IV
## COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

**Artículo 24. Registro a nombre de la Nación.** La Dirección General Marítima DIMAR, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC-, la Agencia Nacional de Tierras -ANT- y la Superintendencia de Notariado y Registro, adelantarán las actividades de coordinación necesarias para el registro de playas y/o terrenos de bajamar a nombre de la Nación, con el objeto de proteger la naturaleza jurídica de esta clase de bienes.

Parágrafo 1. La Agencia de Defensa de Jurídica del Estado realizará el acompañamiento correspondiente dentro de las actuaciones administrativas y judiciales en curso ante las distintas autoridades y jurisdicciones.

Parágrafo 2. Cuando exista un título originario de dominio debidamente registrado con anterioridad al 1 de enero de 1.972 sobre un área ubicada en una playa marítima, no será objeto del presente régimen jurídico.

**Artículo 25. Oficinas de registro de instrumentos públicos.** Para el registro de bienes colindantes con aguas marítimas, playas y/o terrenos de bajamar, la oficina de registro de instrumentos públicos correspondiente deberá exigir la presentación del concepto que indique la característica técnica del terreno que se pretende registrar, emitido por la Dirección General Marítima DIMAR.

## TÍTULO III
## MANTENIMIENTO Y SEGURIDAD DE LAS PLAYAS MARINAS, MITIGACIÓN DE LA EROSIÓN COSTERA Y TERRENOS DE BAJAMAR

## CAPÍTULO I
## MITIGACIÓN DE LA EROSIÓN COSTERA

**Artículo 26. Jornadas de limpieza.** Los Municipios y Distritos costeros, y el Departamento Archipiélago, deberán realizar jornadas permanentes de limpieza en playas y terrenos de bajamar, para lo cual utilizarán equipos adecuados para la limpieza, aireación de las arenas y recolección de basuras, así como personal para dicha labor. Así mismo, los entes territoriales deberán instalar a la entrada de las playas puntos de disposición de residuos sólidos y desechos conforme a la normatividad vigente en la materia, expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Parágrafo. Las Autoridades Locales por medio de sus secretarías de ambiente o quien haga sus veces, presentarán a la Dirección General Marítima DIMAR, informes semestrales acerca de las fechas en las cuales se realizó la labor de limpieza, incluyendo los equipos utilizados para la realización del proceso, la cantidad de residuos recolectados y las zonas en las cuales se encuentran ubicados los puntos de disposición de residuos sólidos y desechos.

**Artículo 27. Restricción de uso y acceso.** Las autoridades competentes podrán restringir el acceso y uso a las playas marinas y terrenos de bajamar, por razones sanitarias, de conservación, de seguridad, de defensa nacional y por prevención ante la ocurrencia de fenómenos naturales.

**Artículo 28. Prohibición de circulación de vehículos en playas.** Con el fin de proteger la integridad y seguridad de las personas y la sostenibilidad de las playas, no se permitirá la circulación o tránsito de vehículos motorizados de cualquier tipo o de tracción animal.

Parágrafo. Quedan expresamente excluidos de la aplicación de la presente disposición los vehículos utilizados por personas en situación de discapacidad o con movilidad reducida, por las autoridades militares y de policía, así como los vehículos de emergencias, limpieza, mantenimiento y vigilancia.

**Artículo 29. Ingreso y permanencia de mascotas en playas.** El ingreso y permanencia de las mascotas en playas o terrenos de bajamar, se sujetará a lo establecido en los artículos 117 y 118 de la Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia, o norma que lo modifique, adicione o sustituya.

Las mascotas en playas deberán mantenerse siempre con traílla, siendo obligatorio el uso de bozal cuando la raza sea considerada como potencialmente peligrosa, de conformidad con la normatividad vigente.

**Artículo 30. Señalización.** Las autoridades locales deberán instalar en las playas aptas para el turismo y el aprovechamiento del tiempo libre, boyas visibles que delimiten el espacio para el uso por parte de los bañistas y el ejercicio de deportes náuticos conforme al ordenamiento y zonificación para el uso y goce de las playas, terrenos de bajamar y aguas marítimas adyacentes que establezca la DIMAR.

Parágrafo 1. Las autoridades competentes deberán realizar revisiones de carácter permanente sobre la ubicación de los artefactos de señalización.

**Artículo 31. Categorías y riesgos en playas**. Corresponde a los Distritos, Municipios y al Departamento Archipiélago disponer que las playas cuenten con carteles y banderas visibles que informen a los bañistas y turistas el riesgo y la categoría de playa.

Desde el punto de vista de los riesgos y la seguridad de los bañistas, las categorías de las playas a nivel nacional serán los siguientes:

- Playas de uso prohibido: Son aquellas en las que por razón de sus características supongan grave riesgo para la vida humana. Se señalizarán con carteles y banderas de color rojo, lo cual indicará su cierre y prohibición de uso, al representar un grave riesgo para la vida o salud de las personas, por condiciones desfavorables del mar, elementos flotantes, contaminación u otras circunstancias.

- Playas peligrosas: Son aquellas playas que por razones de sus características supongan graves riesgos para la vida humana. Se señalizarán con carteles y banderas de color amarillo, permitiendo su uso con limitaciones, por lo que se deberán adoptar las medidas de seguridad que en cada caso se consideren adecuadas, las cuales deberán ser concertadas entre las autoridades competentes.

- Playas aptas para el turismo y el aprovechamiento del tiempo libre: Son las no comprendidas en

los literales anteriores. Es la playa marítima cuyo uso del suelo esta definido como recreativo o turístico por el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial. Se señalizarán con carteles y banderas de color verde, estando permitido su uso, por lo que no es necesario adoptar medidas especiales distintas a las generales establecidas en las normas vigentes.

Parágrafo 1. La Dirección General Marítima DIMAR a través de las Capitanías de Puerto comunicará a los Distritos, Municipios y el Departamento Archipiélago, las condiciones oceanográficas y meteomarinas de la jurisdicción específica, con el objeto de coadyuvar a los entes territoriales en la labor de la categorización de playas a la que hace referencia el presente artículo.

Parágrafo 2. Podrá modificarse la categoría de las playas, teniendo en cuenta las circunstancias diarias de las condiciones oceanográficas y meteomarinas, circunstancias extraordinarias, contaminación biológica, microbiológica, química y todos los riesgos que puedan poner en peligro la seguridad de las personas.

**CAPÍTULO II**
**CONVIVENCIA Y SEGURIDAD**

**Artículo 32. Primeros auxilios.** Los entes territoriales garantizarán que existan en las playas aptas para el turismo y el aprovechamiento del tiempo libre, los elementos necesarios para prestar los primeros auxilios en caso de cualquier tipo de emergencia de los bañistas o usuarios de éstas.

En caso de traslado a un centro médico, deben existir protocolos de atención rápida y de desplazamiento para atender la emergencia.

**Artículo 33. Periodos de uso y recuperación de playas.** Como primera autoridad de Policía y con el objeto de garantizar la convivencia y la seguridad en su jurisdicción, los Alcaldes Distritales y Municipales, así como el Gobernador del Departamento Archipiélago en coordinación con la Dirección General Marítima DIMAR y la Autoridad Competente, deberán fijar los periodos de uso y cierre de las playas para su recuperación.

Para tal efecto se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

a. Se establecerá la capacidad de carga de la playa, con el fin de garantizar el control, uso adecuado y sostenibilidad de la misma.
b. El horario de uso diario no será superior a doce (12) horas, con el fin de permitir la limpieza y recuperación de la playa.
c. Se establecerán periodos de cierre temporal de playa, para adelantar las labores de mantenimiento, recuperación, señalización y/o equipamientos, como medidas tendientes a garantizar el uso adecuado y sostenibilidad de la misma, conforme los resultados del seguimiento y monitoreo a la calidad ambiental.

**Artículo 34. Prohibiciones.** Prohíbase la realización de las siguientes actividades en las playas y/o terrenos de bajamar:

a. Cualquier actividad que afecte o deteriore ambientalmente las playas, terrenos de bajamar y aguas marítimas.
b. El manejo y la disposición de residuos sólidos, así como dejar almacenar o verter residuos químicos, oleosos y aguas domésticas.
c. La explotación de material de arrastre como piedra, arena y gravilla.
d. Se restringe la actividad minera y la extracción de arena y otros minerales, así como las actividades de dragado y alteración de los fondos acuáticos. Actividades que solo podrán realizarse con autorizaciones de la Agencia Nacional Minera o la autoridad competente, así como contar con la respectiva licencia expedida por la autoridad ambiental competente.

Parágrafo 1. En manglares se prohíbe el desarrollo de actividades mineras, exploración y explotación de hidrocarburos, acuicultura, construcción para cualquier propósito y cualquier actividad prohibida en los planes de integración y manejo integrado de las unidades ambientales costeras UAC.

Parágrafo 2. La autoridad de policía correspondiente ordenará suspender de manera inmediata la realización de cualquiera de las actividades previstas en el presente artículo e impondrá las sanciones a que haya lugar.

**Artículo 35. Conformación de cuerpos de salvavidas**. Los entes territoriales deberán conformar cuerpos de salvavidas, según la clasificación de playa y disponer del equipamiento necesario que sea requerido para la seguridad de los bañistas en las playas.

**Artículo 36. Medidas aplicables durante temporadas turísticas**. La Dirección General Marítima en coordinación con la Autoridad Ambiental Competente y los entes territoriales expedirán en conjunto el "Plan de Manejo de Playas en Temporadas Turísticas", conforme los siguientes criterios:

1. Acciones previas a la temporada:

Reunión interinstitucional convocada por la Capitanía de Puerto de la jurisdicción, con el fin de establecer las medidas y actividades que cada autoridad debe ejecutar durante el desarrollo de la temporada, de acuerdo con sus competencias.

En la reunión deberán participar como mínimo los representantes de las siguientes entidades o su equivalente a nivel local:

a. Capitanía de Puerto
b. Guardacostas de la Armada Nacional
c. Alcaldía Distrital, Municipal o Departamento Archipiélago
d. Secretaría de Salud Municipal o Distrital
e. Secretaría Ambiental Municipal o Distrital
f. Secretaría de Turismo Municipal o Distrital
g. Secretaría del Espacio Público Municipal o Distrital
h. Secretaría de Movilidad Municipal o Distrital
i. Policía Nacional
j. Cruz Roja Colombiana
k. Defensa Civil
l. Cuerpo de Bomberos
m. otras entidades que puedan prestar apoyo relacionados con prevención del riesgo

Cada autoridad deberá apropiar los recursos correspondientes, con el objeto de dar cumplimiento a lo establecido en la reunión interinstitucional de coordinación.

2. Acciones durante la temporada:

a. Cada una de las autoridades desarrollará las acciones y medidas acordadas en la reunión interinstitucional de acciones previas, conforme al "Plan de Manejo de Playas en Temporadas Turísticas".
b. La Capitanía de Puerto de la jurisdicción realizará las coordinaciones que requieran un manejo interinstitucional.
c. Cada autoridad o institución tendrá registro soportado de todas las actividades y situaciones presentadas, con el fin de rendir un informe de los resultados de su gestión durante la temporada. El informe debe incluir las acciones realizadas, los recursos invertidos, las dificultades presentadas, resultados y recomendaciones.

Acciones posteriores a la temporada:

a. La Capitanía de Puerto de la jurisdicción convocará una reunión de resultados de las acciones y situaciones presentadas por las diferentes autoridades o instituciones, con fin de evaluar el desarrollo de la temporada.

b. Se consolidará un informe final de la temporada que será remitido a todas las autoridades locales, regionales y nacionales involucradas, con el fin de servir de referencia para procesos de mejora en las siguientes temporadas turísticas.

**Artículo 37. Seguimiento y monitoreo a la calidad ambiental de playas y terrenos de bajamar.** En el evento en el que se identifique un impacto o afectación en la calidad ambiental de las playas y terrenos de bajamar con vocación turística, de conformidad con el inventario y ordenamiento de las mismas a cargo de la Autoridad Marítima; los entes territoriales, las autoridades ambientales que correspondan y la Dirección General Marítima DIMAR, de manera coordinada ejecutarán acciones correctivas, de seguimiento y control. Así mismo, generarán un plan de monitoreo, con el objeto de disponer las medidas preventivas correspondientes.

Conforme a lo establecido en el artículo 205, parágrafo 2 de la Ley 1801 de 2016 o la norma que la adicione, modifique, sustituya o derogue, los Capitanes de Puerto podrán solicitar a los alcaldes y/o a los Inspectores de Policía que impongan medidas correctivas de suspensión de obras, que sean necesarias para la recuperación de playas y terrenos de baja mar. Lo anterior sin perjuicio de las demás competencias a cargo de la Dirección General Marítima DIMAR, los alcaldes y demás autoridades competentes.

**TÍTULO IV**

**RÉGIMEN SANCIONATORIO SOBRE BIENES DE USO PÚBLICO MARÍTIMO Y ACCIONES QUE PROVOQUEN LA EROSIÓN COSTERA**

**CAPÍTULO I**

**MEDIDAS PREVENTIVAS PARA EVITAR LA OCUPACIÓN ILEGAL, DAÑOS MEDIOAMBIENTALES Y LA EROSIÓN COSTERA**

**Artículo 38. Medidas preventivas.** Con el objetivo de proteger los bienes de uso público marítimo costero y evitar la erosión costera, las Capitanías de Puerto deberán prevenir e impedir de manera inmediata obras no autorizadas o no concesionadas, la ejecución de construcciones, rellenos, cerramientos, tala de mangle u otras actividades similares que atenten contra los bienes de uso público de las aguas marítimas o provoquen erosión costera.

Parágrafo. Estas acciones no excluirán la aplicación de las demás medidas preventivas establecidas a cargo de otras Autoridades.

La Procuraduría General de la Nación fortalecerá las acciones preventivas de su competencia concomitantes a las establecidas en las Capitanías de Puerto.

Parágrafo. En caso de que la Dirección General Marítima evidencie que se pretende grave afectación daño o contaminación ambiental, deberá proceder de manera inmediata a la correspondiente compulsa de copias a la Autoridad Ambiental competente para el trámite a que haya lugar.

**Artículo 39. Clases de medidas preventivas.** Las medidas preventivas serán:

1. Amonestación escrita.
2. Decomiso preventivo de elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.
3. Suspensión de obra cuando se haya iniciado sin la autorización o permiso temporal correspondiente.
4. Suspensión de actividad cuando se haya iniciado sin autorización o permiso temporal correspondiente.

**Artículo 40. Iniciación del procedimiento para la imposición de medidas preventivas**. Una vez conocido el hecho, de oficio o a petición de parte, la DIMAR de manera inmediata procederá a comprobarlo y a establecer la necesidad y proporcionalidad de imponer las medidas pertinentes a través de acto administrativo motivado.

Parágrafo. La decisión mediante la cual se adopte una medida preventiva será susceptible de los recursos de reposición y en subsidio el de apelación, según corresponda.

**Artículo 41. Ejecución de las medidas preventivas.** Expedido el acto administrativo que contiene la medida preventiva, éste será comunicado a la autoridad Policial Municipal o Distrital y a la secretaria del Departamento, con el objeto de que dentro de dos (2) días hábiles siguientes y en el ejercicio de sus competencias, se ejecuten las medidas correspondientes.

**Artículo 42. Medidas preventivas en caso de flagrancia.** En los eventos de flagrancia que requieran la imposición de una medida preventiva en el lugar y ocurrencia de los hechos, se procederá a levantar un acta en la cual constarán los motivos que la justifican, lugar, fecha y hora de su fijación, funcionario competente, persona, proyecto, obra o actividad a la cual se impone la medida preventiva. El acta será suscrita por el presunto infractor o, si se rehusare a hacerlo, se hará firmar por un testigo.

En el caso de que no sea factible la firma del acta por parte del presunto infractor o de un testigo, bastará con la sola suscripción por parte del funcionario encargado del asunto por la DIMAR. De lo anterior deberá dejar la constancia respectiva. El acta deberá será perfeccionada en acto administrativo en donde se establecerán condiciones de las medidas preventivas impuestas, en un término no mayor a tres días.

**Artículo 43. Costos de la medida preventiva.** Los costos en que incurra la DIMAR por la imposición de las medidas preventivas como transporte, vigilancia, parqueadero, entre otros, serán a cargo del infractor. En caso del levantamiento de la medida, los costos deberán ser cancelados antes de poder devolver el bien o reiniciar o reabrir la obra.

Parágrafo. La DIMAR establecerá en un término de un (1) año a la expedición de la presente ley, el procedimiento para calcular los costos de que trata el presente artículo.

