

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA.

**PROYECTO DE LEY No. DE 2017 CAMARA.**

**“Por la cual se desafectan algunos terrenos de bajamar y se ordena la titulación por primera y única vez de los predios ubicados en dichas zonas”.**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**CAPITULO I**

**Objeto.**

**Artículo 1.** La presente ley tiene como objeto establecer el acceso a propiedad privada en los terrenos de bajamar en los que exista una ocupación histórica y/ o ancestral, primordialmente de afrodescendientes, negros, raizales, indígenas y de personas en situación de vulnerabilidad económica y social.

**CAPITULO II**

**Desafectación y titulación de predios a ocupaciones históricas y ancestrales en zonas de bajamar**

**Artículo 2**. Ordénese la desafectación por primera y única vez al espacio público de los terrenos de bajamar que no sean zonas de alto riesgo o de riesgo mitigable, con el fin de establecer en ellos propiedad privada a favor de afrodescendientes, negros, raizales e indígenas, que en la actualidad ejerzan la tenencia, posesión o concesión de dichas porciones de tierra.

Solo serán desafectados los terrenos de bajamar que presenten ocupaciones para uso exclusivo de vivienda hasta el año 2017, no después.

Parágrafo 1. Sin embargo, cualquier persona en condición de tenedor, poseedor, o concesionario de un terreno de bajamar que lo haya destinado a vivienda, puede obtener el título de propiedad, aunque no se identifique como afrodescendiente, negro, raizal e indígena.

Parágrafo 2. Corresponde al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio expedir gratuitamente los respectivos títulos de propiedad a las personas descritas en el presente artículo, sin perjuicio de que los gastos por registro sean asumidos por ellas.

La propiedad sobre los bienes objeto de la presente ley será reconocida mediante Acto Administrativo, previo a la solicitud de la persona o familia interesada y al cumplimiento de los requisitos que determine el Gobierno Nacional.

**Artículo 3**. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Minas y Energía y el Departamento Nacional de Planeación formulará e implementará las políticas, planes y programas orientados al desarrollo y acceso de servicios públicos domiciliarios en los terrenos de bajamar que en la presente ley son desafectados al uso público.

**CAPITULO III**

**Definiciones.**

**Artículo 4**. Para efecto y desarrollo de la presente ley, la ocupación histórica y ancestral es el asentamiento por tradición en tierras de bajamar, comúnmente de personas afrodescendientes, raizales, indígenas y demás minorías, en base a las costumbres y cultura adquiridas, con un uso individual de vivienda, que constituye su hábitat, la conformación y solidez de la familia.

**Artículo 5**. Entiéndase por desafectación la alteración mediante ley, de la calificación jurídica de un bien de uso o dominio público, en un bien patrimonial ya sea del Estado o de los particulares. En consecuencia, susceptible de ser transferido a cualquier título traslaticio de dominio.

**CAPITULO IV**

**Se adiciona el artículo 166 del Decreto Ley 2324 de 1984.**

**Artículo 6**. Adiciónese un inciso al artículo 166 del Decreto- Ley 2324 de 1984.

Artículo 166. Bienes de uso público. Las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, por tanto intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes sólo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo a la ley y a las disposiciones del presente Decreto. En consecuencia, tales permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo ni subsuelo.

**Los terrenos de bajamar con ocupaciones históricas y ancestrales, por parte de afrodescendientes, raizales e indígenas, que constituyan su hábitat, encontrando alrededor de ella sus prácticas tradicionales de producción y fuente de ingresos económicos para sus hogares serán desafectados al uso público, para que por única vez sean transferidos a título gratuito a los particulares que pertenezcan a la población aquí descrita. Del mismo beneficio gozan las demás personas en situación de vulnerabilidad que se encuentren asentadas en zonas de bajamar. Los únicos asentamientos humanos que pueden acceder a la titulación de sus viviendas sobre terrenos de bajamar son las que se hayan presentado hasta el año 2017 y no sean de alto riesgo o de riesgo mitigable.**

**CAPITULO V**

**Disposiciones finales.**

**Artículo 7.** El Gobierno Nacional a través de la Dirección General Marítima de Colombia – DIMAR facilitará los medios y requisitos para que todas las empresas privadas o públicas no portuarias que ocupen terrenos en bajamar sin contar aún con el respectivo permiso, tengan la concesión o licencia para su uso y goce sin mayores limitaciones en su consecución.

**Artículo 8**. Los terrenos de bajamar se determinarán de acuerdo con el censo actualizado expedido por la Dirección General Marítima DIMAR.

