



El ambiente
es de todos

Minambiente

5

LINEAMIENTOS AMBIENTALES PARA EL ORDENAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES TURÍSTICAS EN SUELO RURAL

DOCUMENTOS PARA EL
ORDENAMIENTO
TERRITORIAL



El ambiente
es de todos

Minambiente

MINISTERIO DE AMBIENTE Y
DESARROLLO SOSTENIBLE

Dirección de Ordenamiento
Ambiental Territorial y Sistema
Nacional Ambiental -SINA

Grupo de Ordenamiento
Ambiental Territorial



El ambiente
es de todos

Minambiente

LINEAMIENTOS AMBIENTALES PARA EL ORDENAMIENTO DE ACTIVIDADES TURÍSTICAS EN SUELO RURAL



El ambiente
es de todos

Minambiente

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Calle 37 N° 8-40

Conmutador: (571) 3323400

www.minambiente.gov.co

República de Colombia

IVÁN DUQUE MÁRQUEZ
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CARLOS EDUARDO CORREA ESCAF
MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

JUAN NICOLÁS GALARZA SÁNCHEZ
VICEMINISTRO DE ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL
TERRITORIO

FRANCISCO CRUZ PRADA
VICEMINISTRO DE POLÍTICAS Y NORMALIZACIÓN
AMBIENTAL

OSWALDO PORRAS VALLEJO
DIRECTOR DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y Sistema Nacional Ambiental -SINA

LUIS ALFONSO SIERRA CASTRO
COORDINADOR GRUPO DE ORDENAMIENTO AMBIENTAL TERRITORIAL

AUTORES
ADRIANA DÍAZ ARTEAGA
DIANA PAOLA RAMÍREZ CASAS

EQUIPO TÉCNICO DE APOYO
Jhenniffer Almonacid Velosa
Claudia Milena Álvarez Londoño
Jairo García Ruiz
Gustavo Andrés Guarín Medina
Natalia Quintero López
Luis Alfonso Sierra Castro

Este documento se elaboró con insumos del CONTRATO 452 DE 2020, realizado por Diana Paola Ramírez Casas que tuvo por objeto la *“Prestación de servicios profesionales a la Dirección de ordenamiento ambiental territorial y SINA, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para apoyar la definición, orientación e implementación de la planificación, el ordenamiento ambiental y el plan zonificación ambiental en los territorios.”*



Catalogación en la publicación: grupo Divulgación de Conocimiento y Cultura Ambiental. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Colombia. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Lineamientos ambientales para el ordenamiento de actividades turísticas en suelo rural / Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación del SINA: textos: Díaz Arteaga Adriana; Ramírez Casas, Diana Paola. ----- Bogotá, D.C.: Colombia. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2021.

75 p.

(Documentos para el Ordenamiento Ambiental Territorial; 8)

Circulación restringida

1. ordenamiento ambiental 2. ordenamiento territorial 3. usos del suelo
4. planes de ordenamiento territorial 5. turismo 6. ecoturismo 7. determinantes ambientales
8. POT I. Tit. II. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

CDD: 333

© Colombia. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2021

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y divulgación de material contenido en este documento para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización del titular de los derechos de autor, siempre que se cite claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción total o parcial de este documento para fines comerciales.

No comercializable - Distribución gratuita





CONTENIDO

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	8
1. INTRODUCCIÓN	9
2. ALCANCE DE LOS LINEAMIENTOS	12
3. PRINCIPIOS	14
4. DEFINICIONES	15
5. MARCO LEGAL Y DE POLÍTICA PÚBLICA	17
5.1. TURISMO EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018 - 2022	21
6. ANTECEDENTES DE ORDENAMIENTO AMBIENTAL	29
6.1. TURISMO SOSTENIBLE	30
COMO SE OBSERVA, UNA DE LAS ACCIONES PRINCIPALES DE LA DIMENSIÓN AMBIENTAL ES LA RELACIONADA CON LA GESTIÓN DEL TERRITORIO, EN LA CUAL SE ENCUENTRAN LAS HERRAMIENTAS DE LA PLANIFICACIÓN Y EL ORDENAMIENTO AMBIENTAL, QUE PERMITEN, EN EL MEDIANO Y LARGO PLAZO, ENTENDER LAS TRANSFORMACIONES DEL TERRITORIO POR EFECTO DE LA OCUPACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE TURISMO, DEFINIR ESCENARIOS DE TRANSFORMACIÓN Y ADOPTAR DECISIONES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.	30
6.2. TURISMO EN ÁREAS PROTEGIDAS	30
6.3. AVANCES EN LINEAMIENTOS SOBRE TURISMO DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL - COT	34
6.4. IMPACTOS DEL TURISMO EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	35
6.5. INSTRUMENTOS DE SOSTENIBILIDAD TURÍSTICA ACTUALES EN EL PAÍS	36
7. ABORDAJE DE LA PROBLEMÁTICA	40
7.1. DESARTICULACIÓN DE LAS DETERMINANTES AMBIENTALES CON LOS PROCESOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	40
7.2. DEFICIENCIAS POR PARTE DE LAS CAR EN LOS PROCESOS DE SEGUIMIENTO, CONTROL Y VIGILANCIA A LAS ACTIVIDADES TURÍSTICAS EN SUELO RURAL	41