**Artículo 44. Continuidad de la actuación.** Decretada la medida preventiva mediante el acto administrativo, se procederá, en un término no mayor a 10 días, a evaluar si existe mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio contemplado en la presente ley. De no encontrarse mérito suficiente para iniciar el procedimiento, se procederá a levantar la medida preventiva. En caso contrario, se levantará dicha medida una vez se compruebe que desaparecieron las causas que la motivaron.

## CAPÍTULO II
## INFRACCIONES AL RÉGIMEN DE BIENES DE USO PÚBLICO MARÍTIMO - COSTERO

**Artículo 45. Facultad sancionatoria.** La facultad sancionatoria por infracción al régimen de bienes de uso público marítimo-costero estará a cargo de la Dirección General Marítima DIMAR.

**Artículo 46. Procedimiento administrativo sancionatorio.** El procedimiento administrativo sancionatorio por infracciones al régimen de bienes de uso público marítimo-costero se desarrollará conforme a lo establecido en los artículos 47 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-.

Parágrafo. En cualquier momento antes que el acto administrativo sancionatorio quede en firme, la DIMAR podrá decretar las medidas preventivas establecidas en la presente Ley.

**Artículo 47. Sanciones.** Las siguientes serán las sanciones que impondrán los Capitanes de Puerto por infracciones al régimen de bienes de uso público marítimo-costero:

La terminación anticipada de la autorización o permiso temporal procederá cuando en esta exista una sentencia ejecutoria por la comisión de delitos por concepto de desaparición forzada, secuestro, tortura, trata de personas. Así como actividades en contra del patrimonio cultural sumergido, contrabando, lavado de activos, contaminación ambiental, concierto para delinquir, terrorismo y tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos, por parte del beneficiario en el bien de uso público autorizado o con permiso temporal.

Para los efectos anteriores la Dirección General Marítima deberá verificar semestralmente los antecedentes penales del beneficiario de la concesión.

Multa de 250,22 UVT por la comisión de las siguientes conductas:

1. Ocupación en aguas marítimas, playas y/o terrenos de bajamar sin autorización marítima en un área 1 a 100 m².
2. Cerramiento de aguas marítimas, playas y/o terrenos de bajamar.

Multa de 2.503,18 UVT por ocupación en playas o terrenos de bajamar sin autorización marítima o permiso temporal en un área de 101 a 10.000 m ².

Multa de 25.022,74 UVT por ocupación en playas o terrenos de bajamar sin autorización marítima en un área superior a 10.001 m ². Suspensión definitiva de obra o actividad por la comisión de las siguientes conductas:

1. Relleno sin autorización marítima,
2. Construcciones sobre aguas marítimas, playas y/o terrenos de bajamar sin autorización.

La imposición de una sanción no exime al infractor del cumplimiento de las medidas que la Dirección General Marítima DIMAR estime pertinente establecer para compensar y restaurar el daño o el impacto causado con la infracción. La sanción y las medidas compensatorias o de reparación deberán guardar una estricta proporcionalidad.

Parágrafo. Para el caso de la suspensión definitiva de obras, se podrá decretar también la demolición de las construcciones, la cual deberá realizarla directamente el infractor, o en caso contrario, será ejecutada por las autoridades de policía locales, quienes repetirán contra el infractor por los gastos en que incurra mediante proceso ejecutivo.

**Artículo 48. Ejecución de las sanciones.** En firme el acto administrativo sancionatorio, éste será comunicado al Alcalde Municipal, Distrital o el Gobernador del Departamento Archipiélago, con el objeto de que las autoridades de policía den cumplimiento a las ordenes establecidas en la decisión dentro de los treinta (30) días calendario siguientes.

## TÍTULO V
## DISPOSICIONES FINALES

**Artículo 49. Conceptos emitidos por la Dirección General Marítima DIMAR.** La emisión de los conceptos y demás servicios prestados por parte de la DIMAR les será aplicable lo dispuesto en el artículo 2º numeral 20 de la Ley 1115 de 2006, norma que adicione, modifique o sustituya.

**Artículo 50. Procesos de restitución de playas y terrenos de bajamar.** Independiente de las medidas preventivas y las sanciones establecidas en la presente ley, las Alcaldías Municipales, Distritales o la Gobernación de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, adelantarán los procesos de restitución de playas y terrenos de bajamar, conforme a lo establecido en el parágrafo 2 del art 205 de la Ley 1801 de 2016 o norma que la adicione, modifique, sustituya o derogue.

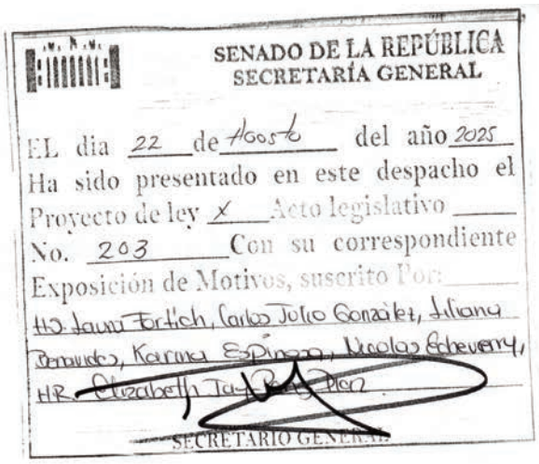
**Artículo 51. Facultad Reglamentaria.** El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Defensa reglamentará en un término no mayor a un (1) año calendario, los procedimientos para la autorización de uso de los bienes públicos marítimos y costeros para usos no portuarios.

**Artículo 52. Régimen de transición.** Los beneficiarios de concesiones marítimas y permisos temporales expedidos con anterioridad a la presente Ley tendrán un término de un (1) año para dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en ésta.

**Artículo 53. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el parágrafo 2º del artículo 2º, numerales 8 y 18 del artículo 3º y los artículos 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179 y 180 del Decreto Ley 2324 de 1984, así como los artículos 65 y 66 del Decreto Ley 2106 de 2019, así como los artículos 65 y 66 del Decreto Ley 2106 de 2019.

De las Honorables y los Honorables Congresistas,

| | |
|---|---|
| ***LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ***<br>*Senadora de la República*<br>*Partido Liberal* | **CARLOS JULIO GONZÁLEZ VILLA**<br>**Senador de la República** |
| LILIANA BENAVIDES SOLARTE<br>SENADORA | **KARINA ESPINOSA OLIVER**<br>**Senador de la República** |
| ***NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY***<br>*Senador de la República*<br>*Partido Conservador Colombiano* | **ELIZABETH JAY-PANG DÍAZ**<br>Representante a la Cámara<br>Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina |


SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL dia 22 de Agosto del año 2025
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo ____
No. 203 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:
HS. Jaime Fortich, Carlos Julio González, Liliana
Bermudez, Karina Espinosa, Nicolas Echeverry,
HR. Elizabeth Jay-Pang
SECRETARIO GENERAL

**PARTE MOTIVA**

**PROYECTO DE LEY No 203 DE 2025**
*"POR LA CUAL SE ESTABLECE EL REGIMEN DE BIENES DE USO PUBLICO MARITIMOS Y COSTEROS, DE AUTORIZACIONES MARITIMAS PARA USOS NO PORTUARIOS, SE DICTAN MEDIDAS PARA MITIGAR LA EROSION COSTERA Y SE ESTABLECEN OTRAS DISPOSICIONES"*

**1. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.**

La presente Ley tiene por objeto regular el régimen aplicable a los bienes de uso público marítimo-costero, los cuales son aquellos que, siendo de dominio de la nación, están destinados al uso de todos. Estos son las playas marítimas, terrenos de bajamar y aguas marítimas en todo el territorio nacional, los cuales en concordancia con la Constitución Política en su artículo 63 son inembargables, inalienables e imprescriptibles. Lo anterior, tiene como fundamento la necesidad de protección y preservación que requieren esta clase de bienes, los cuales actualmente carecen de un desarrollo normativo específico, con normas desactualizadas y no unificadas, afectando la adecuada gestión y manejo por parte de las diferentes entidades del Estado involucradas.

Por otra parte, es importante destacar que la presente iniciativa legislativa responde a lo establecido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, que mediante el Concepto del 29 de abril de 2014 (Radicación número: 11001-03-06-000-2010-00071), recomendó al Gobierno Nacional estudiar la conveniencia de presentar ante el Congreso de la República un proyecto de Ley integral sobre las zonas costeras del país, tal como se transcribe en los referentes jurisprudenciales que más adelante se desarrollan en esta exposición de motivos.

**2. JUSTIFICACIÓN Y CONSIDERACIONES DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA.**

El Estado colombiano goza de una excepcional ubicación geográfica, la cual cuenta con dos océanos a su alrededor que le otorgan fuertes ventajas estratégicas en materia turística, industrial, científica y de defensa. Sin embargo, las diferentes problemáticas asociadas con las playas y las zonas de bajamar debido a la falta de claridad jurídica consecuencia de que algunos elementos no están jurídicamente definidos, por lo cual da la necesidad de entenderlos conforme al significado que les conceden las respectivas ciencias. Así mismo, no se presenta una claridad frente a las competencias de cada una de las autoridades para el adecuado ejercicio de sus funciones, por lo que se pretende delimitar las competencias de cada autoridad, sin desconocer aquellas ya legalmente dispuestas por distintas normatividades.

Por último, se encuentra la constante dificultad para la delimitación de las áreas o espacios de las playas y terrenos de bajamar, que son zonas geográficas cuya extensión depende de distintas variables topográficas y otras de naturaleza física, que se transforman de acuerdo con las circunstancias, ya sea por causas naturales o factores de origen humano. De acuerdo con lo anterior, es que nace la necesidad de una norma la cual incorpore y solucione las problemáticas expuestas.

La norma marco que establece las funciones y competencias de la Dirección General Marítima es el Decreto Ley 2324 de 1984, el cual fue desarrollado bajo un contexto y una realidad social de la época, haciendo que, después de 35 años requiera un ajuste que se encuentre acorde con la situación actual y permita una adecuada gestión, control y administración de los bienes marítimos y costeros del país.

En este sentido, el Decreto Ley 2324 de 1984, indica que la Dirección General Marítima ejerce su jurisdicción "(...) *hasta el límite exterior de la zona económica exclusiva en las siguientes áreas: aguas interiores marítimas, incluyendo canales intercostales y de tráfico marítimo, y todos aquellos sistemas marinos y fluviomarinos; mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, lecho y subsuelo marinos, aguas suprayacentes, litorales incluyendo playas y terrenos de bajamar, islas, islotes y cayos…"* (Cursiva fuera de texto)

De igual forma, el numeral 21 del artículo 5° del Decreto Ley 2324 de 1984, establece que una de las funciones y atribuciones de la Autoridad Marítima Nacional, es "(...) *Autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción."*

Así mismo, de conformidad con el artículo 82. *Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común.* En este sentido, la Autoridad Marítima ha venido cumpliendo sus funciones con el marco normativo vigente y ha realizado importantes inversiones tecnológicas para desarrollar herramientas que permitan mejorar su gestión dentro de las cuales se encuentran las siguientes:

- **Sistema de Información Geográfica:** la Dirección General Marítima en los últimos años ha desarrollado un sistema que integra organizadamente información y datos geográficos soportado en un software que permite su captura, almacenamiento, análisis y visualización con el fin de utilizarla como insumo y soporte para la toma de decisiones, procesos de planificación y gestión de las actividades marítimas que se desarrollan en la jurisdicción de la Entidad. En este sentido, la Autoridad Marítima ha desarrollado la capacidad de almacenamiento de imágenes satelitales, ortofotografías, levantamientos de campo, entre otros, como insumos que se convierten en cartografía base para elaborar mapas y salidas gráficas que permiten visualizar y soportar la gestión de los diferentes temas relacionados con la administración y control de los litorales y todo el territorio marítimo colombiano.

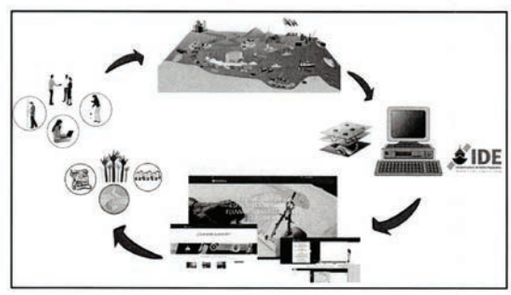
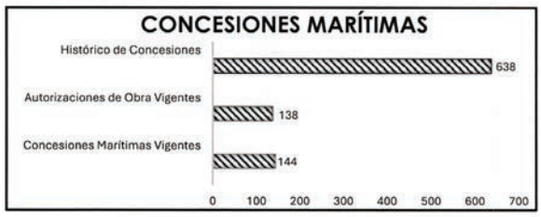
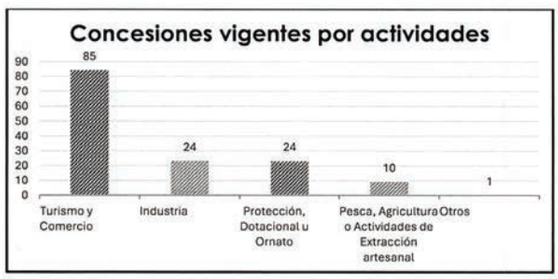



*Diagrama IDE Marítimos, Fluviales y Costeros. Fuente Dimar 2019*

- **Base de datos de las concesiones marítimas.** Aplicativo desarrollado por la Autoridad Marítima con el fin de almacenar la información que corresponde al soporte documental y geográfico de las Concesiones Marítimas, Proyectos de Marinas, Proyectos de Investigación y Cables Submarinos. Este aplicativo permite contar con información actualizada y confiable, que hace parte del control y seguimiento de las concesiones otorgadas y el manejo de las estadísticas de estas, las cuales se muestran a continuación.




| | |
|---|---|
| **Concesiones Marítimas Vigentes** | 144 |
| **Autorizaciones de Obra Vigentes** | 138 |
| **Histórico de Concesiones** | 638 |




| | |
|---|---|
| **Industria** | **24** |
| **Otros** | **1** |
| **Pesca, Agricultura o Actividades de Extracción artesanal** | **10** |
| **Protección, Dotacional u Ornato** | **24** |
| **Turismo y Comercio** | **85** |
| **Total concesiones Vigentes** | **144** |

- **Cartografía base de los litorales colombianos.** El conocimiento integral de los litorales es un elemento fundamental para el cumplimiento de las funciones de la Dirección General Marítima - DIMAR, toda vez que corresponden a espacios Geográficos complejos y frágiles, donde existe gran variedad de ecosistemas, que conviven en equilibrio dinámico, el cual puede ser fácilmente alterado por la intervención del hombre, quién es atraído por sus paisajes y la necesidad de explotar económicamente sus potenciales a través del desarrollo de actividades marítimas, comerciales, industriales, portuarias, turísticas, acuícolas, entre otras.

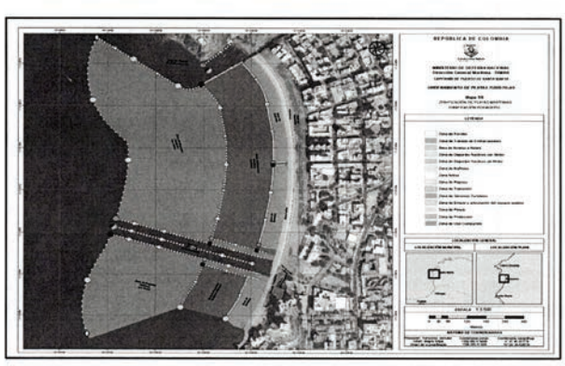
  Consecuencia de esto la Dirección General Marítima ha venido realizando la cartografía base con escalas de detalle de los litorales colombianos que se convierte en insumo fundamental para el estudio y análisis de variables físicas especiales que apoyan la delimitación de la jurisdicción de DIMAR y permiten con mayor precisión la atención de requerimientos que necesiten de información geográfica actualizada.