**Artículo 9.** Ámbito de aplicación. La presente Ley es aplicable en todos los terrenos considerados de bajamar dentro del territorio nacional.

**Artículo 10**. El Gobierno Nacional reglamentará el cumplimiento de la presente ley.

**Artículo 11**. Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción.

**HERNÁN SINISTERRA VALENCIA**

**REPRESENTANTE A LA CÁMARA.**



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.**

**PROYECTO DE LEY No. DE 2017 CAMARA.**

**“Por la cual se desafectan algunos terrenos de bajamar y se ordena la titulación por primera y única vez de los predios ubicados en dichas zonas”**

**Objeto del proyecto de ley.**

Con esta iniciativa legislativa se tiene como objetivo garantizar el derecho a la dignidad humana de las personas que habitan en terrenos de bajamar de no riesgo o mitigables, que por lo general son familias compuesta por afrodescendientes e indígenas, personas que se caracterizan por guardar una identidad étnica y cultural. Dicho objetivo se logra a través de **establecer el acceso a propiedad privada en esas zonas** que no sean de alto riesgo o de riesgo mitigable**,** teniendo en cuenta que por ser asentamientos históricos y ancestrales se han convertido en el hábitat y desarrollo de costumbres, culturas y etnias.

La Constitución Política de 1991 resalta la importancia que tiene el acceso a la propiedad de la tierra con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de las personas, de los campesinos. Véase artículo 64.

El artículo 42 de la Constitución Política consagra que es deber del Estado y la sociedad garantizar la protección integral de la familia, señala que la honra, la intimidad y la DIGNIDAD de la familia son inviolables, igualmente que el patrimonio familiar es inembargable.

Así las cosas, en ese precepto normativo es evidente la trascendencia que tiene para el Estado la propiedad sobre bienes de la familia, otorgándole el beneficio de ser inembargables.

Ahora bien, cuando se hace alusión al concepto DIGNIDAD para efecto del tema que estamos tratando, resulta conveniente traer a colación lo preceptuado en el artículo 134 de la Ley 142 de 1994 que desarrolla el derecho a los servicios públicos domiciliarios, señala que cualquier persona que habite o utilice de modo permanente un inmueble, a cualquier título, tiene derecho a recibir los servicios públicos domiciliarios. Es así, como se cumple con el deber constitucional de garantizar una vivienda digna, que supone la prestación de servicios básicos como acueducto y alcantarillado.

Teniendo en cuenta lo anterior, surgió la necesidad de proponer el presente proyecto que plantea solución a un problema cuya responsabilidad se encuentra en cabeza del Estado, pues en todo el territorio colombiano hay presencia de ocupaciones o asentamientos humanos en zonas de bajamar (Buenaventura, Tumaco, Guapi, Timbiqui, Cartagena, Santa Marta, Quibdó, Barranquilla, son algunas.) en condiciones insalubres e indignas, muchas no cuentan con el acceso a servicios públicos domiciliarios.

Atendiendo al deber que tiene el Gobierno Nacional de proteger a la familia y la dignidad humana de todos sus habitantes, debe considerarse la pertinencia de otorgarle título de propiedad a dichas personas sobre los territorios que históricamente han venido ocupando, pues son grupos de familias que no cuentan con los recursos suficientes para obtener otro tipo de vivienda, además hay que recordar que dichos territorios por ser ocupados de manera ancestral, constituyen su hábitat, y trasladarlos a otro lugar es atentar contra su cultura, costumbre y etnia, como también con su fuente tradicional de producción, pues muchas de las familias encuentra su actividad laboral en la zona.

La importancia de establecer mediante ley el acceso a propiedad privada en los terrenos de bajamar que actualmente presente ocupaciones humanas con fines de vivienda, radica en lo siguiente:

1. Como ya se indicó, se garantiza a esas personas y grupos familiares el goce de los servicios públicos domiciliarios.
2. También que al tener título de propiedad sobre los bienes que ocupan, se otorga a esas familias, en su mayoría afrodescendientes, indígenas y de escasos recursos, estabilidad y seguridad, en el sentido que contribuye a mejorar calidad de vida, con la posibilidad de ser agentes activos en el comercio pudiendo acceder a créditos bancarios, universitarios, etc.
3. El título de dominio permite la postulación de las familias ocupantes a aplicar a Subsidios para mejoramiento de vivienda y saneamiento básico o construcción de vivienda nueva en sitio propio.

Es de esta manera como se vuelve realidad garantizar y proteger la dignidad humana de estas personas.

