



MEDIO AMBIENTE

Por: Camilo M. Botero

LOS COMITÉS LOCALES DE ORGANIZACIÓN DE PLAYAS Y EL USUFRUCTO DE LAS PLAYAS TURÍSTICAS COLOMBIANAS

Hasta el año 2012 la administración de las playas turísticas en Colombia se restringía a un par de artículos generales del Decreto 2324 de 1984. La Dirección General Marítima tenía la enorme responsabilidad de otorgar el usufructo de estos valiosísimos bienes de uso público, prácticamente de manera autónoma y sin referentes técnicos y económicos claramente regulados. Esta realidad cambió el 10 de julio de 2012, cuando se aprueba la Ley 1558, creando por intermedio del artículo 12 los Comités Locales de Organización de Playas – CLOP, siendo reglamentados posteriormente por el Decreto 1766 de 2013.

Sin embargo, para comprender mejor la trascendencia del asunto, se requiere analizar la naturaleza de las playas, en especial aquellas de vocación turística. El artículo 63 de la Constitución Política establece que “*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.*”, lo cual se complementa con el artículo 166 del Decreto 2324 de 1984, que recita “*Las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público (...)*”. En consecuencia, las playas pertenecen a la Nación, siendo obligación del Estado su eficiente administración. En otras palabras, los ciudadanos colombianos tenemos un bien de enorme valor, las playas, y como es inviable su administración de forma concertada por los millones de ‘dueños’ que somos todos los ciudadanos, hemos delegado en un aparato jurídico, el Estado, su administración. En nuestro nombre, el Estado siempre debe buscar en la gestión de las playas el mayor beneficio para nosotros, los dueños de este bien común.

Si bien podríamos ampliar en tomos enteros las implicaciones de los bienes comunes y de uso público ¹, el asunto

de interés en este momento es la riqueza que implica tener el usufructo de las playas, con énfasis en las marítimas con vocación turística. El valor de una playa puede calcularse por diversas metodologías, desde la cuantificación de los dividendos que deja su usufructo, hasta el valor de oportunidad y existencia que la economía ambiental, y más recientemente la economía ecológica, han desarrollado. Sin embargo, vamos a centrarnos en el más básico de los cálculos: cuánto dinero efectivamente se produce de usufructuar turísticamente una playa. Quizá los dos estudios más relevantes son los realizados por Houston para el caso de las playas de Estados Unidos (Houston, 2008, 2013) y por Yepes en España (Yepes, 1995; Yepes & Medina, 2005). Para el caso de las valoraciones de J.R. Houston, las playas representaron la nada despreciable suma de 225 billones de dólares para la economía estadounidense en 2012. En el caso de la Comunidad Valenciana, en España, el cálculo de Yepes & Medina (2005) concluye que cada metro cuadrado de playa produce entre 700 y 12000 euros al año, es decir que una playa tipo de 500 metros de largo por 80 de ancho aporta directamente a la economía entre 28 y 480 millones de euros al año; cifras bastante suficientes para tener unas playas organizadas y sostenibles.

La pregunta que entonces surge sería ¿cuánto están produciendo las playas turísticas colombianas? A la fecha, al menos de mi conocimiento, no existe una valoración con el nivel de detalle de las realizadas por Houston o Yepes, aunque se esperaría que el Estado colombiano tuviera al menos un estimado, con el cual determinar la contraprestación que debería exigir a cualquier privado que deseara una concesión sobre estos bienes de uso público y propiedad común.

Entonces entramos en una nueva esfera de análisis: las concesiones de playas. De acuerdo al artículo 5, numeral 21 del Decreto 2324 de 1984, es función de la Dirección General Marítima “*Regular, autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar,*

Imagen: Playa en Turbo, Antioquia. Por: Camilo Botero

playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción.”, de manera que será ésta entidad la que, en primera instancia, determine la producción económica de cada playa colombiana y a partir de ello tase la contribución que debería hacer un solicitante privado por tener el usufructo exclusivo de este bien de uso público. Lo anterior se refuerza con lo expresado por el Concepto de la Sala de Consulta y servicio Civil del Consejo de Estado el 2 de noviembre de 2005, en que se determina que *“Los vocablos licencia y permiso, y en veces incluso el de concesión, invocan autorizaciones de una autoridad administrativa para que los particulares puedan desarrollar determinadas actividades que en principio están prohibidas, o que, estando permitidas, su ejercicio se supedita al cumplimiento de determinados requisitos y condiciones. En materia de bienes de uso público, por lo general la licencia o el permiso se confieren para la ocupación o el uso exclusivo total o parcial del bien, por lo que por regla general es precario.”*. Sería por tanto menester revisar las concesiones de playas otorgadas desde la entrada en vigencia del Decreto 2324 de 1984 y revisar cómo se tasó la contraprestación del usufructo en cada caso particular, para a partir de ello determinar si el Estado ha administrado de manera eficiente nuestros bienes de uso público.