- **Inventario y zonificación de playas turísticas del país.** La Dirección General Marítima en pro de fortalecer la gestión y el manejo de la zona costera de una forma integrada, actualmente adelanta la zonificación de las playas turísticas del país, con el objetivo de proteger, preservar y aumentar las ventajas competitivas de prestación de servicios, oferta ambiental existente y potencial que se encuentran de manera particular en cada una de las playas turísticas del país. A la fecha se cuenta con un inventario total de 137 playas de las cuales se encuentran caracterizadas 130 playas y zonificadas 95 playas.

| Departamento | Playas Urbanas | Playas Rurales | Total Playas Departamento |
|---|---|---|---|
| Nariño | 2 | 10 | 12 |
| Cauca | 1 | 2 | 3 |
| Valle | 5 | 3 | 8 |
| Chocó | 1 | 7 | 8 |
| Antioquia | 9 | 3 | 12 |
| Córdoba | 4 | 6 | 10 |
| Sucre | 9 | 1 | 10 |
| Bolívar | 9 | 6 | 15 |
| Atlántico | 8 | 9 | 17 |
| Magdalena | 14 | 4 | 18 |
| La Guajira | 2 | 9 | 11 |
| Archipiélago | 1 | 12 | 13 |
| Total Playas | 65 | 72 | 137 |

| Región | No. De Playas |
|---|---|
| Caribe | 90 |
| Pacífico | 31 |
| Insular Caribe | 16 |

*Estadísticas inventario y zonificación de playas turísticas del país. Fuente Dimar 2019*



*Ejemplo Zonificación Santa Marta - Rodadero. Fuente Dimar 2019*

En este orden de ideas se evidencia un avance tecnológico, operativo y organizacional que busca hacer más eficiente a esta Entidad en el cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, persiste una necesidad de fortalecimiento y soporte normativo que respalde las actuaciones y gestiones enfocadas a la administración y protección de los bienes de uso público marítimo costeros.

## 3. ASPECTOS RELEVANTES A LA INICIATIVA LEGISLATIVA.

### a) Ordenamiento y zonificación.

Los litorales se encuentran conformados principalmente por playas y terrenos de bajamar y corresponden a espacios complejos de transición entre los sistemas terrestres y los marinos, donde se generan importantes procesos geológicos, geomorfológicos, ecológicos, económicos, sociales, culturales e institucionales, que requieren una planificación y manejo enfocado a conciliar el uso del espacio y sus recursos.

El país ha orientado procesos de planificación y ordenamiento ambiental en el Caribe y el Pacífico, dentro del marco internacional de Manejo Integrado de Zonas Costeras (MIZC), buscando complementar los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial de orden municipal, distrital, departamental, regional y nacional. Sin embargo, estos procesos avanzan sin coordinación, ni articulación, con las políticas e instrumentos de ordenamiento que faciliten la planeación, gestión del desarrollo territorial en los espacios marítimos y costeros, y la implementación de las estrategias con enfoque compartido entre el mar y la tierra.

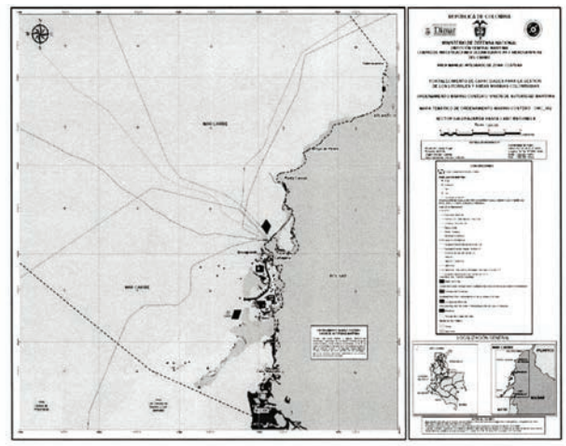
La creciente competencia por el espacio marítimo y los conflictos presentes en las actividades marítimas y oceánicas desarrolladas en el mismo, incrementan los riesgos de seguridad integral marítima, la protección de la vida humana en el mar y el desarrollo científico y tecnológico de la Nación, como consecuencia de una creciente congestión del espacio marítimo aumentando la probabilidad de siniestros marítimos, eventos de contaminación, degradación de los ecosistemas, y tensiones entre el medio y sus usuarios.

La Autoridad Marítima desde su creación viene adelantando procesos de ordenamiento en el territorio marítimo evidenciado en la obtención de información a través de levantamientos hidrográficos y oceanográficos con el fin de caracterizar y generar conocimiento de la geomorfología submarina, que permita la generación de mapas temáticos como por ejemplo la cartografía náutica, a partir de la cual se georreferencian los diferentes accidentes submarinos y profundidad de nuestros espacios marítimos para la disposición de una información confiable y precisa que garantice la navegación segura y la protección de la vida humana en el mar, entre otras actividades marítimas.

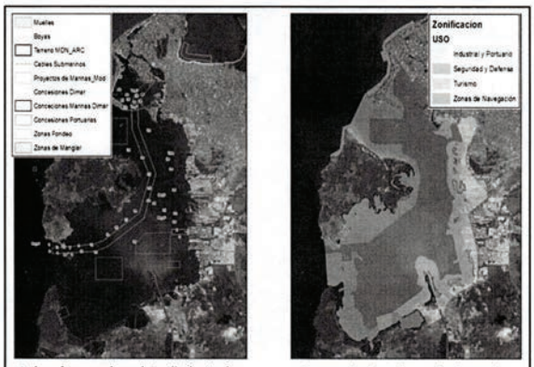
Para la administración eficiente de los bienes de uso público marítimos y costeros, la Dirección General Marítima (DIMAR), viene soportando estos procesos de ordenamiento y zonificación en el Sistema de Información Geográfica de la Entidad, en donde a través de bases de datos y generación de mapas temáticos se evidencia la gestión de las actividades en la zona costera y marítima, en el ejercicio de Estado Ribereño para la toma de decisiones como Autoridad Marítima o en la emisión de conceptos en las áreas marítimas y costeras.

Asimismo, en la evolución y desarrollo de los procesos de Ordenamiento Marítimo-Costero desde la perspectiva de Autoridad Marítima viene realizando en los espacios marítimos y costeros comprendidos desde Barú hasta Galerazamba, incluida la bahía de Cartagena, y en el pacífico en el área del departamento del Valle, incluida la bahía de Buenaventura, la georreferenciación de las diferentes actividades marítimas y actuaciones del Estado en estas áreas, con el fin de zonificar y ordenar estos espacios, teniendo en cuenta los planes sectoriales, los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y la realidad actual del orden nacional, regional y municipal; todo para lograr una zonificación que defina y delimite el uso de los espacios marítimos, articulados con la gestión de las actividades en la zona costera.

En el gráfico a continuación se observa un ejemplo de los mapas correspondientes al Ordenamiento Marítimo-Costero en el caribe colombiano, realizado por la Dirección General Marítima, donde a partir de las diferentes actividades marítimas y costeras que se llevan a cabo en el espacio objeto de estudio, se propone una zonificación por uso del territorio:



*Ejemplo mapa ordenamiento Marítimo-Costero en el caribe colombiano. Fuente Dimar 2019*




**Actuaciones sobre el Territorio Marino Costero** **Propuesta de Ordenamiento Marino**

*Fuente: Plan Estratégico de Dimar 2030. Página 32.*

**b) Zona de protección**

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 marea y más alta creciente hacia adentro, están sometidos a la Dirección General Marítima y Portuaria.* Lo anterior ha generado interpretaciones erróneas, asociando referencias métricas a las playas, y en consecuencia a la jurisdicción de la Autoridad Marítima, lo cual ha sido discutido en varios pronunciamientos de las altas cortes (Consejo de Estado, Sección Primera, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 23 de marzo de 2001, consejero ponente: Manuel Santiago Urueta Ayola), aclarando que la condición de playa no corresponde a una medida sino a sus características técnicas.

Con el fin de aclarar el alcance del parágrafo mencionado, el presente proyecto de ley lo deroga y establece una zona de protección de 50 m medidos desde el límite de la más alta marea hacia adentro, que tiene como objetivo limitar y restringir las construcciones y/o actividades que se puedan ejecutar en dicha área para garantizar su estabilidad, sin que dicha zona de protección y su medida sea interpretada como la jurisdicción de la Dirección General Marítima.

**c) Convivencia y seguridad en playas**

A este respecto y teniendo en cuenta las diferentes situaciones que se presentan frecuentemente en el uso de las playas turísticas, se hace necesario establecer algunas normas y hacer claridad de las acciones relacionadas con el adecuado uso de la playa en temas específicos como las Jornadas de limpieza, Prohibición de circulación de vehículos, Ingreso y permanencia de mascotas y Señalización para bañistas en playas, que junto con los procesos de ordenamiento y zonificación que adelanta la Dirección General Marítima, mejoren los servicios prestados por las Playas aptas para el turismo y el aprovechamiento del tiempo libre.

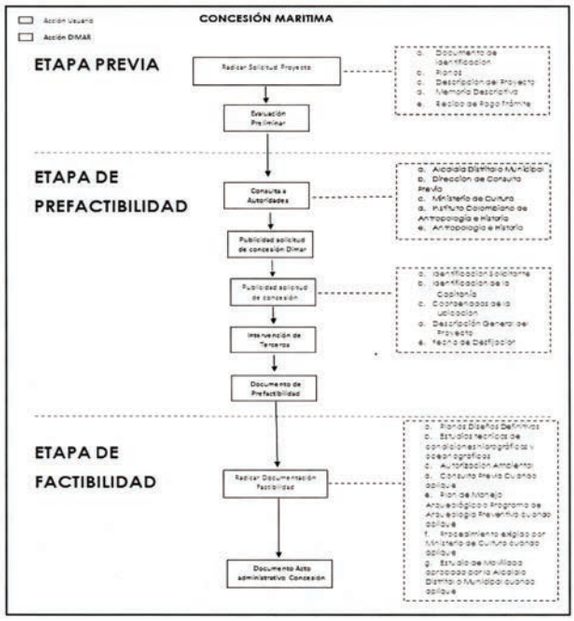
**d) Régimen de las concesiones marítimas**

Actualmente las concesiones marítimas están reguladas por el Decreto LEY 2324 DE 1984, artículos 166 en adelante, estableciendo los criterios y el procedimiento para su otorgamiento, en donde el usuario tiene la obligación de reunir todos los requisitos establecidos en la Ley, lo cual hace que sea un trámite dispendioso y de larga duración por requerirse el pronunciamiento de varias entidades del Estado, que en ocasiones se dificulta la consecución de dichos pronunciamientos, teniendo en cuenta que en la Ley no se establece un tiempo límite ni se contempla el silencio administrativo positivo en estos casos.

El objeto del régimen propuesto en este proyecto de ley es racionalizar y simplificar los procedimientos y requisitos del trámite, así como proponer que este se divida en tres etapas i) Etapa previa y de publicidad, ii) Etapa de prefactibilidad y iii) Etapa de factibilidad. En la etapa previa y de publicidad, la Dirección General Marítima se convierte en ventanilla única, a través de la cual se reúnen los pronunciamientos de las diferentes entidades que tienen injerencia en el trámite, para posteriormente, en caso de tener certificaciones favorables de todos los involucrados, se profiera por parte de esta Autoridad el acto administrativo que otorga la prefactibilidad.

La finalidad de estas dos etapas enunciadas anteriormente es dar una expectativa positiva de que el proyecto en trámite pueda obtener la concesión por parte de la Dirección General Marítima, sin la realización de inversión de recursos económicos significativos, los cuales se realizarán en la fase de

factibilidad para acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente proyecto de Ley, con el fin de obtener el acto administrativo que otorga la concesión.




*Flujograma propuesto del trámite concesiones marítimas. Fuente Dimar 2019*

En conclusión, la propuesta de modificación del trámite de otorgamiento de concesiones tiene los siguientes beneficios:

- Reducción de tiempos. Actualmente el trámite por Suit tiene una duración de 150 días en DIMAR sin contar el tiempo que demora el usuario reuniendo las certificaciones de cada autoridad involucrada, con lo cual y de acuerdo con información de los usuarios puede tomar entre 1 y 2 años aproximadamente. Con lo propuesto se estima un tiempo total de y se reduciría a 90 días en Dimar.
- Reducción de los requisitos.
- Generación de mayor seguridad en la inversión de recursos, teniendo en cuenta que el trámite cuenta con una etapa previa y de publicidad, así como una fase de prefactibilidad.

**4. REFERENTES NORMATIVOS Y JURISPRUDENCIALES**

Se presenta en el siguiente cuadro la identificación de normas constitucionales y legales que se encuentran vigentes y sirven de fundamento del proyecto de ley objeto de estudio, destacando algunas de las disposiciones que tratan acerca de las materias contenidas en la presente iniciativa:

| NORMA | ARTÍCULOS RELACIONADOS |
|---|---|
| **CONSTITUCIÓN POLÍTICA** | **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. |
| | **ARTÍCULO 80.** El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.<br>Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.<br>Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas. |
| | **ARTÍCULO 82.** Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.<br>Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común. |
| | **ARTÍCULO 88.** La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.<br>También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.<br>Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos. |
| | **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.<br>Los límites señalados en la forma prevista por esta Constitución, sólo podrán modificarse en virtud de tratados aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República.<br>Forman parte de Colombia, además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y Malpelo, además de las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen.<br>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 geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el Derecho Internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales. |
| **LEY 84 DE 1873** | **ARTÍCULO 674.** Se llaman bienes de la unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República. |
| *"Código Civil Colombiano"* | 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.<br>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. |
| | **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.<br>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. |
| **LEY 106 DE 1873**<br>*"Código Fiscal"* | **ARTÍCULO 878.** Se reputan baldíos y por consecuencia de propiedad nacional:<br>1º. Las tierras incultas situadas en los Territorios que administra la Nación.<br>2º. Las márgenes de los ríos navegables no apropiadas a particulares con título legítimos.<br>3º. Las costas desiertas de la Republica.<br>4º. 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. |
| **DECRETO LEY 2811 DE 1974**<br>*"Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente"* | **ARTÍCULO 83.** Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado:<br>a) El álveo o cauce natural de las corrientes;<br>b) El lecho de los depósitos naturales de agua;<br>c) Las playas marítimas, fluviales y lacustres;<br>d) Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho;<br>e) Las áreas ocupadas por los nevados y los cauces de los glaciares; |