**Problema actual.**

Las invasiones en terrenos de bajamar por construcciones palafíticas y demás, es llevado a cabo por personas que presentan similares o idénticas condiciones sociales, étnicas, culturales y económicas. Es decir, por lo general es población afrocolombiana, indígena, y demás minorías, de escasos recursos económicos, que a pesar del riesgo que pueda ocurrir, por ser asentamientos humanos tradicionales ocupados desde hace mucho años, el contexto de riesgo para ellos no existe, ya que constituyen su hábitat, otorgándole seguridad, al encontrar en esas porciones de tierra la fuente tradicional de producción y desarrollo de sus costumbres y cultura.

Ahora bien, es una realidad que son familias en pobreza extrema, con carencia de las necesidades básicas, como son los servicios públicos domiciliarios, salud, etc., que impiden el derecho a una vida en condiciones dignas.

En relación a la situación o contexto de la población mencionada, el Estado Colombiano ha intentado reubicar dichos asentamientos humanos presentados en las diferentes zonas de bajamar del país, como es el caso de Buenaventura, Tumaco, entre otras, por lo que ha elaborado planes de casas de interés social, intentos fallidos, pues no se ha entendido que dicha población tiene una identidad cultural que hay que respetar, preservar y garantizar. Se elaboraron los planes de reubicación olvidando sus culturas, costumbres y su fuente tradicional de producción, que por lo general es la pesca. Ellos presentan unas características etnoculturales derivadas del arraigo a su territorio, sus formas de vida están muy ligadas al mar, ríos, esteros, de donde proveen la mayor parte de sus recursos.

La preocupación de un líder comunal fundador del barrio Puente Nayero en el Distrito de Buenaventura, por ser trasladados a San Antonio, consistió que la mayoría de los vecinos trabajaban en madera y pesca artesanal. “Así fueron criadas las familias y es un conocimiento que se ha trasmitido de generación en generación, en otro lugar no podían desempeñarse como lo han venido haciendo” mencionó. [[1]](#footnote-1)

En conclusión, reubicar a dichas familias no es una solución.

Según lo plasmado en la revista Escala[[2]](#footnote-2), publicación del año 2012- ConvivE Vll, teniendo en cuenta el terremoto y posterior tsunami ocurrido en Chile en el año 2010, la reflexión de los planificadores urbanos chilenos concluye que no es posible relocalizar a la población costera en riesgo, sin comprometer con ello su principal fuente de subsistencia asociada a actividades pesqueras recolectoras, turísticas y artesanales. La situación de riesgo estará siempre presente en la construcción del hábitat costero y debe ser asumida como una condición para la arquitectura del lugar.

En la mencionada revista se señala que ConvivE comparte la visión de no desplazamiento ya que, muchas de las experiencias de reasentamientos han sido concebido como proyectos de vivienda de interés social que miran más la inversión económica frente a los beneficios, que las condiciones del nuevo hábitat de las poblaciones afectadas. Muchas veces no consideran soluciones al tema educativo ni soluciones de desarrollo económico y no existe un acompañamiento en la construcción del tejido social.

convivE Vll propone entender la población objetivo, localizada en la zona de bajamar de la Isla Cascajal, como una comunidad que puede y debe ser mantenida en esta zona, dada su necesaria relación con las actividades y sustento que les brinda el mar, y el arraigo que tiene la estructura urbana que, de manera informal y en alto grado de deterioro, pero que por muchos años, han consolidado estas comunidades. Por tanto, las propuestas deberán contemplar los elementos de adaptación al cambio climático y a la mitigación del riesgo a la que efectivamente está expuesta la población de la Isla Cascajal.

En el caso de chile, el concepto de resiliencia urbana parece ser una respuesta mucha más coherente con la forma y la cultura de habitar el territorio. Permite impulsar procesos de transformación progresivos y a escala de las realidades locales. En el caso de las experiencias de reconstrucción del borde costero en chile, este concepto se expresó en el diseño de planes y medidas conducentes a recuperar la habitabilidad de las ciudades, pero también a mejorar las condiciones para sobrellevar los efectos destructivos de futuros eventos con una recuperación temprana. Dicho de otro modo, ante la imposibilidad de eliminar el riesgo del sitio urbano, se intentó diseñar medidas estructurales y no estructurales que minimizaran los efectos destructivos sobre la ciudad, y ante todo salvaran la vida de sus habitantes.

El principal desafío de los planes maestro en ese país, fue articular la incorporación de medidas de mitigación que permitieran atenuar los efectos de futuros tsunamis, asumiendo que esta amenaza está siempre presente en la costa chilena por su tectónica de placas. Como se ha dicho anteriormente, el objetivo de estas medidas de mitigación no ha sido eliminar el riesgo, sino atenuar los efectos destructivos sobre las ciudades y mejorar su resiliencia.

