PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: ***20191300031801***
Fecha: **05-06-2019**

Código de dependencia 130
OFICINA ASESORA JURIDICA
Bogotá, D.C.,

Señora:
ELSY PATRICIA ROMERO CHÁVEZ
elsysalud@hotmail.com

Ref. RESPUESTA DERECHO DE PETICION MARCO LEGAL DEL ECOTURISMO

Cordial saludo,

Atendiendo a su solicitud radicada en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien por efectos de competencia traslada la petición a Parques Nacionales Naturales de Colombia, me permito dar respuesta a sus interrogantes de la siguiente forma:

MARCO NORMATIVO DEL ECOTURISMO

A nivel Internacional, la Organización Mundial del Turismo se constituye en la principal organización internacional en el ámbito turístico la cual "*aboga por un turismo que contribuya al crecimiento económico, a un desarrollo incluyente y a la sostenibilidad ambiental, y ofrece liderazgo y apoyo al sector para expandir por el mundo sus conocimientos y políticas turísticas*"[1].

Colombia, como miembro de las Naciones Unidas debe velar por la implementación de las recomendaciones emitidas por esta Organización para la creación e implementación de sus políticas, programas, planes y proyectos. Es así, como uno de los principales instrumentos para la construcción de un ecoturismo responsable y sostenible es el Código

[1] Página Oficial OMT http://www2.unwto.org/es/content/acerca-de-la-omt

Ético Mundial para el Turismo[2], dentro del cual destacamos en su artículo 3º que el turismo representa un factor de desarrollo sostenible en donde:

1. Todos los agentes del desarrollo turístico tienen el deber de salvaguardar el medio ambiente y los recursos naturales, en la perspectiva de un crecimiento económico saneado, constante y sostenible, que sea capaz de satisfacer equitativamente las necesidades y aspiraciones de las generaciones presentes y futuras.

2. Las autoridades públicas nacionales, regionales y locales favorecerán e incentivarán todas las modalidades de desarrollo turístico que permitan ahorrar recursos naturales escasos y valiosos, en particular el agua y la energía, y evitar en lo posible la producción de desechos.

3. Se procurará distribuir en el tiempo y en el espacio los movimientos de turistas y visitantes, en particular por medio de las vacaciones pagadas y de las vacaciones escolares, y equilibrar mejor la frecuentación, con el fin de reducir la presión que ejerce la actividad turística en el medio ambiente y de aumentar sus efectos beneficiosos en el sector turístico y en la economía local.

4. Se concebirá la infraestructura y se programarán las actividades turísticas de forma que se proteja el patrimonio natural que constituyen los ecosistemas y la diversidad biológica, y que se preserven las especies en peligro de la fauna y de la flora silvestre. Los agentes del desarrollo turístico, y en particular los profesionales del sector, deben admitir que se impongan limitaciones a sus actividades cuando éstas se ejerzan en espacios particularmente vulnerables: regiones desérticas, polares o de alta montaña, litorales, selvas tropicales o zonas húmedas, que sean idóneos para la creación de parques naturales o reservas protegidas.

5. El turismo de naturaleza y el ecoturismo se reconocen como formas de turismo particularmente enriquecedoras y valorizadoras, siempre que respeten el patrimonio natural y la población local y se ajusten a la capacidad de ocupación de los lugares turísticos.

Igualmente, a través de la Resolución 67/223, "*Promoción del ecoturismo para la erradicación de la pobreza y la protección del medio ambiente*", aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año de 2012, se instó a los Estados Miembros de las Naciones Unidas a adoptar políticas que promuevan el ecoturismo, subrayando sus "*efectos positivos en la generación de ingresos, la creación de empleos y la educación y, en consecuencia, en la lucha contra la pobreza y el hambre*". Reconoce además que "*el ecoturismo crea importantes oportunidades de conservación, protección y uso sostenible de la diversidad biológica y de las zonas naturales, al alentar a las*

[2] Adoptado por la resolución A/RES/406(XIII) de la decimotercera Asamblea General de la OMT (Santiago de Chile, 27 de diciembre-1 de octubre de 1999

comunidades locales e indígenas de los países en que se encuentran y a los turistas a preservar y respetar el patrimonio natural y cultural"[3].