| | |
|---|---|
| | f) Los estratos o depósitos de las aguas subterráneas. |
| | **ARTÍCULO 104.** La ocupación permanente de playas solo se permitirá para efectos de navegación. La transitoria requerirá permiso exceptuada la que se verifique para pesca de subsistencia. |
| | **ARTÍCULO 164.** Corresponde al Estado la protección del ambiente marino constituido por las aguas, por el suelo, el subsuelo y el espacio aéreo del mar territorial y el de la zona económica, y por las playas y recursos naturales renovables de la zona.<br>Esta protección se realizará con las medidas necesarias para impedir o prevenir la contaminación de la zona con sustancias que puedan poner en peligro la salud humana, perjudicar los recursos hidrobiológicos y menoscabar las posibilidades de esparcimiento o entorpecer los demás usos legítimos del mar.<br>Entre esas medidas se tomarán las necesarias para:<br>a) Determinar la calidad, los límites y concentraciones permisibles de desechos que puedan arrojarse al mar y establecer cuáles no pueden arrojarse;<br>b) Reglamentar, en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía, el ejercicio de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos u otros recursos minerales marinos y submarinos o existentes en las playas marítimas, para evitar la contaminación del ambiente marino en general. |
| | **ARTÍCULO 278.** En sus faenas de pesca, los pescadores tendrán derecho al uso de playas marinas y fluviales, siempre que estas no constituyan áreas de reproducción de especies silvestres, parques nacionales o balnearios públicos. |
| **LEY 10 DE 1978**<br>*"por medio de la cual se dictan normas sobre mar territorial, zona económica exclusiva, plataforma continental, y se dictan otras disposiciones"* | **ARTÍCULO 1º**.-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.<br>La soberanía nacional se extiende igualmente al espacio situado sobre el mar territorial, así como al lecho y al subsuelo de este mar. |
| | **ARTÍCULO 4º.**-La línea de base normal para medir la anchura del mar territorial será la línea de bajamar a lo largo de la costa. En los lugares en que la costa tenga profundas aberturas o escotaduras, o en las que haya una franja de islas a lo largo de la costa situadas en su proximidad inmediata, la medición se hará a partir de las líneas de base rectas que unan los puntos apropiados. Las aguas situadas entre las líneas de base y la costa serán consideradas como aguas interiores. |
| **DECRETO LEY 1874 DE 1979**<br>*"Por el cual se crea el Cuerpo de Guardacostas y se dictan otras disposiciones".* | **ARTÍCULO 2o.** Sin Perjuicio de las funciones de carácter policivo y para fines fiscales que corresponden al Servicio de Guardacostas de la Dirección General de Aduanas, el Cuerpo de Guardacostas que se crea por la presente Ley tendrá las siguientes funciones principales, dentro de las aguas marítimas jurisdiccionales:<br>1) Contribuir a la defensa de la soberanía nacional.<br>2) Controlar la pesca.<br>3) Colaborar con la Dirección General de Aduanas en la represión del contrabando.<br>4) Efectuar labores de asistencia y rescate en el mar.<br>5) Proteger el medio marino contra la contaminación.<br>6) Proteger a los buques y a sus tripulaciones de acuerdo al derecho internacional.<br>7) Controlar y prevenir la inmigración o emigración clandestinas.<br>8) Contribuir al mantenimiento del orden interno.<br>9) Proteger los recursos naturales.<br>10) Colaborar en las investigaciones oceanográficas e hidrográficas.<br>11) Controlar el tráfico marítimo.<br>12) Colaborar en todas aquellas actividades que los organismos del Estado realicen en el mar.<br>13) Colaborar con los particulares en las actividades legítimas que realicen en el mar.<br>14) Las demás que le señalen la ley y los reglamentos. |
| **DECRETO LEY 2324 DE 1984**<br>*"por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima"* | **ARTÍCULO 2º Jurisdicción.** La Dirección General Marítima y Portuaria ejerce su jurisdicción hasta el límite exterior de la zona económica exclusiva, en las siguientes áreas: aguas interiores marítimas, incluyendo canales intercostales y de tráfico marítimo; y todos aquellos sistemas marinos y fluviomarinos; mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, lecho y subsuelo marinos, aguas supradyacentes, litorales, **incluyendo playas y terrenos de bajamar**, puertos del país situados en su jurisdicción, islas, islotes y cayos y sobre los ríos que a continuación se relacionan, en las áreas indicadas;<br>(...)<br>Parágrafo 2. 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 marea y más alta creciente hacia adentro, están sometidos a la Dirección General Marítima y Portuaria. |
| | **ARTÍCULO 3º.** Actividades marítimas. Para los efectos del presente Decreto se consideran actividades marítimas las relacionadas con:<br>(...)<br>18. La administración y desarrollo de la zona costera. |
| | **ARTÍCULO 5º**. Funciones y atribuciones. La Dirección General Marítima tiene las siguientes funciones:<br>(...)<br>21. Autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción.<br>22. Autorizar y controlar la construcción y el uso de las islas y estructuras artificiales en las áreas de su jurisdicción.<br>(...)<br>26. Autorizar y controlar los trabajos de dragado, relleno y demás obras de ingeniería oceánica en los terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción.<br>27. Adelantar y fallar las investigaciones por violación a las normas de Marina Mercante, por siniestros marítimos, por violación a las normas de reserva de carga, por contaminación del medio marino y fluvial de su jurisdicción, por construcciones indebidas o no autorizadas en los bienes de uso público y terrenos sometidos a la jurisdicción de la Dirección General Marítima, e imponer las sanciones correspondientes. |
| | Todo el Título IX sobre Concesiones y permisos de construcción, con los siguientes artículos:<br>Artículo 166. Bienes de uso público.<br>Artículo 167. Definiciones.<br>Artículo 168. Reglamentación.<br>Artículo 169. Concesiones.<br>Artículo 170. Formación de expedientes.<br>Artículo 171. Fijación de edictos.<br>Artículo 172. Envío del expediente.<br>Artículo 173. Oposición.<br>Artículo 174. Recibo del expediente.<br>Artículo 175. Requisitos exigidos al autorizar el permiso.<br>Artículo 176. Causales de invalidez.<br>Artículo 177. Permiso de construcción de vivienda.<br>Artículo 178. Derechos de la Nación.<br>Artículo 179. Áreas recuperables.<br>Artículo 180. Competencia exclusiva. |
| **DECRETO 2150 DE 1995**<br>*"por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública"* | **Artículo 110.** COMPETENCIA DE LAS CAPITANÍAS DE PUERTO DE PRIMERA CATEGORÍA. Las capitanías de puerto de primera categoría, además de las funciones generales atribuidas por ley, serán competentes para:<br>(...)<br>i) Autorizar o resolver las solicitudes de permiso y/o autorizaciones para la construcción en playas marítimas o terrenos de bajamar, en un área hasta de 200 metros cuadrados, que se efectúe en material permanente, sobre terreno consolidado y previa presentación de la licencia ambiental; |
| **LEY 810 DE 2003**<br>*"por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones"* | **Artículo 101.** Curadores urbanos. El curador urbano es un particular encargado de estudiar, tramitar y expedir licencias de parcelación, urbanismo, construcción o demolición, y para el loteo o subdivisión de predios, a petición del interesado en adelantar proyectos de parcelación, urbanización, edificación, demolición o de loteo o subdivisión de predios, en las zonas o áreas del municipio o distrito que la administración municipal o distrital le haya determinado como de su jurisdicción.<br>La curaduría urbana implica el ejercicio de una función pública para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en el distrito o municipio, a través del otorgamiento de licencias de urbanización y de construcción.<br>El curador urbano o la entidad competente encargada de ejercer la función pública de verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en el distrito, municipios o en el departamento de San Andrés y Providencia y Santa Catalina, serán la |

| | |
|---|---|
| | entidad encargada de otorgar las licencias de construcción que afecten los bienes de uso bajo la jurisdicción de la Autoridad Marítima Nacional, de acuerdo con lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial y previo el concepto técnico favorable de la Dirección General Marítima, Dimar, del Ministerio de Defensa Nacional. La licencia de ocupación temporal del espacio público sobre los bienes de uso públicos bajo jurisdicción de la Dimar será otorgada por la autoridad municipal o distrital competente, así como por la autoridad designada para tal efecto por la Gobernación de San Andrès, Providencia y Santa Catalina.<br>El Gobierno Nacional reglamentará la distribución del recaudo que realiza la Dimar por los derechos por concesiones o permisos de utilización de los bienes de uso público bajo su jurisdicción, entre la Dimar y el respectivo municipio, distrito o la Gobernación de San Andrés y Providencia, según el caso. |
| **LEY 1617 DE 2013**<br>*"por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales"* | **Artículo 26.** Atribuciones. Los concejos distritales ejercerán las atribuciones que la Constitución y las leyes atribuyen a los concejos municipales.<br>Adicionalmente ejercerán las siguientes atribuciones especiales:<br>1. Expedir, de conformidad con la Constitución y la ley, las normas con base en las cuales se reglamentarán las actividades turísticas, recreacionales, culturales, deportivas en las **playas** y demás espacios de uso público, **exceptuando las zonas de bajamar**. (...) |
| | **Artículo 85.** Recursos turísticos. Son recursos turísticos las extensiones de terreno consolidado, **las playas**, los bienes muebles o inmuebles de dominio público o privado, así como los eventos, acontecimientos o espectáculos que dadas las condiciones y características especiales que presentan, geográficas, urbanísticas, socioculturales, arquitectónicas, paisajísticas, ecológicas, históricas, resultan apropiadas por naturaleza para el esparcimiento y la recreación individual o colectiva; en razón de lo cual, actual o potencialmente representan grandes atractivos para el fomento y explotación del turismo lo que da a estos un valor económico y social de evidente utilidad pública e interés general, que hacen necesario sujetar el uso y manejo de los mismos a regímenes especiales a fin de preservar su destinación al fomento y/o creación de riqueza colectiva, bajo criterios de sostenibilidad que permitan preservar las |

| | |
|---|---|
| | condiciones ambientales y la capacidad productiva y reproductiva del recurso en particular. |
| | **Artículo 128.** Competencias en materia de playas. La atribución para otorgar permisos en relación con la **ocupación de playas** con fines turísticos, culturales, artísticos o recreativos, estará en cabeza del alcalde distrital. Estas atribuciones se ejercerán conforme a la normatividad ambiental y las demás normas vigentes que regulen la materia y teniendo previo concepto técnico favorable emanado por la Dimar, la Corporación Autónoma Regional y el Ministerio de Ambiente, Vivienda, Ciudad y Territorio.<br>Parágrafo. Lo dispuesto en el presente artículo se hará sin perjuicio de las licencias, permisos, concesiones o autorizaciones previstas en la normatividad ambiental y demás normas vigentes sobre el particular. |
| | **Artículo 129.** Atribuciones para su reglamentación, control y vigilancia. De acuerdo con las políticas y regulaciones de orden superior, las autoridades distritales tendrán atribuciones para reglamentar, dirigir y establecer los usos y actividades que podrán adelantarse en los caños, lagunas interiores, **playas turísticas** existentes dentro de la jurisdicción territorial. |
| **LEY 1801 DE 2016**<br>*"por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia"* | **Artículo 139.** Definición del espacio público. Es el conjunto de muebles e inmuebles públicos, bienes de uso público, bienes fiscales, áreas protegidas y de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional.<br>Constituyen espacio público: el subsuelo, el espectro electromagnético, las áreas requeridas para la circulación peatonal, en bicicleta y vehicular; la recreación pública, activa o pasiva; las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías y aislamientos de las edificaciones, fuentes de agua, humedales, rondas de los cuerpos de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares; las instalaciones o redes de conducción de los servicios públicos básicos; las instalaciones y los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones; las obras de interés público y los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos, paisajísticos y artísticos; **los terrenos necesarios para la preservación** |

| | |
|---|---|
| | **y conservación de las playas marinas y fluviales; los terrenos necesarios de bajamar, así como sus elementos vegetativos, arenas, corales y bosques nativos, legalmente protegidos;** la zona de seguridad y protección de la vía férrea; las estructuras de transporte masivo y, en general, todas las zonas existentes y debidamente afectadas por el interés colectivo manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.<br>Parágrafo 1°. Para efectos de este Código se entiende por bienes fiscales, además de los enunciados por el artículo 674 del Código Civil, los de propiedad de entidades de derecho público, cuyo uso generalmente no pertenece a todos los habitantes y sirven como medios necesarios para la prestación de las funciones y los servicios públicos, tales como los edificios, granjas experimentales, lotes de terreno destinados a obras de infraestructura dirigidas a la instalación o dotación de servicios públicos y los baldíos destinados a la explotación económica.<br>Parágrafo 2°. Para efectos de este Código se entiende por bienes de uso público los que permanentemente están al uso, goce, disfrute de todos los habitantes de un territorio, como por ejemplo los parques, caminos o vías públicas y las aguas que corren.<br>(Negrilla y subraya fuera del texto) |
| | Artículo 205. Atribuciones del alcalde. Corresponde al alcalde:<br>(...)<br>17. Conocer en única instancia de los procesos de restitución de playa y terrenos de baja mar.<br>(...)<br>Parágrafo 2°. La Dirección General Marítima coadyuvará a la autoridad local competente en las medidas administrativas necesarias para la recuperación de playas y terrenos de baja mar. |
| **LEY 2010 DE 2019**<br>"por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y | **Artículo 155.** Las personas jurídicas que posean permisos, licencias o concesiones temporales para el uso, goce y disfrute exclusivo con fines comerciales y turísticos de playas y terrenos de baja mar, deberán pagar una contraprestación por el aprovechamiento de dichos terrenos de dominio público. Esta será definida por el Gobierno Nacional en función del número de visitantes promedio anual, para el primer año se calculará sobre la base de una proyección de visitantes y se ajustará anualmente |

| | |
|---|---|
| eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones". | según el número de visitantes del periodo anterior. El cálculo será realizado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.<br>El recaudo mencionado en el inciso anterior estará a cargo de la Dirección General Marítima -DIMAR-, quien deberá distribuirlo con el municipio en el cual se encuentren las áreas de uso comercial o turístico por las cuales se cobra la contraprestación. Dicho recaudo se distribuirá en una proporción de sesenta por ciento (60%) para los municipios y cuarenta por ciento (40%) para la DIMAR.<br>Los recursos recaudados por concepto de la contraprestación del uso comercial y turístico de playas y terrenos de baja mar deberán ser invertidos exclusivamente en proyectos de recuperación y mantenimiento de playas, ecosistemas marinos y de manglares, fortaleciendo el desarrollo económico y turístico en armonía con la protección de los recursos naturales.<br>**PARÁGRAFO.** Por la inexistencia de municipios en el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la DIMAR liquidará el recaudo correspondiente a favor de dicho departamento. |

En lo que corresponde a pronunciamientos de altas cortes como órganos de cierre de las jurisdicciones Constitucional, Ordinaria y De lo Contencioso Administrativo, a continuación, se presentan extractos de las principales sentencias y conceptos relacionados con los bienes de uso público marítimo-costeros:

| DECISIÓN | EXTRACTO |
|---|---|
| **CORTE CONSTITUCIONAL**<br>M.P. Carlos Gaviria Díaz<br>Junio 17 de 1993<br>Expediente No. T-9737<br>Sentencia T-230/93 | *"Además, así el término de la ocupación irregular fuera el doble, ello no mejoraría en nada la calidad jurídica de las razones que aducen los habitantes de las Tres Carabelas, pues la franja de terreno que se les ordena restituir, no hace parte de lo que adquirieron en virtud de la escritura 8...) esa franja de terreno, como los demás bienes de uso público, están sometidos al mandato del Artículo 63 de la Constitución, que expresa y meridianamente los califica como "...inalienables, imprescriptibles e inembargables."*<br><br>*Comparando, como bien lo hizo la Alcaldía de Cartagena al resolver el recurso, el Decreto 2324 de 1984 -que otorga la competencia dicha a la Dirección General Marítima y Portuaria- con el Decreto 1333 de 1986, el* |