Palafitos, representan uno de los ejemplos más elocuentes de adaptación de una vivienda para condiciones de riesgo. Si bien estas viviendas nunca serán invulnerables a los efectos de un tsunami, y obligaran a sus habitantes a buscar siempre un lugar seguro ante una amenaza, su arquitectura y diseño estructural elevan significativamente las posibilidades de recuperación, luego de ser afectadas por un evento catastrófico de este tipo. [[3]](#footnote-3)

Los resultados, que fueron publicados en la revista ESCALA, muestran que es posible mantener las viviendas en bajamar, la tradición y las costumbres, sin necesidad de desalojar a la población.

Así las cosas, hemos visto que trasladar o reubicar a la población asentada en zonas de bajamar no es conveniente, todos esos riesgos son mitigables, y las poblaciones ocupantes o poseedoras ya se sienten seguras en lo que históricamente han constituido como su territorio.

Téngase en cuenta la visión de expertos en el caso de Chile, ellos no plantean una reubicación de las personas que habitan en la zona costera y bajamar, porque es alterar las condiciones normales de vida de cada uno de sus habitantes, como solución plantean mecanismos de mitigación del riesgo para beneficiar a la población asentada.

Sin embargo, en Colombia el decreto con fuerza de ley 2324 de 1984, articulo 166, señala que los terrenos de bajamar son bienes de uso público, por tanto intransferibles a cualquier título a los particulares, pero sí pueden obtener concesiones, permisos y licencias para su uso y goce de acuerdo con la ley, entonces, ¿Dónde queda el concepto de riesgo utilizado como fundamento para desalojar a ciertos grupos poblacionales, cuando el Gobierno Nacional, por medio de la DIMAR permite su uso, bajo concesión o licencia para recibir a cambio una contraprestación económica?

Ante la característica esencial de intransferibles e inalienables de los bienes de uso público, se hizo necesario acudir a la figura de desafectación, para que en Colombia los terrenos de bajamar que presenten asentamientos humanos, puedan ser adjudicados a los particulares a título gratuito.

Es un flagelo social mal abordado, no se ha planteado una política de solución real a ese grupo de personas que viven en extrema pobreza, y que encuentran en su hábitat los mecanismos necesarios y básicos para subsistir.

Por ello, se reitera, la necesidad de crear una ley que les brinde protección y garantice su dignidad humana, que tengan la propiedad de los terrenos que por muchos años han venido ocupando por la difícil situación de no contar históricamente con los recursos económicos y sociales para adquirir otro tipo de vivienda que si suplan los servicios básicos domiciliarios.

En esta iniciativa legislativa, el Gobierno Nacional tiene permitido establecer el procedimiento para el acceso a la propiedad privada de las viviendas construidas en zonas de bajamar, en consecuencia, designa que entidades del Estado están autorizadas para señalar los terrenos de no alto riesgo o de riesgo mitigable con el fin de proceder a titulación, previa solicitud del interesado.

Nota: El evento de que en este proyecto no se cite textualmente a los palenqueros es debido a que su situación geográfica es generalmente en San Basilio de Palenque ubicado en las faldas de los Montes de María; sin embargo no es vedado para ellos ser objeto de la titulación de sus viviendas en terrenos de bajamar, porque el proyecto no excluye a ninguna persona. En la actualidad las ocupaciones presentadas en esas porciones de tierra no son solo por asentamientos históricos de afrodescendientes y en segunda medida de indígenas, si no que personas de diversas etnias y culturas han constituido esos lugares como su hábitat por obligación, debido en ocasiones al desplazamiento forzado producto de la violencia y por la pobreza extrema.

**Constitución Política de 1991.**

Atendiendo a lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia, es deber del Estado y de todos los colombianos enaltecer y preservar la identidad étnica y cultural de todos, por lo tanto, es importante entender que dichos conceptos están delimitados en términos de espacio y tiempo, esto es, por sus raíces ancestrales, acontecimientos históricos ubicados en un territorio. Sacar de sus hábitats a dichas personas es afectar su identidad étnica y desarrollo económico.

**Reconocimiento mediante ley de la propiedad sobre la tierra a comunidades negras e indígenas.**

**Ley 70 de 1993.**

Reconoce a las comunidades negras el derecho a la propiedad colectiva sobre determinadas tierras, por el hecho de que constituyen su hábitat, su medio para mostrarse como grupo étnico, en la cual desarrollan sus prácticas tradicionales de producción que son las actividades y técnicas agrícolas, mineras, de extracción forestal, pecuarias, de caza, pesca y recolección de productos naturales en general, que han utilizado para garantizar la conservación de la vida y el desarrollo autosostenible.