A nivel Nacional, el primer y más importante instrumento normativo en hacer referencia al ecoturismo fue la **Ley 300 de 1996,** en cuyo artículo 26 lo definió como "*aquella forma de turismo especializado y dirigido que se desarrolla en áreas con un atractivo natural especial y se enmarca dentro de los parámetros del desarrollo humano sostenible. El ecoturismo busca la recreación, el esparcimiento y la educación del visitante a través de la observación, el estudio de los valores naturales y de los aspectos culturales relacionados con ellos. Por lo tanto, el ecoturismo es una actividad controlada y dirigida que produce un mínimo impacto sobre los ecosistemas naturales, respeta el patrimonio cultural, educa y sensibiliza a los actores involucrados acerca de la importancia de conservar la naturaleza. El desarrollo de las actividades ecoturísticas debe generar ingresos destinados al apoyo y fomento de la conservación de las áreas naturales en las que se realiza y a las comunidades aledañas*".[4]

Por su parte, en el artículo 29, le ordena al Estado promover "*el desarrollo del ecoturismo, etnoturismo, agroturismo, acuaturismo y turismo metropolitano, para lo cual el plan sectorial de turismo deberá contener directrices y programas de apoyo específicos para estas modalidades, incluidos programas de divulgación de la oferta*."

Esta Ley define varios de los productos potenciales para el desarrollo turístico de Colombia y destaca el ecoturismo, como opción para aprovechar los abundantes recursos naturales que se encuentran en el territorio nacional, de mares, selva, ríos, llanuras, montañas y la diversidad hídrica, de fauna y flora. Igualmente, define la descentralización de funciones para la formulación de la política y la planeación del turismo de manera que su implementación se realice bajo el principio de coordinación armónica entre "*Los departamentos, los distritos, los municipios, los territorios indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diese el carácter de entidades territoriales…*"[5]

Dentro de las políticas públicas asociadas al turismo encontramos el **Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Sectorial de Turismo**, este último elaborado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y las entidades territoriales, bajo el procedimiento establecido en el artículo 339 constitucional.

Igualmente, los departamentos, distritos, municipios y comunidades indígenas, deberán elaborar sus planes sectoriales de desarrollo turístico, bajo los parámetros definidos en el Plan Sectorial Nacional y el Plan Nacional de Desarrollo.

---

[3] http://media.unwto.org/es/press-release/2013-01-09/asamblea-general-de-las-naciones-unidas-el-ecoturismo-como-elemento-clave-p

[4] Si bien el artículo 26 de la precitada norma fue modificado por el artículo 4º de la Ley 1558 de 2012, dejando por fuera dicha definición de ecoturismo, si hace un marco general de la concepción de turismo con fines de ocio, cultura, salud, eventos, convenciones o negocios.

[5] Artículo 14, Ley 300 de 1996

Ahora, en el año de 2004, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con la colaboración del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial formularon la **"Política para el Desarrollo del Ecoturismo**", el cual contiene los elementos fundamentales para el desarrollo ecoturístico en el País y ha sido un instrumento de apoyo para la implementación de esta actividad en todos los niveles administrativos y territoriales.

Parte de la implementación de este documento se refleja en la expedición del **CONPES 3296 de 2004**, "Lineamientos para Promover la Participación Privada en la Prestación de Servicios Ecoturísticos en el Sistema de Parques Nacionales Naturales – SPNN", que se ha implementado a través de la concesión de servicios ecoturísticos en áreas protegidos con el sector privado, en su mayoría se han realizado uniones temporales. y en los Lineamientos para el desarrollo del Ecoturismo Comunitario, que se constituye en una estrategia materializada a través de contratos para la prestación de los servicios ecoturísticos en los Parques Nacionales a las organizaciones comunitarias locales.