| | |
|---|---|
| | *Decreto 640 de 1937 y el Código Nacional de Policía, se encuentra que es el señor Alcalde el competente -y no lo es la Dirección General Marítima y Portuaria-, para exigir la restitución del espacio público ocupado sin previa concesión; y, los copropietarios de Las Tres Carabelas, ni obtuvieron la concesión para construir sobre el espacio público en 1968, ni la han solicitado posteriormente, con el lleno de los requisitos que exige el mismo Decreto 2324 de 1984, por lo que hoy es vana su pretensión de esgrimir esta normatividad, en defensa de una ocupación irregular.*<br><br>*En el caso a estudio, es manifiesta la oposición a la Constitución y a la ley de la Resolución No. 8 de 1968, pues fue expedida por una Dependencia que carecía de competencia para autorizar que se construyera un condominio privado sobre el espacio público; es claro también que no está de acuerdo con el interés público, pues es deber del Estado, no solo: "velar por la integridad del espacio público...", sino también, y en virtud del mismo Artículo 82 de la Constitución,*<br><br>*En conclusión, encuentra la Corte que la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias no tenía que demandar la Resolución No. 8 de 1968, porque el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, le autorizaba para proceder a revocarla directamente, sin contar con el consentimiento de los copropietarios de las Tres Carabelas y sin vulnerarles por eso su derecho al debido proceso".* |
| **CORTE CONSTITUCIONAL**<br>Junio 6 de 1996<br>M.P. Alejandro Martínez Caballero<br>Demanda Exequibilidad Ley 9ª de 1989<br>Sentencia C-251/96 | *"El Estado puede entonces transferir en forma gratuita el dominio de un bien estatal a un particular, siempre y cuando no se trate de una mera liberalidad del Estado sino del cumplimiento de deberes constitucionales expresos, entre los cuales está obviamente incluida la garantía de los derechos constitucionales.*<br><br>*La corte destaca que la norma recae sobre bienes fiscales, esto es, sobre bienes que son propiedad de entidades estatales pero que no son de uso público o afectados a un uso o servicio público. En ese orden de ideas, si una entidad pública abandona un bien de su propiedad, de suerte que permite su ocupación por particulares, es legítimo concluir que esa entidad no está cumpliendo con la función social de la propiedad de la cual es titular.*<br><br>*(…) la declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público". En aquella ocasión la Corte consideró que "el artículo 407 ordinal 4º del Código de Procedimiento Civil señala que la declaración de pertenencia no procede respecto de los bienes de propiedad de las entidades de derecho público, lo cual significa que los bienes fiscales no pueden ser adquiridos, conforme a la ley, por prescripción. En esas circunstancias, una persona puede ocupar, por necesidad, un terreno fiscal para establecer su vivienda, pero no podrá nunca adquirirlo por prescripción, aun cuando lo poseyera por varias décadas".* |
| **CONSEJO DE ESTADO**<br>Marzo 23 de 2001<br>SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO<br>SECCIÓN PRIMERA<br>Consejero ponente: MANUEL SANTIAGO URUETA AYOLA | *"Por consiguiente, es acertado el argumento de la entidad demandada, en el sentido de que la disposición no es aplicable para efectos de determinar si el muro de marras está o no construido en zona de playa; aparte de que la definición de playa marítima no está determinada por medida métrica, sino por las características físicas del terreno, según se lee en el artículo 167, numeral 2, del mismo decreto, según el cual, playa marítima es la "Zona de material no consolidado que se extiende hacia tierra desde la 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".* |
| **CORTE CONSTITUCIONAL**<br>Marzo 4 de 2003<br>M.P. Alfredo Beltrán Sierra<br>Demanda Exequibilidad Ley 768 de 2002<br>Sentencia C-183/03 | *"(…) desde el punto de vista jurídico los bienes de uso público de la Nación, no pueden ser ocupados por los particulares legítimamente conforme a la Constitución, sino cuando se les hubiere otorgado licencia, concesión o permiso de ocupación temporal*<br>*En el evento de presentarse una ocupación irregular o ilegal en bienes de uso público por parte de particulares, esto es, sin la debida autorización de la autoridad competente, el Estado cuenta con los instrumentos necesarios para obtener la restitución de los mismos, a través del poder de policía o de los demás mecanismos legales que consagra la ley.*<br>*(…) es claro entonces, que los bienes de uso público son imprescriptibles, inalienables e inembargables, según expresa disposición constitucional (art. 63 C.P.), y, en consecuencia, la ocupación temporal del bien a título precario ya sea en virtud de licencia, permiso o concesión, conforme a la ley, no confiere en ningún caso derecho alguno sobre el suelo ocupado, lo que significa que, con mayor razón no se adquiere ningún derecho sobre el mismo en caso de detentación irregular de cualquier bien de uso público, por parte de particulares".* |
| **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**<br>Junio 7 de 2005<br>Sala de Casación Civil<br>M.P- Manuel Ardila Velásquez | *"Ahora bien, no hay duda que los terrenos de bajamar, o de la bajamar, son de uso público por naturaleza, y, por lo mismo, casi que sobra que acto alguno lo ratifique, pues así emana de su especial condición de pertenecer a las playas del mar, al litoral o a las costas. Ese carácter común o de uso público de los terrenos de bajamar, por cierto, no es nuevo en la tradición jurídica, pues desde antiguo se ha venido decantando el reconocimiento de tan especial calidad".* |
| **CONSEJO DE ESTADO**<br>SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO<br>Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO<br>6 de marzo de 2013<br>Radicación número: 13001-23-31-000-2001-00051-01(AP) | *"Si bien el Municipio de Cartagena recibió de la urbanización El Laguito por virtud de la Escritura Pública No. 140 de 31 de enero de 1963, **dos predios que tenían la calidad de bienes de uso público** – lote 50 y predio distinguido con el número catastral 131094- los mismos fueron desafectados del uso común por el Concejo de Cartagena, mediante los Acuerdos 37 de 1971 y 3 de 1972, en ejercicio de las atribuciones establecidas en el numeral 18 del artículo 169 del Código de Régimen Político y Municipal y el artículo 4 de la Ley 97 de 1913.*<br>*Al no estar comprometidos bienes de uso público municipal en la operación de constitución de la Compañía Hotelera Cartagena de Indias S.A., no encuentra la Sala probada vulneración alguna al derecho o interés colectivo dirigido a la protección de bienes de uso público y, en consecuencia, tampoco al derecho o interés colectivo al patrimonio público, más aún si se tiene en cuenta que el municipio de Cartagena recibió como contraprestación por los inmuebles enajenados a la Compañía Hotelera, 45.420 acciones de un total de 146.540 de acuerdo con el avalúo realizado por la Superintendencia Bancaria, lo que indica que frente a estos bienes operó una subrogación real , es decir, la sustitución efectiva de unos bienes inmuebles por unos muebles representados en acciones, que de igual forma integraron el patrimonio del municipio de Cartagena en virtud de una convención válidamente celebrada en los términos del artículo 812 del Código Civil.*<br>*(…)* |
| | ***Como corolario de lo anterior, la Sala denegará las pretensiones del actor, en relación con este cargo, toda vez que no se violaron ni afectaron los derechos e intereses colectivos de defensa de los bienes de uso público y del patrimonio público, en la medida en que el entonces municipio de Cartagena negoció unos bienes que podía negociar, de conformidad con la normativa vigente al momento de los hechos****".* |
| **CONSEJO DE ESTADO**<br>SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL<br>Consejero ponente: AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA<br>29 de abril de 2014<br>Radicación número: 11001-03-06-000-2010-00071 | *"Como bien puede observarse, la normatividad sobre las playas y los terrenos de bajamar y, en general, sobre las zonas marítimo-costeras y los bienes públicos correspondientes padece de serios vacíos, es anacrónica y dispersa, y en ocasiones confusa o ambigua.*<br>***Las razones expuestas llevan a la Sala a recomendar al Gobierno Nacional estudiar la conveniencia de presentar al Congreso de la República un proyecto de ley integral sobre las zonas costeras del país, que defina con precisión todos y cada uno de sus elementos, organice de manera congruente las competencias de las autoridades que deban tener responsabilidades en este campo, establezca reglas precisas de coordinación interinstitucional e instituya un líder para el sector.***<br>*Dicha ley podría regular, además de lo atinente a la delimitación o deslinde del litoral y de los bienes públicos que lo conforman, otros aspectos importantes que en la actualidad omite nuestra legislación pero que normalmente son tratados con esmero en leyes de otros países. Tal es el caso de los efectos jurídicos de la erosión marina, el tratamiento de los terrenos obtenidos del mar por causas naturales o artificiales, la expropiación de bienes privados colindantes con las playas y los terrenos de bajamar, las servidumbres que deben soportar esos predios, la reglamentación de los diferentes usos públicos que pueden tener las playas (turístico, de protección ambiental, deportivo, pesquero, etc.) y su respectiva demarcación, la categorización de las playas dependiendo de la infraestructura y los servicios que ofrezcan, así como otros asuntos ambientales, de seguridad (presencia de salvavidas, áreas peligrosas para los bañistas, uso de vehículos automotores, separación de las zonas de atraque y tránsito de lanchas y otros artefactos náuticos) y de higiene (manejo de basuras, aseo, exigencia de baños públicos, presencia de mascotas, etc.).* |

| | |
|---|---|
| | *La ley en mención debería, además, establecer los procedimientos administrativos por medio de los cuales se iría conformando el mapa oficial de las playas y terrenos de bajamar, a efecto de garantizar a todas las personas eventualmente afectadas su derecho a oponerse, probar, argumentar y presentar recursos, de acuerdo con las reglas del debido proceso administrativo. Esta ley bien podría fijar criterios, procedimientos y responsabilidades en relación con los aspectos que menciona la segunda pregunta de esta consulta, esto es, la forma de actuar en relación con "actos administrativos (tales como: POTS), decisiones administrativas adoptadas por los municipios y distritos costeros, decisiones judiciales y de tradición de dominio" anteriores a la expedición del mapa oficial." (Cursiva, negrilla y subraya fuera del texto)* |

En lo que corresponde a documentos de política pública en la materia, debe destacarse a la **Política Nacional del Océano y de los espacios costeros -PNOEC 2018-,** la cual busca promover el desarrollo sostenible del océano y de los espacios costeros, así como de los intereses marítimos de la Nación. De dicho documento se extraen las siguientes líneas de acción que tienen relación directa con los asuntos que se encuentran desarrollados en el presente proyecto de Ley.

- *"Fortalecer la planificación de los municipios y departamentos costeros e insulares, incorporando consideraciones relativas a las zonas costeras y al mar, y estableciendo mecanismos de concertación para el manejo y uso sostenible de estos territorios.*
- *Promover acciones interinstitucionales para el mantenimiento, la administración, protección y control de los bienes de uso público, así como resignificar su valor social como espacios de educación, recreación y convivencia*
- *Propiciar el espacio para la generación de políticas y gestión de recursos que permita la planeación, ordenamiento, administración y control de las aguas marítimas nacionales".*

Frente a lo anterior, el artículo 7º de la presente propuesta de Ley desarrolla el tema de ordenamiento y zonificación a cargo de la Dirección General Marítima en los siguientes términos:

> *"La Dirección General Marítima adelantará los procesos de ordenamiento y zonificación para el uso y goce de las aguas marítimas, playas y/o terrenos de bajamar. Dichos procesos se realizarán a través de planes de ordenación marítima, en la que se determinará la distribución espacial teniendo en cuenta las interacciones de las actividades y usos existentes, en el cumplimiento del ejercicio de la Autoridad Marítima fortaleciendo la administración de la seguridad integral marítima, la protección de la vida humana en el mar, la promoción de las actividades marítimas y el desarrollo científico y tecnológico de la Nación".*

Adicionalmente, el contenido del artículo 323 de la Ley del Plan, se refiere al Plan Maestro de Erosión Costera en los siguientes términos: *"El Gobierno nacional implementará el "Plan Maestro de Erosión Costera" para la recuperación de playas, ecosistemas marinos y de manglares como estrategia de fortalecimiento, fomento y promoción del turismo, que a su vez permita contrarrestar el devastador efecto que produce la erosión costera en el litoral Caribe, litoral Pacífico y en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina".* Al respecto, el proyecto de Ley en el artículo 41 contempla el "Permiso Especial de Obras Por Calamidad Pública", con el objeto de atender los requerimientos de los entes territoriales de una forma ágil y oportuna.

**5. IMPACTO FISCAL**

En relación con el análisis del impacto fiscal del proyecto de ley, el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 establece expresamente lo siguiente:

> *"Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas. **En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley,** ordenanza o acuerdo, **que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios**, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*
>
> *Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.*
>
> *El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.*
>
> *Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, **que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos**, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*
>
> *En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces." (Cursiva, negrilla y subraya fuera del texto)*

Frente a lo anterior, debe señalarse que realizado un análisis del alcance de las disposiciones contenidas en la propuesta del proyecto ley, no se ordenan gastos específicos o se establecen beneficios tributarios en los términos de la citada Ley 819 de 2013, haciendo claridad que varios de los aspectos técnicos para la administración del territorio marítimo-costero a cargo de la Dirección General Marítima, como es el caso de herramientas de ordenamiento y zonificación de éstas áreas, ya vienen desarrollándose con recursos propios ya asignados a la entidad.

Se considera importante mencionar el artículo 24 del proyecto de ley referente a la "*Tasa por el servicio de administración de concesiones marítimas*", la cual es aplicable a las personas que sean beneficiarias de una concesión, debiendo realizar el pago anual por el servicio de Administración de Concesiones Marítimas. La tarifa de la tasa será fijada conforme a lo establecido en la Ley 1115 de 2006 "*mediante la cual se establece el sistema y método para la fijación y recaudo de tarifas por concepto de los servicios prestados por la Dirección General Marítima, Dimar*".

Dicha tasa se fundamenta en el hecho que, para el eficiente cumplimiento de sus funciones y la administración de las concesiones, la Autoridad Marítima Nacional requiere desarrollar una serie de actuaciones y procedimientos para la protección, preservación, control y vigilancia de los bienes de uso público bajo su jurisdicción.

En ese orden de ideas, para el fortalecimiento de su gestión en la zona costera, es necesario que la Autoridad Marítima mantenga actualizada la información de bienes de uso público, incremente la vigilancia y control para la preservación de las playas de la zona costera, articule su gestión a nivel nacional, departamental y municipal, y en general, robustezca sus capacidades administrativas, técnicas y operativas.

Es de anotar que en la actualidad y a falta de regulación y desarrollo normativo, las concesiones para el uso y goce de los bienes de uso público son otorgadas por la Autoridad Marítima a título gratuito. Lo anterior, contrario al caso de las concesiones portuarias, aeroportuarias, viales, del espectro radioeléctrico y mineras, por las cuales la Nación recibe a cambio una contraprestación económica de acuerdo con la normativa correspondiente.

La citada Ley 1115 de 2006 establece el sistema y método para la fijación y recaudo de tarifas por concepto de los servicios prestados por la Dirección General Marítima (Dimar), facultándola en el numeral 22 del artículo 2°, a prestar en desarrollo de las funciones y atribuciones, otros servicios que sean susceptibles de aplicación del método y sistema dispuesto por la misma.

De conformidad dicha Ley, la base para la liquidación de las tarifas por concepto de los servicios prestados corresponde a los costos en que incurra la Entidad para su prestación, mediante el sistema de costos estandarizables, en el que la valoración y ponderación de los factores que intervienen se realizan por medio de procedimientos de costeo técnicamente aceptados. Las citadas tarifas se fijarán en unidades de valor tributario (UVT) y el pago estará a cargo de la persona natural o jurídica que solicite la prestación del servicio.

Por lo anterior, se considera que los particulares, titulares de cualquier concesión para el uso y goce de un bien de uso público bajo jurisdicción de la Dirección General Marítima, deben contribuir con el pago por el servicio de administración de concesiones, conformado por aquellos procesos y procedimientos desarrollados por la Autoridad Marítima Nacional para la protección, preservación, control y vigilancia de los litorales.

La tarifa del Servicio de administración de concesiones propuesto responde a un modelo financiero que permite determinar lineamientos administrativos, económicos y de sostenibilidad, para el cobro de la tarifa por administración para las concesiones autorizadas actualmente por la Dirección General Marítima, el cual contempla el tipo de actividad y las zonas, basados en criterios de valoración socioeconómica diferencial. De igual forma, el Modelo Financiero se inspira en los siguientes principios rectores:

i) Los componentes base del cálculo responden a criterios objetivos, evitando las interpretaciones subjetivas que den origen y/o espacio para conductas proclives a la corrupción.
ii) Es de fácil aplicación y comprensión.
iii) Los montos están acorde a las realidades socioeconómicas de los entornos en donde se recauda.
iv) Los componentes están sujetos a variables que se ajustan al concepto de valor del dinero en el tiempo.

**6. CONSIDERACIONES FINALES**

La definición dada por el constituyente de nuestro Estado como Constitucional, Social y Democrático de Derecho, a través de la Carta Constitucional, exige de sus instituciones actuar en búsqueda de garantizar la progresividad de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos, y para el presente caso, de la totalidad de la sociedad colombiana a través de la protección de los bienes de uso público, que hacen parte de la riqueza de la nación.

El presente Proyecto de Ley regula el régimen aplicable a los bienes de uso público marítimo-costero, los cuales son aquellos que, siendo de dominio de la nación, están destinados al uso de todos. Estos son las playas marítimas, terrenos de bajamar y aguas marítimas en todo el territorio nacional, lo anterior fundamentado en la necesidad de protección y preservación que requieren esta clase de bienes, los cuales actualmente carecen de un desarrollo normativo específico, con normas desactualizadas y no unificadas, afectando la adecuada gestión y manejo por parte de las diferentes entidades del Estado involucradas

En esta oportunidad le corresponde a esta corporación legislativa atender a su responsabilidad histórica y en desarrollo de ello, acoger en su integralidad esta iniciativa legislativa, y dar el respectivo trámite legislativo previsto por el ordenamiento jurídico, permitiendo de esta forma hacer de la misma una Ley de la República.

De las Honorables y los Honorables Congresistas,

| | |
|---|---|
| ***LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ***<br>*Senadora de la República*<br>*Partido Liberal* | **CARLOS JULIO GONZÁLEZ VILLA**<br>**Senador de la República** |
| LILIANA BENAVIDES SOLARTE<br>SENADORA | **KARINA ESPINOSA OLIVER**<br>**Senador de la República** |
| ***NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY***<br>*Senador de la República*<br>*Partido Conservador Colombiano* | **ELIZABETH JAY-PANG DÍAZ**<br>Representante a la Cámara<br>Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina |

**SENADO DE LA REPÚBLICA**
**SECRETARÍA GENERAL**

EL dia 22 de Agosto del año 2025
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley ____ Acto legislativo ____
No. 203 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:
HS. Laura Fortich, Carlos Julio González, Liliana Benavides, Karina Espinosa, Nicolas Echeverry;
HR. Elizabeth Jay-Pang Díaz

SECRETARIO GENERAL

**SECCIÓN DE LEYES**

**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES**

Bogotá D.C., 22 de Agosto de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.203/25 Senado **"POR LA CUAL SE ESTABLECE EL RÉGIMEN DE BIENES DE USO PÚBLICO MARÍTIMOS Y COSTEROS, DE AUTORIZACIONES MARÍTIMAS PARA USOS NO PORTUARIOS, SE DICTAN MEDIDAS PARA MITIGAR LA EROSIÓN COSTERA Y SE ESTABLECEN OTRAS DISPOSICIONES"**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaria General del Senado de la República por los Honorables Senadores LAURA FORTICH SÁNCHEZ, CARLOS JULIO GONZÁLEZ VILLAS, LILIANA BENAVIDES SOLARTE, KARINA ESPINOSA OLIVER, NICOLÁS ECHEVERRY ALVARÁN; y la Honorable Representante ELIZABETH JAY-PANG DÍAZ. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SEGUNDA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**
Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 22 DE 2025**

De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SEGUNDA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY**

**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**

Proyectó y Revisó: Sary Novoa

# PROYECTO DE LEY NÚMERO 212 DE 2025 SENADO

*por medio de la cual se regula, en la Ley 1448 de 2011, la situación jurídica de los segundos ocupantes de predios objeto de restitución.*

Bogotá D.C. agosto de 2025

Doctor
**Diego Alejandro González**
Secretario General
Senado de la República

**Ref.: Proyecto de Ley "Por medio de la cual se regula, en la Ley 1448 de 2011, la situación jurídica de los segundos ocupantes de predios objeto de restitución".**

Respetado Secretario, me dirijo a usted para radicar el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se regula, en la Ley 1448 de 2011, la situación jurídica de los segundos ocupantes de predios objeto de restitución", para que surta su respectivo trámite legislativo en el Congreso de la República.