Alejar dicha población de tierras ocupadas ancestralmente, es atentar contra su desarrollo y preservación como grupo étnico. Por eso mediante la Ley 70 de 1993, fueron reconocidas la propiedad de tierras ocupadas colectivamente, con el fin de proteger la identidad cultural y demás derechos de las comunidades negras.

**Convenio 169 de la OIT.**

Hace alusión a los derechos sobre la tierra de los pueblos indígenas, definiendo la importancia que reviste para dicha etnia su relación con las tierras o sus territorios, así como las actividades económicas tradicionales para su cultura. Es decir, determina la protección de los valores y prácticas sociales, culturales, y religiosos de dicho pueblo, en base a su territorio.

Aunque en este proyecto no se hace referencia a comunidades y grupos étnicos propiamente dichos, tanto la Ley 70 de 1993 y el Convenio 169 de la OIT, se traen a colación en esta exposición de motivos, para dar a entender la importancia que tiene la propiedad privada sobre algunos terrenos colombianos por parte de determinados grupos y personas, con el fin de no afectarles su desarrollo cultural, étnico, económico y hasta social.

**Consulta previa:** lo que debe ser objeto de consulta son aquellas medidas susceptibles de afectar específicamente a las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales, palenquera y de más grupos étnicos en su calidad de tales, y no aquellas disposiciones que se han previsto de manera uniforme para la generalidad de los colombianos[[4]](#footnote-4). Este proyecto está dirigido a establecer la propiedad privada en los terrenos de bajamar ocupados actualmente, por lo general por personas afrodescendientes e indígenas, pero hay que tener en cuenta que no está encaminado exclusivamente a ellos, sino a cualquier persona que ejerza la posesión o concesión de dichas porciones de tierra, independientemente de su identidad étnica y cultural. Además en el presente proyecto de ley no se está hablando de comunidades y grupos étnicos propiamente dichos, sino de la propiedad individual que se pretende otorgar a los grupos de familias conformados por personas afrodescendientes, negras e indígenas que ocupan las porciones de tierra mencionadas. No se hace referencia a la propiedad colectiva de diferentes grupos étnicos, sino a la propiedad particular e individual de cualquier persona que habite en terrenos de bajamar, que en realidad son en su mayoría afrodescendientes e indígenas, pero no identificados como comunidad, aunque esto no excluye que las comunidades étnicas puedan solicitar el reconocimiento y título de propiedad colectiva sobre los terrenos aquí descritos.

**Sustento artículo 7 del proyecto de ley**: si bien el objeto fundamental de esta iniciativa es establecer el acceso a propiedad privada a las personas que por su situación histórica y económica han venido ocupando terrenos en bajamar con viviendas, hay que precisar que los hoteles, pesqueras, restaurantes, y demás empresas que no tienen el permiso de usar y gozar esas zonas, contribuyen al crecimiento económico, social y cultural de los trabajadores y sus familiares asentados en esas porciones de tierra. Por lo tanto se les debe facilitar la obtención de la respectiva licencia o concesión.

Se especifica empresa pública o privada no portuaria, porque la Ley 1 de 1991 define que la actual Superintendencia de Puertos y Transporte es la encargada de conceder las concesiones portuarias, las demás están a cargo de la DIMAR.

**HERNÁN SINISTERRA VALENCIA**

**REPRESENTANTE A LA CÁMARA.**

1. Publicado en ELESPECTADOR.COM el 05 de abril de 2014, titulado Destierro en bajamar, por Santiago Valenzuela. [↑](#footnote-ref-1)
2. La Revista ESCALA, más de 50 años de circulación en Colombia y en Latinoamérica, especializada en arquitectura, dentro de su programa de responsabilidad social, los objetivos que se ha planteado a través del concurso convivE, son las alternativas posibles de hábitat para los destechados del país. El enfoque de la revista como herramienta de difusión de conocimiento en el medio profesional y académico, es crear estrategias orientadas a la solución de problemas de vivienda social y hábitat urbano y/o rural.

   En el año 2012, se publicó el ConvivE Vll, que desarrolló como tema el mejoramiento y readecuación de vivienda para frentes marítimos en Buenaventura Colombia. [↑](#footnote-ref-2)
3. Revista ESCALA- CAMBIO CLIMATICO, mejoramiento y readecuación de vivienda para frentes marítimos Buenaventura Colombia, 2012. [↑](#footnote-ref-3)
4. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-030 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil. [↑](#footnote-ref-4)