Pero el interés de este documento va más allá de una revisión de las acciones u omisiones en los procesos de concesión de playas, para referirse al nuevo marco legal que regula la organización de las playas en Colombia. Si bien la Ley 1558 de 2012 no modifica las competencias en el procedimiento de concesión de playas, si crea una nueva instancia de coordinación y decisión a la cual debería de sujetarse la contraprestación que todo particular debería dar a la Nación por el usufructo de uno de sus bienes de uso público: el Comité Local de Organización de Playas. Este nuevo espacio, al ser creado por ley con capacidad

decisoria (Artículo 7 del Decreto 1766 de 2013), abre la posibilidad para que, de manera consensuada entre el ente territorial, la autoridad marítima y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, establezcan cómo debe ser la organización de las playas de cada municipio o distrito, repercutiendo en los requerimientos mínimos que debe cumplir un particular para tener el privilegio de usufructuar una playa. En otros términos, la Dirección General Marítima tiene ahora más criterios de juicio para definir cuál será la contraprestación que cada particular deberá dar a cambio de realizar de manera exclusiva actividades en una playa, sean de carácter económico o no. En este mismo orden de ideas, y sin ánimo de ampliar más un debate que de por sí está aún pendiente en el país, desde mi criterio técnico y experiencia en gestión de playas turísticas, considero que se deben exigir un mínimo de obligaciones a todo particular que solicite la concesión de una playa turística o un sector de ella²:

- Tener un plan de gestión de la playa por el tiempo de la concesión.
- Instalar un panel de información al acceso de la playa que indique al menos el código de conducta, mapa de la playa, zonificación, teléfonos de emergencia, último muestreo de calidad del agua y datos de contacto del responsable de la concesión.
- Al menos una actividad de educación ambiental semestral en que el público objetivo sean los turistas de la playa y el tema central sea el ecosistema playa.
- Monitoreo anual de los ecosistemas marino-costeros del área de influencia directa e indirecta de la playa; en caso que haya praderas de pastos marinos se debe participar del monitoreo SeagrassNet y en caso de tener arrecifes coralinos participar del monitoreo ReefCheck.
- Contar con un plan de riesgos naturales y antrópicos en la playa.

Imagen: Necoclí, Antioquia. Por: Camilo Botero





Imagen: Rioacha, Guajira. **Por:** Camilo Botero

- Muestreo mensual de la calidad de agua con mínimo dos parámetros: enterococos fecales y coliformes fecales.
- Limpieza manual y mecánica de la arena de la playa con frecuencia de acuerdo el caso particular de cada playa.
- Disponer de contenedores de residuos suficientes para la capacidad de carga de la playa (por ende, se debe calcular la capacidad de carga).
- Disponer de unidades sanitarias suficientes para la capacidad de carga de la playa.
- Disponer de servicio salvavidas y primeros auxilios durante el periodo de uso de la playa, de acuerdo al horario municipal de apertura de playas.
- Realizar la medición mensual de cantidad de usuarios en la playa y reportarla a las entidades miembros del CLOP

Estas acciones son las mínimas necesarias para garantizar que una playa mantenga sus funciones ecosistémicas, a la vez que permita prestar un servicio turístico de calidad en condiciones de seguridad. Esto no implica que deje de ser urgente y necesaria una reglamentación de la contraprestación económica que por el uso comercial de las playas debe cancelar el concesionario, tal como ocurre en México, España y muchos países más con tradiciones jurídicas similares a la nuestra. Asimismo, es imprescindible resaltar que esta contraprestación económica se debe dedicar de forma prioritaria al mantenimiento y conservación de las propias playas, en lugar de convertirse en un tributo genérico con destino al Tesoro Nacional, que luego lo reasigna a otros sectores que poco o nada tienen que ver con la sostenibilidad de las playas que generaron los recursos.

En síntesis, desde el año 2012 tenemos una herramienta jurídica para mejorar ostensiblemente la administración

de las playas turísticas de nuestro país: los CLOP. Queda en manos de las entidades que los conforman tener la sabiduría y voluntad necesaria para dar un salto cualitativo en la organización de estos bienes de uso público de propiedad de la Nación. Colombia va avanzando con buen rumbo hacia la adecuada gestión de sus playas turísticas, pero dependerá del eficiente uso que dé a las herramientas que ha dispuesto la Ley, como los CLOP, para no perderse en la ruta.

Notas al Pie:

¹Para ampliar se recomienda el libro *Común*, de Cristian Laval y Pierre Dardot, Gedisa Editorial, Barcelona, 2015.

²Extractado de requisitos de certificación de programas como Bandera Azul y la norma NTSTS 001-2, así como de Zielinski & Botero (2012)

Referencias Bibliográficas

- Houston, J. R. (2008). *The economic value of beaches – A 2008 update*. *Shore and Beach*, 76(3), 22–26.

- Houston, J. R. (2013). *The economic value of beaches - a 2013 update*. *Shore and Beach*, 81(1), 3–10.

- Yepes, V. (1995). *Gestión integral de las playas como factor productivo de la industria turística: El caso de la Comunidad Valenciana*. In *Memorias III Jornadas Españolas de Ingeniería de Costas y Puertos*. Valencia, Spain: Editorial Universidad Politécnica de Valencia.

- Yepes, V., & Medina, J. R. (2005). *Land Use Tourism Models in Spanish Coastal Areas. A Case Study of the Valencia Region*. *Journal of Coastal Research*, (49), 83–88. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1108/17506200710779521>

- Zielinski, S., & Botero, C. M. (2012). *Guía básica para certificación de playas turísticas*. Bogotá: Editorial Gente Nueva.

Datos del Autor:

Doctor en Gestión del Agua y de la Costa (España), Master Europeo en Water and Coastal Management (Portugal), Master en Ingeniería de Puertos y Costas (España), postgrado en Gestión Pública (Colombia), experto de la UNESCO en Sistemas de Alerta por Tsunami (Hawaii, EEUU), Experto del PNUMA en Acuerdos Ambientales Multilaterales (Grenada), Experto Europeo en Planificación Espacial Marina e Ingeniero Ambiental y Sanitario (Colombia).