Cordialmente,

**María Fernanda Cabal Molina**
Senadora de la República de Colombia
Partido Centro Democrático

**Proyecto de Ley N° 212 de 2025**
**"Por medio de la cual se regula, en la Ley 1448 de 2011, la situación jurídica de los segundos ocupantes de predios objeto de restitución"**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**DECRETA:**

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene como finalidad regular la situación jurídica de los segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad que habitan predios sujetos a restitución en el marco de la Ley 1448 de 2011, bajo un enfoque de acción sin daño. Su propósito es garantizar un trato diferenciado a aquellas personas cuya vulnerabilidad socioeconómica esté debidamente acreditada y que no tengan ningún vínculo, directo o indirecto, con el despojo o abandono forzado de los terrenos.

**Artículo 2.** Adiciónese el Artículo 13-B a la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 13-B. Enfoque de acción sin daño.** Las autoridades judiciales y administrativas, en el ejercicio de sus funciones, velarán por la transformación positiva de las situaciones que puedan generar conflicto, con el fin de mejorar las condiciones de vida de las personas vulnerables, incluidos los segundos ocupantes. Su actuación buscará contribuir a la reducción de las brechas sociales, garantizando un acceso equitativo y el goce efectivo de derechos, especialmente en lo relacionado con la tenencia de la tierra.

**Artículo 3.** Adiciónese un parágrafo al artículo 85 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 85. TRÁMITE DE LA SOLICITUD.** La sustanciación de la solicitud estará a cargo del Juez o Magistrado según el caso, a quien corresponderá por reparto que será efectuado por el Presidente de la Sala el mismo día, o a más tardar el siguiente día hábil. El Juez o Magistrado tendrá en consideración la situación de vulnerabilidad manifiesta de las víctimas para considerar la tramitación preferente de sus reclamaciones.

**Parágrafo 1. En todo caso, para dar trámite a la solicitud de restitución, la Unidad Administrativa de Gestión de Tierras Despojadas, el Juez o Magistrado, deberá ordenar la realización de una inspección ocular sobre el predio reclamado, con el fin de verificar la presencia de segundos ocupantes que también puedan tener derecho o interés sobre el inmueble objeto de la reclamación.**

**Si se encontrara a otra persona en el predio, deberá realizarse la notificación correspondiente sobre el proceso que se adelanta, para que dicha persona pueda presentarse como segundo ocupante, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos en la presente ley.**

**Artículo 4.** Adiciónese el Artículo 85-A a la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 85A. Trámite diferenciado para los segundos ocupantes en situación de vulnerabilidad de los predios objeto de restitución.** En los casos en que en los predios objeto de restitución se encuentren personas que presenten vulnerabilidad socioeconómica debidamente acreditada, conforme a los criterios y requisitos establecidos en la presente ley para el acceso a la tierra, y que no tengan ninguna relación directa ni indirecta con el despojo o el abandono forzado del predio, se considerará lo siguiente:

1. Cualquier persona que se propietaria, poseedora o residente en el predio reclamado, y se encuentre en situación de vulnerabilidad socioeconómica debidamente acreditada conforme a los criterios y requisitos establecidos en la presente ley, deberá ser caracterizada por la Unidad de Restitución de Tierras con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo desde el inicio del trámite administrativo y se dejará constancia de esta situación. Además, se le proporcionarán los medios necesarios para acceder al proceso con plenas garantías. El informe de caracterización deberá ser remitido de manera inmediata a la Defensoría del Pueblo.

2. Es obligación del Juez de restitución analizar la situación de los segundos ocupantes en situación de vulnerabilidad socioeconómica, debidamente acreditada conforme a los criterios y requisitos establecidos en la presente ley, aplicando un estándar probatorio diferenciado que permita ofrecer respuestas de fondo a su situación, con el objetivo de evitar la producción de otras problemáticas en rurales.

3. Para todos los efectos de la presente ley, se otorgará una protección especial, en el marco de los Derechos Humanos, a los campesinos víctimas, comunidades indígenas, afrodescendientes y Rrom, en cumplimiento de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, así como de la normatividad nacional e internacional vigente en la materia.

**Artículo 5.** Adiciónese el literal F al artículo 86 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 86. ADMISIÓN DE LA SOLICITUD.** El auto que admita la solicitud deberá disponer:

a) La inscripción de la solicitud en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos indicando el folio de matrícula inmobiliaria y la orden de remisión del oficio de inscripción por el registrador al Magistrado, junto con el certificado sobre la situación jurídica del bien, dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la orden de inscripción.

b) La sustracción provisional del comercio del predio o de los predios cuya restitución se solicita, hasta la ejecutoria de la sentencia.

c) La suspensión de los procesos declarativos de derechos reales sobre el predio cuya restitución se solicita, los procesos sucesorios, de embargo, divisorios, de deslinde y amojonamiento, de servidumbres, posesorios de cualquier naturaleza, de restitución de tenencia, de declaración de pertenencia y de bienes vacantes y mostrencos, que se hubieran iniciado ante la justicia ordinaria en relación con el inmueble o predio cuya restitución se solicita, así como los procesos ejecutivos, judiciales, notariales y administrativos que afecten el predio, con excepción de los procesos de expropiación.

d) La notificación del inicio del proceso al representante legal del municipio a donde esté ubicado el predio, y al Ministerio Público.

e) La publicación de la admisión de la solicitud, en un diario de amplia circulación nacional, con inclusión de la identificación del predio y los nombres e identificación de la persona quien abandonó el predio cuya restitución se solicita, para que las personas que tengan derechos legítimos relacionados con el predio, los acreedores con garantía real y otros acreedores de obligaciones relacionadas con el predio, así como las personas que se consideren afectadas por la suspensión de procesos y procedimientos administrativos comparezcan al proceso y hagan valer sus derechos.

**f) Incluir la información pertinente sobre la existencia o no de segundos ocupantes en el predio objeto de la reclamación.**

PARÁGRAFO. Adicionalmente el Juez o Magistrado en este auto o en cualquier estado del proceso podrá decretar las medidas cautelares que

considere pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se estuviere causando sobre el inmueble.

**Artículo 6.** Adiciónese el artículo 88A a la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 88A. Segundos Ocupantes.** Para los efectos de la presente ley, se consideran segundos ocupantes a aquellas personas naturales en situación de vulnerabilidad socioeconómica debidamente acreditada, conforme a los criterios y requisitos establecidos en esta ley, que se encuentren habitando el predio a restituir y dependan económicamente de él de manera directa y exclusiva. Estas personas deberán ser propietarios, poseedores u ocupantes del predio, haber actuado de buena fe, no haber tenido relación directa ni indirecta con los hechos que originaron el despojo o abandono forzado, y encontrarse en el predio reclamado para su restitución.

**Parágrafo 1.** El vínculo material del segundo ocupante con el predio solicitado para restitución debe haberse originado de manera pacífica, pública y con anterioridad a la diligencia de comunicación personal realizada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, o por el juez o magistrado que conozca del proceso. A partir de ese momento, se considera que el trámite de restitución de tierras ha sido debidamente publicitado y es oponible a terceros, por lo que no podrá alegarse posteriormente desconocimiento de dicha situación.

**Parágrafo 2.** La vulnerabilidad socioeconómica mencionada en este artículo está determinada por la presencia de múltiples factores de riesgo que impiden o dificultan la satisfacción de necesidades básicas o de subsistencia, vulnerando los derechos a la igualdad establecidos en el artículo 13 de la Constitución Política, y generando dependencia del predio objeto de restitución. La Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Restitución de Tierras Despojadas deberá identificar a todos los interesados directos o terceros intervinientes en el trámite administrativo, antes de la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, y caracterizar a aquellos que concurran o se identifiquen en el proceso judicial de restitución de tierras, con el fin de determinar su situación de vulnerabilidad socioeconómica. Dependiendo de la etapa en la que se encuentre el trámite, la información deberá ser remitida a la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y a los jueces o magistrados competentes, según corresponda. La caracterización realizada en sede judicial deberá incluir, como mínimo, la determinación de la dependencia del predio en sentido amplio, la identificación de personas con especial protección constitucional dentro del núcleo familiar, así como las condiciones de arraigo y acceso a otros predios.

**Parágrafo 3.** También se deberá reconocer la condición de segundo ocupante a la persona que, con motivo de la entrega del predio restituido y cumpliendo las condiciones previamente descritas, se vea obligada a enfrentar una situación de vulnerabilidad socioeconómica sobreviniente que ponga en riesgo sus condiciones mínimas de subsistencia. Para este fin, la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras deberá incluir en la caracterización los elementos necesarios para que el juez pueda realizar el análisis de la vulnerabilidad sobreviniente, a raíz de la entrega del predio restituido.

**Artículo 7.** Modifíquese el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 91. Contenido del fallo.** La sentencia se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso, **así como a favor de los segundos ocupantes que presentan vulnerabilidad socioeconómica debidamente demostrada bajo los criterios y requisitos contemplados en la presente ley**. Por lo tanto, la sentencia constituye título de propiedad suficiente.

La sentencia deberá contener los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso:

a) Todas y cada una de las pretensiones de los solicitantes, las excepciones de opositores y las solicitudes de los terceros;
b) La identificación, individualización, deslinde de los inmuebles que se restituyan, indicando su ubicación, extensión, características generales y especiales, linderos, coordenadas geográficas, identificación catastral y registral y el número de matrícula inmobiliaria.
c) Las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que inscriba la sentencia, en la oficina en donde por circunscripción territorial corresponda el registro del predio restituido o formalizado.
d) Las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que cancele todo antecedente registral sobre gravámenes y limitaciones de dominio, títulos de tenencia, arrendamientos, de la denominada falsa tradición y las medidas cautelares registradas con posterioridad al despojo o abandono, así como la cancelación de los correspondientes asientos e inscripciones registrales;
e) Las órdenes para que los inmuebles restituidos queden protegidos en los términos de la Ley 387 de 1997, siempre y cuando los sujetos a quienes se les restituya el bien estén de acuerdo con que se profiera dicha orden de protección;
f) En el caso de que procediera la declaración de pertenencia, si se hubiese sumado el término de posesión exigido para usucapir previsto por la normativa, las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que inscriba dicha declaración de pertenencia;
g) En el caso de la explotación de baldíos, se ordenará a la Agencia Nacional de Tierras – ANT o a quien haga sus veces, la realización de las adjudicaciones de baldíos a que haya lugar.
h) Las órdenes necesarias para restituir al poseedor favorecido en su derecho por la sentencia dentro del proceso de restitución, de acuerdo con lo establecido en la presente ley, cuando no se le reconozca el derecho de dominio en la respectiva providencia;
i) Las órdenes necesarias para que se desengloben o parcelen los respectivos inmuebles cuando el inmueble a restituir sea parte de uno de mayor extensión. El Juez o Magistrado también ordenará que los predios se engloben cuando el inmueble a restituir incluya varios predios de menor extensión;
j) Las órdenes pertinentes para que se haga efectivo cumplimiento de las compensaciones de que trata la ley, y aquellas tendientes a garantizar los derechos de todas las partes en relación con las mejoras sobre los bienes objeto de restitución;
k) Las órdenes necesarias para que la persona compensada transfiera al Fondo de la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras el bien que le fue despojado y que fue imposible restituirle.
l) La declaratoria de nulidad de las decisiones judiciales que por los efectos de su sentencia, pierdan validez jurídica, de conformidad con lo establecido en la presente ley.
m) La declaratoria de nulidad de los actos administrativos que extingan o reconozcan derechos individuales o colectivos, o modifiquen situaciones jurídicas particulares y concretas, debatidos en el proceso, si existiera mérito para ello, de conformidad con lo establecido en esta ley, incluyendo los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo;
n) La orden de cancelar la inscripción de cualquier derecho real que tuviera un tercero sobre el inmueble objeto de restitución, en virtud de cualesquiera obligaciones civiles, comerciales, administrativas o tributarias contraídas, de conformidad con lo debatido en el proceso;
o) Las órdenes pertinentes para que la fuerza pública acompañe y colabore en la diligencia de entrega material de los bienes a restituir;
p) Las órdenes que sean necesarias para garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material del bien inmueble y la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las personas reparadas;
q) Las órdenes y condenas exigibles de quienes hayan sido llamados en garantía dentro del proceso a favor de los demandantes y/o de los demandados de buena fe derrotados en el proceso;
r) Las órdenes necesarias para garantizar que las partes de buena fe exenta de culpa vencidas en el proceso sean compensadas cuando fuera del caso, en los términos establecidos por la presente ley;
s) La condena en costas a cargo de la parte vencida en el proceso de restitución de que trata la presente ley cuando se acredite su dolo, temeridad o mala fe;
t) La remisión de oficios a la Fiscalía General de la Nación en caso de que como resultado del proceso se perciba la posible ocurrencia de un hecho punible.
u) **Reconocimiento de la calidad de segundos ocupantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad socioeconómica debidamente acreditada, conforme a los criterios y requisitos establecidos en la presente ley.**
v) **Emisión de órdenes específicas sobre la entrega de predios, compensación, reubicación, entrega de proyectos productivos, entre otras medidas necesarias, en favor de los segundos ocupantes en situación de vulnerabilidad socioeconómica debidamente acreditada bajo los criterios y requisitos establecidos en la presente ley. Dichas órdenes deben estar orientadas al objetivo primordial de la ley, cual es, la promoción de la reconciliación y la construcción de una paz estable y duradera.**
w) **Establecimiento de medidas transitorias en favor de los segundos ocupantes en situación de vulnerabilidad socioeconómica debidamente acreditada, cuyas medidas aún no hayan sido cumplidas o implementadas de manera efectiva.**

**Parágrafo 1.** Una vez ejecutoriada la sentencia, su cumplimiento se hará de inmediato. En todo caso, el Juez o Magistrado mantendrá la competencia para garantizar el goce efectivo de los derechos del reivindicado en el proceso, prosiguiéndose dentro del mismo expediente las medidas de ejecución de la sentencia, aplicándose, en lo procedente, el artículo 335 del Código de Procedimiento Civil. Dicha competencia se mantendrá hasta

tanto estén completamente eliminadas las causas de la amenaza sobre los derechos del reivindicado en el proceso.

**Parágrafo 2.** El Juez o Magistrado dictará el fallo dentro de los cuatro meses siguientes a la solicitud. El incumplimiento de los términos aplicables en el proceso constituirá falta gravísima.

**Parágrafo 3.** Incurrirá en falta gravísima el funcionario que omita o retarde injustificadamente el cumplimiento de las órdenes contenidas en el fallo o no brinde al Juez o al Magistrado el apoyo requerido por este para la ejecución de la sentencia.

**Parágrafo 4.** El título del bien deberá entregarse a nombre de los dos cónyuges o compañeros permanentes que, al momento del desplazamiento, abandono o despojo, cohabitaban, así al momento de la entrega del título no están unidos por ley.

**Parágrafo 5. Cuando los Jueces y Magistrados especializados en restitución de tierras reconozcan la calidad de segundos ocupantes, en sus sentencias determinarán las medidas de atención a que haya lugar.**

**Si las sentencias de restitución ya han sido proferidas y no reconocieron la calidad de segundo ocupante, o si la reconocieron pero no se ordenaron las medidas correspondientes, es deber del juez emitir nuevas órdenes que incluyan las medidas dirigidas a los segundos ocupantes, con el fin de garantizar la estabilización y la seguridad jurídica de la restitución.**

**Artículo 8.** Elimínese el artículo 91A de la Ley 1448 de 2011:

~~**ARTÍCULO 91A. RECONOCIMIENTO A SEGUNDOS OCUPANTES Y MEDIDAS. Los jueces de la República en aplicación del enfoque de acción sin daño en el marco del proceso de restitución de tierras de la presente ley, reconocerán la calidad de segundo ocupante a quien tenga condiciones de vulnerabilidad socioeconómica y ejerza una relación material y/o jurídica de propiedad, posesión u ocupación permanente con un predio objeto de restitución, de la cual se deriven sus medios de subsistencia y/o tenga una relación de habitación; que no tenga o haya tenido nexos directos o indirectos con los hechos que dieron lugar al despojo o abandono forzoso y que la relación con el predio se haya dado antes de la diligencia de comunicación de la que trata el artículo 76 de la presente ley. Las medidas que se podrán reconocer en la sentencia deberán atender los principios de sostenibilidad, efectividad y carácter transformador de la restitución de tierras, así como el enfoque de género, y comprenderán: i) acceso a tierras, ii) proyectos productivos, iii) gestión de priorización para el acceso a programas de subsidio de vivienda, y iv) traslado del caso para la formalización de la propiedad rural. Estas medidas no podrán poner en riesgo la sostenibilidad fiscal de la política de restitución de tierras como tampoco ir en contra de lo establecido en el Marco de Gasto de Mediano Plazo y Marco Fiscal de Mediano Plazo vigente.**~~

~~**Las medidas contempladas en el presente artículo se aplicarán por una sola vez y por núcleo familiar para quienes tengan relación con el predio objeto de restitución, la cual deberá ser anterior a la macro focalización de la zona intervenida, reconocidos como tal en las providencias judiciales de restitución de tierras.**~~

~~**PARÁGRAFO. Cuando los jueces de la República ordenen a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras realizar caracterización socioeconómica, esta se realizará por una sola vez a los habitantes del predio, conforme la metodología que defina dicha Unidad.**~~

**Artículo 9.** Adiciónese un parágrafo al Artículo 153 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

[...]