Con la expedición de la **Ley 1558 de 2012**, que modificó algunos artículos de la Ley 300 de 1996, se crea el Consejo Superior del Turismo como órgano de coordinación entre los entes estatales con el propósito de armonizar el ejercicio de sus competencias con la política turística dictada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, así como otras instancias consultivas con participación de distintas entidades y órganos públicos y privados.

Así mismo, se adoptó la **Política de Turismo de Naturaleza** en el año 2012 en donde se busca que el desarrollo del producto turístico de naturaleza contribuya al mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades, teniendo en cuenta un enfoque diferencial étnico y socioeconómico, que permita implementar estrategias de desarrollo, de superación de la pobreza y el logro de las metas y objetivos de desarrollo del milenio[6]. "Son las comunidades locales la base del desarrollo del turismo de naturaleza, pero es necesario fortalecerlas y formarlas desde los ámbitos empresarial y administrativo, con el objeto de generar asociatividad y empoderarlas nuevamente del territorio". (FEDEC 2012).

La Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo País", define los modelos de turismo a desarrollar en el marco de los procesos de terminación de conflicto. Las estrategias transversales y regionales que presenta el PND son: 1- Competitividad e infraestructura estratégicas, 2- Movilidad social, 3- Transformación del campo, 4- Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz, 5- Buen gobierno, 6- **Crecimiento verde** y Consistencia macroeconómica del PND, siendo el crecimiento verde el componente que se amolda a la construcción de programas ecoturisticos a nivel nacional, ya que implica *"…cambios transformacionales en la manera de pensar y hacer las cosas, lo que impone un reto enorme en el pilar de educación. Solo bajo el entendimiento de la relación estrecha entre pérdida del capital natural y el bienestar, lograremos que la sostenibilidad ambiental sea un objetivo de los sectores y territorios, que propenda por el crecimiento, la innovación y la tecnología, la inclusión social, la productividad y la competitividad del país".*

[6] Los objetivos de desarrollo del milenio fueron establecidos en el año 2000 por las Naciones Unidas para cumplir con unas metas y corte a 2015. Desde esta fecha se adoptaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales incluyen una participación del crecimiento verde como elemento fundamental en la disminución de la pobreza, la conservación de áreas de importancia ecológica y distribución justa y equitativa de los beneficios económicos del aprovechamiento de recursos naturales.

Con **El Plan Sectorial de Turismo 2014-2018,** se buscó como objetivo general posicionar a Colombia como destino turistico sostenible y sustentable, reconocido en los mercados mundiales y valorado en los mercado nacionales, por su multiculturalidad y megadiversidad, con oferta altamente competitiva para llevar a su máximo nivel a la industria de los viajes y al turismo como potenciador del desarrollo regional y constructor de paz.

Este Plan Sectorial instó al fomento de las inversiones en el turismo sostenible, incluidos el ecoturismo y el turismo cultural, lo cual consistía en crear empresas pequeñas y medianas y facilitar el acceso a recursos financieros, entre otras cosas mediante iniciativas de microcréditos para las comunidades pobres, indígenas y locales de zonas con gran potencial ecoturístico. A su vez, este plan descanso en cuatro objetivos estratégicos: competitividad para el desarrollo turístico regional y territorial, conectividad competitiva, promoción y articulación institucional Nación-Región.

Plan Sectorial de Turismo 2018-2022 "el propósito que nos une", cuyo objetivo busca fortalecer la institucionalidad para el turismo y la gestión de sus recursos, como herramientas para mejorar la coordinación, cooperación, responsabilidad, gobernanza y sostenibilidad de la actividad a nivel nacional y regional.

Dentro de otras normas aplicables al ecoturismo, vale la pena hacer mención a la **Ley 1101 de 2006**, la cual modificó algunos artículos de la Ley 300 de 1996 en lo concerniente a asuntos fiscales aplicables a los prestadores de servicios turísticos entre otras determinaciones.