**"Parágrafo 8. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, incluirá en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente una herramienta eficaz que integre la totalidad del inventario de las providencias judiciales relacionadas con las órdenes emanadas de sentencias, autos de seguimiento postfallo y audiencias de seguimiento posfallo proferidas por los magistrados y jueces especializados en restitución de tierras. Esta herramienta deberá proporcionar información sobre las instituciones responsables del cumplimiento de las órdenes judiciales en materia de restitución de tierras, incluyendo las medidas a favor de los segundos ocupantes. Asimismo, la UAEGRTD deberá mantener dicho registro actualizado. Para tal efecto, la Procuraduría General de la Nación será la encargada de verificar el estricto cumplimiento de esta obligación por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas."**

**Artículo 10. Requisitos para demostrar la condición de segundo ocupante vulnerable.** Se deberán probar la concurrencia de los siguientes requisitos para adquirir la condición de segundos ocupantes que ameritan un tratamiento preferencial y diferencial:

a) Ser víctima de la violencia, la pobreza o desastres naturales, situaciones similares a las que motivan la solicitud de restitución.

b) Haber llegado al predio debido a su alta vulnerabilidad, en condiciones de urgencia o necesidad, lo que lo llevó a instalarse allí de buena fe, aunque no necesariamente exento de responsabilidad.

c) No haber tenido ni tener ninguna relación directa o indirecta con el despojo del bien.

d) No tener como interés la titularidad del bien, sino reivindicar que allí reside o que depende del predio para su subsistencia, es decir, que es un segundo ocupante legítimo.

e) Como consecuencia de la sentencia de restitución, estar perdiendo el lugar donde vive o del cual depende para su mínimo vital, de acuerdo con los Acuerdos reglamentarios de la Unidad de Restitución de Tierras sobre Segundos Ocupantes.

**Artículo 11. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,

**María Fernanda Cabal Molina**
Senadora de la República de Colombia
Partido Centro Democrático

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 26 de Agosto del año 2025
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo ____
No. 212 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:
HS. María Fernanda Cabal Molina

SECRETARIO GENERAL

**Proyecto de Ley N° 212 de 2025**

**"Por medio de la cual se regula, en la Ley 1448 de 2011, la situación jurídica de los segundos ocupantes de predios objeto de restitución"**

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. OBJETO DEL PROYECTO

El presente Proyecto de Ley tiene como finalidad regular la situación jurídica de los segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad que habitan predios sujetos a restitución en el marco de la Ley 1448 de 2011, bajo un enfoque de acción sin daño. Su propósito es garantizar un trato diferenciado a aquellas personas cuya vulnerabilidad socioeconómica esté debidamente acreditada y que no tengan ningún vínculo, directo o indirecto, con el despojo o abandono forzado de los terrenos.

### II. JUSTIFICACIÓN Y MARCO NORMATIVO

**1. Sobre la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.**

El 10 de junio de 2011 entró en vigor la Ley 1448 de 2011 Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones". Esta Ley surgió de la necesidad de dar una respuesta estatal a las víctimas registras desde el año 1985 enmarcada dentro de la justicia transicional que reconoce sus derechos a la verdad, justicia y reparación.

La Ley incluyó además un extenso capítulo dedicado a la restitución de tierras despojadas por el accionar violento y criminal de diversos actores armados, que a través de un proceso expedito con jueces especializados persiguió propósitos loables como la reivindicación de la población rural y campesina afectada durante más de 60 años; la promoción de la reconciliación de la sociedad para la reconstrucción del tejido social luego de años de diferencias y divisiones; el desarrollo de modelo productivos que incentiven el uso adecuado de la tierra basado en el reconocimiento del rol de las comunidades rurales y su aporte al crecimiento económico del país. En ese sentido, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, no se limita a la perspectiva de justicia transicional, sino también a otorgar plenas garantías, tanto a las víctimas de despojo, como a quienes con la puesta en marcha de esta norma les han desconocido sus legítimos derechos de propiedad y posesión adquiridos de buena fe.

Sin embargo, en la práctica la aplicación de la Ley, en el tema de restitución de tierras se ha convertido, sin pretenderlo, en un instrumento que ha generado daño y que en lugar de enmendar la situación de las víctimas en la Colombia rural, ha creado nuevos conflictos alrededor de la tierra y dado lugar a nuevas situaciones de victimización. En algunos casos estas nuevas víctimas surgieron por la acción de los funcionarios administrativos encargados de la aplicación de la política de restitución de tierras y en otros por los funcionarios judiciales encargados de perseguir la materialización de los derechos propios de la restitución. En ambos casos con responsabilidad compartida del legislador que, en los 11 años de aplicación de la ley, ha omitido llenar los vacíos de la Ley en perjuicio de los segundos ocupantes, campesinos vulnerables que han tenido que padecer directamente los efectos no previstos de la Ley 1448 de 2011, en concreto, de sus disposiciones en materia de restitución de tierras.

**2. Sobre los segundos ocupantes de predios objeto de restitución**

Durante la implementación de la Ley 1448 de 2011, los funcionarios administrativos, operadores judiciales y reclamantes se han encontrado con una realidad no contemplada por la norma: la presencia de Segundos Ocupantes, personas que habitan o derivan su sustento del predio despojado reclamado por la víctima y que ante una eventual sentencia de restitución se verían obligadas a abandonar y entregar el inmueble si así lo ordena la autoridad judicial, y algunas de las cuales presentan una situación de gobernabilidad que agravan las aporías en la aplicación de la Ley de Restitución de Tierras.

En muchos casos, los segundos ocupantes vulnerables comparten la condición de víctima del reclamante o ven agravada su condición de vulnerabilidad por el fallo de restitución, sin que exista una política clara para garantizar sus derechos o para reparar los daños causados por la política de restitución. A pesar de que se han adoptado algunas medidas, estándares y criterios, tanto administrativos, como judiciales, para corregir los efectos de la restitución sobre los derechos de los segundos ocupantes, persisten los vacíos normativos en la ley, que dan origen a serias dificultades en diversas etapas del proceso de restitución de tierras.

Por su carácter transicional de la Ley 1448 de 2011, el legislador optó por crear varias figuras normativas de carácter extraordinario a favor de las víctimas como la presunción de buena fe, expresada en la inversión de la carga de la prueba a favor de la víctima de despojo y que obliga a los terceros opositores a acreditar la buena fe exenta de culpa. Este desarrollo normativo pretendía compensar la situación de desventaja en que podían encontrarse los despojados que les impedirían cumplir con los estándares probatorios en un proceso civil ordinario. A su vez estas normas partieron del supuesto de que los opositores, aun siendo terceros, o bien habían sido partícipes del despojo, o se encontrarían en condiciones económicas para afrontar las cargas procesales impuestas por la ley transicional.

Por el contrario, la aplicación de la política de restitución demostró que en la realidad muchos de los predios despojados están habitados por personas que tienen las mismas condiciones de desventaja de los reclamantes y que, en algunos casos, comparten con estos la condición de víctimas. Esto representa un problema para los segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad, toda vez que carecen de una regulación que los proteja y son tratados como cualquier otro opositor o tercero.

La situación de los segundos ocupantes ha sido identificada, no solo por las autoridades administrativas y judiciales, sino también el Ministerio Público, que interviene en los procesos de restitución.

La Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras en su momento identificó riesgos en la gestión pública, fallas estructurales, prácticas inadecuadas y reiteradas en la administración que en palabras de la Procuraduría pueden "significar la vulneración o el desconocimiento de derechos de los reclamantes y quienes fungen como terceros".

Dentro de dichos riesgos y fallas la Procuraduría Delegada prestó especial atención a la situación de los segundos ocupantes, para los cuales tiene prevista una ruta para los procuradores judiciales ante sentencias de restitución que no incluyen medidas a favor de los segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad, basada en las siguientes acciones:

> "i) realizar visitas a los predios para realizar entrevistas a los segundos ocupantes y/o verificar las condiciones en los predios objeto de reclamación; ii) solicitar la modulación de la sentencia; iii) presentar escritos de coadyuvancia a los recursos de reposición; iv) prestar el acompañamiento para que, junto con la Defensoría del Pueblo, la persona en condición de vulnerabilidad interponga los recursos procedentes, en contra del auto o sentencia que negó la condición de segundo ocupante; entre otros"

Además, dicha Procuraduría Delegada, ha identificado fallas en el periodo posfallo que perjudican a los segundos ocupantes vulnerables y que han llevado a la intervención judicial en favor de dicha población, a través de acciones como:

> "i) acompañamiento y representación judicial de la Defensoría del Pueblo a opositores que son segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad; ii) pago de compensaciones a terceros de buena fe exenta de culpa; iii) materialización de las medidas ordenadas en sentencia a favor de los segundos ocupantes, entre otras"

Ha sido tal la magnitud de los hallazgos del Ministerio Público sobre la situación de los segundos ocupantes, que se adelantó una investigación en acompañamiento a Dejusticia, cuyos resultados fueron publicados por el investigador Hoberth Martínez Carrillo, en el documento: "Los segundos ocupantes en el proceso de restitución de tierras: reto a la reparación integral con vocación transformadora",5 estudio que recoge la realidad de los segundos ocupantes en el país y las falencias en el proceso de restitución.

Dicho estudio realizó algunas recomendaciones para los procuradores judiciales que se relacionan en la siguiente tabla:

| | |
|---|---|
| **Recomendaciones procesales generales** | • Señalar las falencias procesales que puedan incidir en las decisiones sobre segundos ocupantes, así: en la etapa administrativa, en ejercicio de sus funciones preventivas, los procuradores judiciales deben alertar a la Defensoría del Pueblo sobre posibles actos que conduzcan a la vulneración de los derechos de los segundos ocupantes y, en la fase judicial, intervenir, mediante escritos y memoriales, para sugerir a los jueces y magistrados de restitución acciones que les permitan tomar una decisión sobre los segundos ocupantes en las sentencias de restitución.<br><br>• Tan pronto se constate que: i) hay segundos ocupantes en el predio, ii) se presente una oposición dentro de un proceso de restitución de tierras o iii) se observe que en el proceso actúa un segundo ocupante (sin que se constituya como opositor), deben verificar si la URT realizó y entregó las caracterizaciones socioeconómicas y si la Defensoría de Pueblo está ejerciendo la defensa técnica de los segundos ocupantes. De no ser así, podría ponerlo de presente al juez de restitución para que este: i) ordene a la URT que entregue las |

| | |
|---|---|
| | caracterizaciones y sugerencias de medidas en el menor tiempo posible y ii) requiera la intervención de la Defensoría del Pueblo en el proceso.<br><br>• También se recomienda crear un espacio de diálogo entre la Defensoría del Pueblo y los procuradores judiciales para discutir los lineamientos y las recomendaciones generales que imparta la PGN sobre la acción respecto de los segundos ocupantes. |
| **Recomendaciones procesales en fase administrativa** | • Verificar la posible presencia de segundos ocupantes al constatar si el Registro de Tierras y Territorios Abandonadas Forzosamente (RTDAF) incluye a los ocupantes del predio objeto de análisis, y al estudiar la información levantada por la URT en ejercicios de cartografía social u otros métodos para la recolección de información comunitaria. |
| **Recomendaciones procesales en fase judicial** | • Cuando después de la revisión de los expedientes los procuradores judiciales encuentren que existe un segundo ocupante, mediante memorial deberían señalar esta situación al juez de restitución para que en el respectivo fallo se decida integralmente sobre la condición de estos y las medidas a que tengan derecho. El memorial debería, además: i) profundizar en el rol del juez de restitución de tierras como un juez constitucional clave para la construcción de paz y reconciliación; ii) recordar al juez de restitución de tierras su rol en la prevención de daños, reducción de impactos negativos y protección de derechos en relación con los segundos ocupantes; iii) describir la flexibilización de los estándares probatorios, requisitos y parámetros de interpretación que deben cumplirse para que los segundos ocupantes puedan acogerse a las medidas contenidas en el Acuerdo 033 de 2016.<br><br>• Verificar que se haya realizado la debida publicidad del auto de admisión de la demanda de restitución para que las personas que puedan ostentar la calidad de segundos ocupantes vulnerables comparezcan al proceso a hacer valer sus derechos y, si es del caso, se constituyan como opositores o presenten la documentación y las solicitudes para que su situación sea valorada por el juez de restitución. |

| | |
|---|---|
| | • Si se decretó realizar la prueba de inspección judicial al predio objeto de la solicitud de restitución, verificar si en esta se observó la situación de las personas que se encontraron en dichos predios de cara a decidir sobre su condición de ocupación secundaria.<br><br>• Identificar si dentro del proceso de restitución el juez ha ordenado a la URT realizar la caracterización socioeconómica. Si en efecto el juez lo ha ordenado en varias ocasiones y aún así los funcionarios de la URT son renuentes a entregarlas conforme les ha sido solicitado, el procurador judicial debería realizar un informe con fines disciplinarios.<br><br>• Si la anterior situación se presenta en la etapa posfallo, es decir, si después de proferida la sentencia la URT se tarda injustificadamente o se niega a entregar las caracterizaciones al juez de restitución como este las ha solicitado, el procurador judicial podría: i) requerir a la URT para que allegue las caracterizaciones en el menor tiempo posible; ii) ante la renuencia de la URT, realizar un informe con fines disciplinarios; e iii) interponer acción de tutela en contra de la URT por la violación de los derechos de los segundos ocupantes (debido proceso, acceso a la tierra, etc.).<br><br>• Si, por el contrario, en el expediente se evidencia que la URT sí presentó la caracterización socioeconómica en debida forma, pero fue el juez que estudia el caso quien no se pronunció sobre los segundos ocupantes en la sentencia, el procurador judicial debería solicitar al juez que lo haga. Es decir, a través de una solicitud de modulación de la sentencia debería pedir al juez que complemente el fallo de modo que decida sobre la condición de segundo ocupante y las medidas de atención a que haya lugar. Si el juez rehúsa pronunciarse sobre la solicitud de modulación de la sentencia, o si reconoce la condición de segundo ocupante, pero no ordena ninguna medida de atención específica, sería posible interponer una acción de tutela para perseguir la protección de los derechos vulnerados. Para demostrar la procedencia de esta se puede alegar la ocurrencia de la causal de desconocimiento del precedente constitucional al no aplicar la subregla según la cual el juez de restitución debe reconocer la situación de segundo ocupante y |

| | |
|---|---|
| | ordenar las medidas respectivas siempre y cuando la persona se encuentre en condición de vulnerabilidad y no haya tenido relación directa o indirecta con los hechos que llevaron al despojo o abandono forzado del predio.<br><br>• Interponer acciones de tutela por la vulneración de los derechos al debido proceso, a un recurso judicial oportuno y eficaz, a la igualdad, al mínimo vital y a la vivienda en condiciones dignas, en aquellos casos en que las Salas de Restitución se han demorado excesivamente en resolver de fondo sobre la condición de segundo ocupante que pueda ostentar un opositor y sobre las medidas de asistencia y atención que requiera. La acción de tutela también puede interponerse en contra de la URT en aquellos casos en que esta institución ha sido la responsable de la demora en la decisión debido a que, por ejemplo, no ha entregado oportunamente las caracterizaciones socioeconómicas necesarias para adoptar la decisión judicial de fondo.<br><br>• Resaltar, mediante memoriales presentados a juzgados y tribunales de restitución, las principales consideraciones de la Corte Constitucional en las decisiones que ha proferido sobre ocupaciones secundarias y, en especial, las subreglas jurisprudenciales. |
| **Recomendaciones conjuntas del Ministerio Público** | • Dentro de los procesos de restitución, el Ministerio Público debe acompañar constantemente a los segundos ocupantes para facilitar la defensa de sus intereses y, en especial, lograr un oportuno reconocimiento y la adopción de medidas de asistencia, atención y protección, o la inclusión en programas sociales del Estado. Este acompañamiento se materializa, entre otras, en: i) asesoría jurídica a los opositores que sean segundos ocupantes vulnerables sobre sus derechos y garantías en el marco de los procesos de restitución de tierras; ii) apoyo en la formulación y presentación de solicitudes, requerimientos y memoriales a la URT y a los despachos judiciales; iii) apoyo en la formulación de requerimientos y solicitudes dirigidas a las autoridades involucradas en la ejecución material de las medidas de atención que les sean reconocidas en el contexto de un proceso de restitución de tierras. |

| | |
|---|---|
| | • Para que dicho acompañamiento integral a los segundos ocupantes sea posible se requiere una armonización de las funciones y competencias de la Defensoría del Pueblo y los procuradores judiciales. Estos últimos deberían, tan pronto como sean notificados de la admisión de la demanda de restitución, analizar el expediente judicial para determinar si hay presencia de segundos ocupantes y, de inmediato, enviar las alertas respectivas a la Defensoría para que activen la ruta de atención adecuada.<br><br>• La Defensoría debe articular el trabajo de la PGN a la Mesa Bilateral (URT – Defensoría), para lo cual podrían invitar a los procuradores judiciales a participar de este espacio, de modo que puedan advertir a tiempo las situaciones pertinentes en relación con los segundos ocupantes (p. ej., falta o defectos en las caracterizaciones). Asimismo, los defensores públicos podrían señalar dentro de los procesos las situaciones que involucren a los segundos ocupantes (p. ej., inacción de URT), para así facilitar la intervención oportuna de los procuradores judiciales e incluso su labor de seguimiento en la etapa posfallo.<br><br>• Dado que, más allá de la defensa procesal que ejercen los defensores públicos, hay un amplio despliegue territorial de la Defensoría del Pueblo con defensores comunitarios y profesionales de las Defensorías Delegadas de Víctimas y Desplazamiento, así como de la Defensoría Delegada de Asuntos Agrarios y Tierras, con competencias en las fases administrativa y judicial del proceso, es fundamental que los procuradores agrarios puedan recibir información relacionada con casos en los cuales podrían haber posibles ocupantes secundarios con problemáticas específicas en torno a su vinculación al proceso y la garantía integral de sus derechos.<br><br>• En los casos extraordinarios, donde las acciones anteriores no hayan surtido el efecto buscado y se hayan agotado todas las herramientas, el Ministerio Público podría interponer el recurso extraordinario de revisión1 de las sentencias que ordenen la restitución sin que se hubiera tenido en cuenta la situación de vulnerabilidad del opositor y que, de ser consideradas |

| | |
|---|---|
| | las pruebas pertinentes, hubieran conducido al Tribunal a aplicar un estándar diferencial de la buena fe exenta de culpa para dichas personas. Esta acción debe sujetarse a las causales de revisión previstas en el artículo 355 del Código General del Proceso, particularmente a la causal primera que alude a documentos de prueba que, por fuerza mayor o caso fortuito, no hubieran sido aportados dentro del proceso y que eventualmente variarían la decisión del juzgador. |
| **Recomendaciones Extraprocesales** | • Es necesario lograr una acción articulada entre la PGN y la Defensoría en relación con los casos de ocupaciones secundarias. Esto es clave para nivelar la cualificación de funcionarios y funcionarias del Ministerio Público y para consolidar una defensa unificada de los intereses de los opositores que puedan ser ocupantes secundarios. Esta iniciativa se puede implementar: i) creando una mesa de seguimiento de los casos desde el Ministerio Público, o ii) ampliando la Mesa Bilateral creada mediante directiva conjunta suscrita entre URT y Defensoría, que hasta ahora no incorpora a la Procuraduría, pero que podría hacerlo.<br><br>• Dado que se evidencian casos de ocupaciones secundarias en que los terceros u opositores ostentan la calidad de víctimas del conflicto y aún no han sido incluidos en los procesos de reparación integral, sus situaciones deberían ser priorizadas para recibir atención inmediata por parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). Esto podría facilitar la implementación de las órdenes de restitución –incluida la entrega material de los inmuebles– así como reducir el descontento de ocupantes secundarios que se sienten injustamente afectados por la política de restitución de tierras. La priorización puede lograrse aplicando al tiempo dos acciones: i) activando para este tema el SNARIV regional, en donde es clave la acción de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y la intervención de la PGN para impulsar el proceso; y ii) incorporando la situación de los segundos ocupantes víctimas del conflicto dentro de la normatividad de priorizaciones que se expida.<br>• Activar la potestad disciplinaria de la PGN en aquellos casos que resulte procedente. Por ejemplo, ante la mora "injustificada en la sustanciación y fallo de los negocios asignados" |

**Tabla 1. Creación propia con base en las recomendaciones del estudio "Los segundos ocupantes en el proceso de restitución de tierras: reto a la reparación integral con vocación transformadora".**

Cabe recordar que la Defensoría del Pueblo cumple, dentro de los procesos de restitución de tierras el papel establecido en el artículo 43 de la Ley 1448 de 2011, el cual la encarga de prestar los servicios de orientación, asesoría y representación judicial a las víctimas en el marco del proceso, así como la prestación de servicios de representación judicial de las víctimas, siempre como un servicio rogado dirigido en su mayoría a la población campesina y vulnerable de las zonas rurales. Por tratarse de un servicio rogado muchas personas vulnerables no acceden, por desconocimiento a los servicios de la Defensoría, incluidos segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad, por lo que se presenta un subregistro de la magnitud de la situación que hoy vive esta población en todo el territorio nacional.

Esta iniciativa responde precisamente a estas recomendaciones, que sumadas a las realizadas por la Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras y Dejusticia, demuestran la necesidad de hacer correcciones en la norma original para llenar los vacíos en los que incurrió el legislador en la aprobación de la Ley 1448 de 2011, necesidad que además ha sido reconocida por la jurisprudencia constitucional como se expone a continuación.

**3. Sobre la jurisprudencia constitucional en materia de segundos ocupantes.**

Desde la entrada en vigor de la Ley 1448 de 2011, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la necesidad de adecuar los elementos difusos de la norma por parte del Congreso de la República, como son la situación de los tenedores de buena fe que se veían afectados por las cargas procesales impuestas por la ley transicional y que en muchos casos tenían la condición de segundos ocupantes y una situación de vulnerabilidad que hacían imposible defenderse con suficientes herramientas en lo que había sido planteado como un proceso de única instancia.

En la Sentencia T-349 de 2012, con ponencia del Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, la Corte Constitucional, reiteró que en caso de desalojo el derecho a la vivienda digna debe ser garantizado de manera reforzada cuando los sujetos pasivos del desalojo sean niños, niñas, adolescentes, mujeres embarazadas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad o población desplazada.

Ese mismo año, en la Sentencia C-715 de 2012, la Corte Constitucional se pronunció en torno a una demanda que cuestionaba, entre otras cosas, que la ley no considerara como titulares de la acción a los tenedores de tierra, ni a las víctimas que después del despojo se encontraran ocupando baldíos de la Nación. Frente a los primeros el alto tribunal se pronunció en defensa de sus derechos a la indemnización y reparación:

"a juicio de la Sala, si bien a los tenedores víctimas del conflicto, no se les puede aplicar en estricto sentido jurídico el derecho a la restitución de una propiedad o de una posesión, restitución que procede respecto de los propietarios, los poseedores u ocupantes, estas víctimas que ostentaban el derecho de tenencia no quedan desprotegidas frente a su legítimo derecho de reparación integral, el cual no solo incluye la restitución de bienes inmuebles, sino también medidas de indemnización y otros componentes reparatorios, sin perjuicio de que puedan acudir a la vía judicial ordinaria para la reivindicación de sus derechos."

En la Sentencia T-315 de 2016 (Magistrado Ponente Guillermo Guerrero Pérez), la Corte Constitucional estableció que en el marco del proceso de restitución de tierras el juez especializado no solo debe resolver la situación del solicitante del predio, sino que debe fallar con el "objetivo primordial de conseguir la reconciliación y la paz duradera y estable" y en concreto, involucrar las intervenciones que puedan comprometer otros derechos fundamentales como la de los segundos ocupantes de los predios objeto de restitución.

En el mismo sentido, la sentencia de la Corte Constitucional T-315 de 2016, defendió la idea de que la ley 1448 de 2011, contempló a los opositores en un carácter general, presumiendo que se trataba de los mismos despojadores o presuntos victimarios al imponer la exigencia estricta de probar una buena fe exenta de culpa y que esta presunción provocaba que los segundos ocupantes se confundieran con estos durante el proceso. Estableció además que esta podía tratarse también de población víctima de la violencia y que por "su condición de alta vulnerabilidad llegó al predio en condiciones de urgencia o de necesidad", que no tuvo relación directa o indirecta con el despojo del bien, que su interés no es "necesariamente la titularidad del mismo, sino que reivindica que allí tiene su vivienda o que del predio deriva sus medios de subsistencia" y como consecuencia de la sentencia de restitución ve vulnerado su derecho a la vivienda digna y al mínimo vital. La situación jurídica de los segundos ocupantes finalmente fue estudiada en sede de control de constitucionalidad en la Sentencia C-330 de 2016, con ponencia de la Magistrada María Victoria Calle Correa, en esta providencia la Corte analizó una acción pública de constitucionalidad presentada contra los artículos 88 (Oposición), 91 (sobre el contenido del fallo de restitución, 98 (sobre el pago de compensación) y 105 (sobre las funciones de la Unidad de Restitución de Tierras). Además, en esa providencia la Corte resaltó la importancia de tomar en cuenta a los segundos ocupantes a la luz de la igualdad material ordenada por el artículo 13 de la Constitución Política, para corregir el desequilibrio al que se ven sometidos por la exigencia de probar la buena fe exenta de culpa, a pesar de no haber tenido relación directa o indirecta con el despojo y encontrarse en situación de vulnerabilidad.

Cabe resaltar que en su fallo la Corte Constitucional, adopta como propia la definición de segundos ocupantes del Manual de Aplicación de los Principios Pinheiro de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidad para los Refugiados, 12 principios que según la Sentencia C-035 de 2016 hacen parte del bloque de constitucionalidad en el sentido lato. 13 Dentro de estos principios destaca especialmente el Principio 17, que establece:

> "17.1. Los Estados deben velar por que los ocupantes secundarios estén protegidos contra el desalojo forzoso arbitrario o ilegal. En los casos en que su desplazamiento se considere justificable e inevitable a los efectos de la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio, los Estados garantizarán que el desalojo se lleve a cabo de una manera compatible con los instrumentos y las normas internacionales de derechos humanos, proporcionando a los ocupantes secundarios las debidas garantías procesales, incluida la posibilidad de efectuar consultas auténticas, el derecho a recibir una notificación previa adecuada y razonable, y el acceso a recursos jurídicos, como la posibilidad de obtener una reparación. (...) 17.3. En los casos en que el desalojo de los ocupantes secundarios sea justificable e inevitable, los Estados deben adoptar medidas positivas para proteger a aquellos que no dispongan de medios para acceder a otra vivienda adecuada cuando deben abandonar la que ocupan en ese momento, con el fin de que no se queden sin hogar y de que su derecho a una vivienda adecuada no se vea menoscabado de ningún otro modo. Los Estados deban esforzarse por encontrar y proporcionar viviendas o tierras alternativas a dichos ocupantes, incluso de forma temporal, con el fin de facilitar la restitución oportuna de las viviendas, las tierras y el patrimonio de los refugiados y desplazados (...)".

En la Sentencia C-330 de 2016, la Corte enfatiza en que deben aplicarse medidas que protejan los derechos fundamentales y garantías de los segundos ocupantes, para prevenir la indigencia, las arbitrariedades que pueden presentarse durante su desalojo y otorgarles condiciones que

garanticen su vida digna y un pleno disfrute de sus derechos como sujetos de especial protección constitucional.

Además, en la parte resolutiva de dicha sentencia, la Corte Constitucional exhortó al Congreso en los siguientes términos para que abordara la situación jurídica de los segundos ocupantes:

> "EXHORTAR al Congreso de la República y al Gobierno Nacional acerca de la necesidad de establecer e implementar una política pública comprensiva acerca de la situación de los segundos ocupantes en el marco de la justicia transicional."

Es así como el presente Proyecto de Ley pretende dar una respuesta legislativa a dicha exhortación a través de una serie de reformas a la Ley 1448 de 2011, las cuales se relacionan a continuación.

## III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto consta de un total de 11 artículos, incluida su vigencia, a saber:

- El artículo 1, que contiene el Objeto de la iniciativa.
- El artículo 2, que incorpora a la Ley 1448 de 2011 un nuevo artículo 13-A, busca establecer el enfoque de acción sin daño donde las autoridades judiciales y administrativas en todas sus actuaciones velarán por la transformación positiva de las situaciones que puedan generar conflicto, con el propósito de mejorar las condiciones de vida de personas vulnerables y contribuir a cerrar brechas sociales en el acceso y goce efectivo de derechos.
- El artículo 3 que adiciona un parágrafo al artículo 85 de la Ley 1448 de 2011, sobre realizar inspecciones oculares en los predios que han sido objeto de solicitud de restitución.
- El artículo 4 que adiciona el artículo 85A a la ley 1448 de 2011, en donde se habla sobre el trámite diferenciado a aplicar cuando se observe la existencia de segundos ocupantes sobre predios que han sido objeto de solicitud de restitución.
- El artículo 5 que adiciona el literal F al artículo 86 de la Ley 1448 de 2011, referente a incluir en el Auto de Admisión información acerca de la existencia o no de segundos ocupantes.
- El artículo 6 que adiciona el artículo 88A a la Ley 1448 de 2011, definiendo que se entenderá por segundos ocupantes.
- El artículo 7 que modifica el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, agregando información sobre los segundos ocupantes en el contenido del fallo de restitución.
- El artículo 8 que elimina el artículo 91A de la Ley 1448 de 2011, pues el tema de los segundos ocupantes ya está siendo desarrollado a lo largo de la presente ley.
- El artículo 9 que adiciona un parágrafo al artículo 153 de la Ley 1448 de 2011.
- El artículo 10 que consagra los requisitos que deben cumplirse para probar la calidad de segundo ocupante.
- Y, finalmente, el artículo 11 que habla sobre la vigencia de la presente ley.

## IV. IMPACTO FISCAL Y PROPUESTA ECONÓMICA

En cumplimiento del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, es preciso aclarar que el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal que implique una modificación en el marco presupuestal de mediano plazo, toda vez que no se incrementará el Presupuesto General de la Nación, ni se trata de la creación de nuevas fuentes de financiación.

## V. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS Y CONFLICTOS DE INTERÉS

De conformidad con los criterios definidos en el artículo 286 de la Ley5º de 1992, se considera que los congresistas no podrían encontrarse inmersos en la situación de conflicto de interés para discutir y votar el presente proyecto de ley, salvo que ellos mismos o sus familiares en los grados de consanguinidad, afinidad y parentesco civil previstos por la ley, habiten en predios de objeto de restitución y presenten vulnerabilidad en acceso a la tierra o se encuentren en condición de vulnerabilidad objetiva.

De los honorables congresistas,

**María Fernanda Cabal Molina**
Senadora de la República de Colombia
Partido Centro Democrático

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL dia 26 de Agosto del año 2025
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo ____
No. 212 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:
HS Maria Fernanda Cabal Molina

SECRETARIO GENERAL

**SECCIÓN DE LEYES**

**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES**

Bogotá D.C., 26 de Agosto de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.212/25 Senado **"POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA, EN LA LEY 1448 DE 2011, LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS SEGUNDOS OCUPANTES DE PREDIOS OBJETO DE RESTITUCIÓN"**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaria General del Senado de la República por la Honorable Senadora MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **PRIMERA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**
Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 26 DE 2025**

De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **PRIMERA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY**

**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**

## CONTENIDO

Gaceta número 1614 - Miércoles, 3 de septiembre de 2025

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY **Págs.**

Proyecto de Ley número 203 de 2025 Senado, por la cual se establece el régimen de bienes de uso público marítimos y costeros, de autorizaciones marítimas para usos no portuarios, se dictan medidas para mitigar la erosión costera y se establecen otras disposiciones. ..... 1

Proyecto de Ley número 212 de 2025 Senado, por medio de la cual se regula, en la Ley 1448 de 2011, la situación jurídica de los segundos ocupantes de predios objeto de restitución..... 1 6

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2025