Al interior de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia es importante considerar las finalidades de conservar valores sobresalientes de fauna y flora, paisajes o reliquias históricas, culturales o arqueológicas, para darles un régimen especial de manejo, fundado en una planeación integral, con principios ecológicos, esto con el fin de evitar su deterioro conforme al **Decreto Ley 2811 de 1974.** Por estos motivos, dentro de las actividades permitidas en el Sistema se encuentran la recreación y la educación, en donde el ecoturismo se convierte en una estrategia para sensibilizar, transmitir conocimiento y enseñar lo relativo al manejo, utilización y conservación de los valores existentes en el área y promover el conocimiento de las riquezas naturales e históricas del país y de la necesidad de conservarlas.

Por estos motivos, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la **Resolución 531 de 2013,** que reglamenta la actividad permitida de ecoturismo en el Sistema de Parques Nacionales Naturales y en donde se definen los criterios para valorar un área protegida con vocación ecoturística, se adoptan unas definiciones, la incorporación en el Plan de Manejo del componente de ordenamiento ecoturistico, e tipo de infraestructura permitida para el desarrollo de la actividad, entre otros aspectos relevantes para su ejercicio sin que se generen impactos negativos a los valores de conservación allí dispuestos.

Así como tener en cuenta la normatividad ambiental general y aquella que involucra el relacionamiento con comunidades étnicas y que hace obligatorio el ejercicio constitucional de la consulta previa dentro de las cuales encontramos:

Ley 21 de 1992, Ratifica el Convenio 169 de la OIT, que orienta las decisiones en materia de garantía de derechos de los pueblos indígenas y establece la importancia de la Consulta Previa frente a cualquier proyecto, obra o actividad que incida positiva o negativamente en su territorio y su vida.

Ley 99 de 1993, en sus principios generales incorpora el manejo ambiental de la biodiversidad del país como patrimonio nacional que debe ser protegido prioritariamente y aprovechado en forma sostenible. De igual manera, trata aspectos relacionados con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, así como la necesidad de coordinar acciones con las autoridades de turismo para el manejo de los bienes naturales que puedan tener utilización turística.

La ley 70 de 1993, establece en su artículo 51: "Las entidades del Estado en concertación con las comunidades negras, adelantarán actividades de investigación, capacitación, fomento, extensión y transferencia de tecnologías apropiadas para el aprovechamiento ecológico, cultural, social y económicamente sustentable de los recursos naturales, a fin de fortalecer su patrimonio económico y cultural".

Ley 165 de 1994, se reconocen las áreas protegidas como instrumentos importantes para cumplir las metas de reducción significativa de la tasa de pérdida de la diversidad biológica, contribuyendo además al alivio de la pobreza, incluyendo medidas de adaptación para hacer frente al cambio climático y ofreciendo oportunidades para la investigación, la educación ambiental, la recreación y el ecoturismo[7] Además, el país se adhiere a los principios y compromisos adquiridos en el marco del Convenio de Diversidad Biológica, definidos en los "Lineamientos Internacionales de Turismo Sostenible y Biodiversidad"; se vincula a los principios y recomendaciones del Código de Ética Mundial para el Turismo, aprobado por la Organización Mundial del Turismo en 1999; y con las directrices de la Declaración de Quebec, suscrita en el marco de la Cumbre Mundial del Ecoturismo de 2002.

SOBRE LAS COMPETENCIAS INSTITUCIONALES RESPECTO AL ECOTURISMO

En este orden de ideas, con fundamento en el numeral 34 del artículo 5º de la Ley 99 de 1993, le corresponde al **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible** la función de *"Definir, conjuntamente con las autoridades de turismo, las regulaciones y los programas turísticos que puedan desarrollarse en áreas de reserva o de manejo especial; determinar las áreas o bienes naturales protegidos que puedan tener utilización turística, las reglas a que se sujetarán los convenios y concesiones del caso, y los usos compatibles con esos mismos bienes;"*

Igualmente, con la expedición del Decreto 210 de 2003, por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**, y se dictan otras disposiciones, le corresponde a esta cartera la función de "*…Formular la política en materia de desarrollo económico y social del país relacionada con la competitividad, integración y desarrollo de los sectores productivos de bienes,* ***servicios entre ellos el turismo*** *y tecnología para la micro, pequeña y mediana empresa, el comercio interno y el comercio exterior."*

[7] Adaptado de Sguerra – Castañeda, Sandra Yolima. Áreas Naturales Protegidas en Colombia, 2007.

Dentro de este Ministerio, el competente en materia de turismo es el Viceministerio de Turismo quien acuerda, ejecuta y evalúa la política turística, así como los planes y programas derivados de esta, en conjunto con las entidades competentes de los sectores público y privado, con el fin de mejorar la competitividad y sostenibilidad de los productos y destinos turísticos y promover el turismo doméstico y receptivo.

Por su parte, con la expedición del Decreto con fuerza de ley 3572 de 2011 que crea la **Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia**, le asigna a esta Unidad las funciones de **administración** de las áreas del Sistema, y las de **reglamentación de su uso y funcionamiento**[8] y la **formulación de los instrumentos de planificación, programas y proyectos en su interior**[9].

De esta manera, la definición conjunta de programas y regulaciones en áreas de manejo especial, deberá dirigirse a la promoción y divulgación de las áreas protegidas con potencial ecoturístico, mejorar la sostenibilidad de los productos y destinos, la definición de estándares de calidad para la prestación del servicio, entre otros aspectos que respeten la especialidad funcional de cada cual, basados en el principio de coordinación administrativa contemplado en la Ley 489 de 1998 y el objeto principal del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo definido en el Decreto Ley 210 de 2003 que le impone el deber entre otros de formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas generales para la promoción turística.

Con respecto a las autoridades territoriales, el desarrollo ecoturístico se enmarca en una identificación previa de su potencialidad a través de los ejercicios de ordenamiento territorial (plan de ordenamiento Territorial, planes básicos o esquemas de ordenamiento), una vez identificado este potencial se incorporará a su plan general de desarrollo, el cual deberá incorporar las estrategias regionales identificadas en el PND actual con el fin de establecer las prioridades para la gestión territorial y promover su desarrollo, bajo el apoyo y coordinación del MinCIT.

Así las cosas y como conclusión, es importante que tenga en cuenta para el desarrollo del proyecto al cual hace alusión que busca dar "*inicio de una unidad de negocios con senderismo y hospedaje en zpna rural de Cundinamarca"* que identifique si el área de interés hace parte de algún ecosistema estratégico que goce de normas especiales de manejo y control, así como de algún área del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las cuales gozan de una planeación para el manejo y una zonificación especial para el aprovechamiento de sus recursos naturales, como es el caso del recurso paisajístico para actividades recreativas.

De no encontrarse en alguna circunstancia antes descrita, se recomienda revisar los planes de ordenamiento municipal, así como las distintas normas técnicas sectoriales que han sido expedidas por parte de ICONTEC dentro de las cuales se recomienda revisar las siguientes:

[8] Decreto ley 3572, artículo 1 y artículo 2 numeral 1.
[9] Decreto ley 3572 de 2011, artículo 2, numeral 3.

NORMA TECNICA NACIONAL o SECTORIAL	ASUNTO
NTC 5133	Etiquetas Ambientales Tipo I. Sello Ambiental Colombiano. Criterios para establecimientos de alojamiento y hospedaje
NTS-TS 002	Establecimientos de alojamiento y hospedaje – Requisitos de sostenibilidad
NTS – GT005	Guías de Turismo – Norma de Competencia Laboral. Conducción de Grupos en Recorridos Ecoturístico

Cordialmente,

ANDREA NAYIBE PINZÓN TORRES
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Santiago José Olaya Gómez – Abogado Contratista Oficina Asesora Jurídica

Proyecto. **APINTOR**