7.3.	EL DESARROLLO TURÍSTICO EN SUELO RURAL NO SE INCLUYE EN LAS ASISTENCIAS TÉCNICAS REALIZADAS A LOS MUNICIPIOS, NI SE ABORDA EN LAS INSTANCIAS DE CONCERTACIÓN AMBIENTAL DE LOS POT Y UNIDADES DE PLANEAMIENTO RURAL CON LA CAR	42
7.4.	LA EXPEDICIÓN DE PERMISOS O AUTORIZACIONES PARA EL APROVECHAMIENTO DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES RELACIONADOS CON EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES TURÍSTICAS EN SUELO RURAL POR PARTE DE LAS CAR, EN OCASIONES NO SE ENCUENTRA ACORDE CON LAS DISPOSICIONES DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO	43
7.5.	LOS PLANES DE GESTIÓN AMBIENTAL REGIONAL (PGAR) COMO INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PRESENTAN DEBILIDADES EN LA REGULACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LAS ACTIVIDADES TURÍSTICAS	43
7.6.	LA FALTA DE EVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD RECEPTORA DEL TERRITORIO GENERA PROBLEMÁTICAS RELACIONADAS CON EL AGOTAMIENTO DEL ATRACTIVO TURÍSTICO Y DETERIORO DEL TERRITORIO.	44
7.7.	LOS INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (EOT, PBOT, POT) NO CONTEMPLAN EL USO TURÍSTICO EN SU NORMA URBANÍSTICA	45
7.8.	LA NORMATIVA TERRITORIAL A NIVEL NACIONAL ES AMBIGUA EN CUANTO A LO DECRETADO PARA LAS ACTIVIDADES TURÍSTICAS EN SUELO RURAL	45
8.	<u>LINEAMIENTOS PARA LA INCORPORACIÓN DE CONSIDERACIONES DE ORDENAMIENTO AMBIENTAL EN EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES DE TURISMO EN SUELO RURAL</u>	47
8.1.1.	INCORPORACIÓN DE CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE TURISMO	48
8.1.2.	FORTALECIMIENTO DE LOS PROCESOS DE SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LAS DETERMINANTES AMBIENTALES	49
8.1.3.	MEJORAMIENTO DE LOS PROCESOS DE OTORGAMIENTO DE PERMISOS AMBIENTALES	50
8.1.4.	FORTALECIMIENTO DE LOS PROCESOS DE ASISTENCIA TÉCNICA Y CONCERTACIÓN AMBIENTAL, EN RELACIÓN CON LAS ACTIVIDADES TURÍSTICAS EN SUELO RURAL	52
8.1.5	FORTALECIMIENTO DEL PLAN DE GESTIÓN AMBIENTAL REGIONAL COMO INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA, EN LO RELACIONADO CON ACTIVIDADES TURÍSTICAS EN SUELO RURAL	55
8.2	LINEAMIENTO DE ORDENAMIENTO AMBIENTAL TERRITORIAL PARA ACTIVIDADES TURÍSTICAS EN SUELO RURAL DIRIGIDO AL MUNICIPIO	56
8.2.1.	INTEGRAR ADECUADAMENTE EL TURISMO AL POT	58
9	<u>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u>	60
10	<u>ANEXOS</u>	68

10.1	DESARROLLO DE LINEAMIENTOS O POLÍTICAS PARA REGULACIÓN DEL PAISAJE RURAL	68
10.2	MARCO DE REFERENCIA LEGAL	68

ILUSTRACIONES

Ilustración 1.	Objetivos Desarrollo Sostenible relacionados con el pacto por el emprendimiento	23
Ilustración 2.	Fortalecimiento de la oferta turística en el país	24
Ilustración 3.	Regiones Plan Nacional De Desarrollo	25
Ilustración 4.	Dimensiones del turismo sostenible	30
Ilustración 5	Zonas de manejo para la recreación	32
Ilustración 6.	Instrumentos de sostenibilidad turística en Colombia.....	37



SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ADN	Áreas de Desarrollo Naranja
AEIA	Áreas de Especial Interés Ambiental
ANLA	Agencia Nacional de Licencias Ambientales
COT	Comisión de Ordenamiento Territorial
DIMAR	Dirección General Marítima
EOT	esquemas de ordenamiento territorial
MinCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
NTS	normas técnicas sectoriales
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMT	Organización Mundial de Turismo
PBOT	planes básicos de ordenamiento territorial
PGAR	planes de gestión ambiental regional
PGIRS	Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNN	Parque Nacionales Naturales de Colombia o parques nacionales naturales
POMCA	Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas
POMIUC	Planes de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras
POT	planes de ordenamiento territorial
PSMV	Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos
PTE	Proyectos Turísticos Especiales
RUNAP	Registro Único Nacional de Áreas Protegidas
SINA	Sistema Nacional Ambiental
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas

1. INTRODUCCIÓN

El turismo es una de las actividades con mayor representatividad económica y social a nivel global, aportando la décima parte del PIB y del empleo del mundo¹. Sus actividades tienen como propósito principal la recreación, el descanso, el deporte, la educación ambiental, científica, geográfica, astronómica, paisajística y religiosa. Comúnmente, se desarrolla en áreas de alto valor ambiental que prestan a propios y visitantes diversidad de atractivos que suplen las necesidades de contemplación, conocimiento de diferentes culturas, gastronomía, emprendimiento de aventuras o desafíos, así como de crecimiento personal o intelectual en territorios desconocidos.

Colombia se caracteriza por tener una ubicación geográfica estratégica con una amplia diversidad de paisajes que comprenden mares, cordilleras, selvas, páramos y nevados, así como una gran diversidad biológica, particularidades que se traducen en un territorio multiétnico y pluricultural, biodiverso y de paisajes naturales únicos. Estas singularidades se convierten en grandes atractivos para viajeros nacionales e internacionales quienes preferiblemente quieren disfrutar de la diversidad de sus ecosistemas, la belleza de sus paisajes y la esencia cultural de las regiones en los cuales se pueden desarrollar variedad de experiencias naturales y culturales. Por estas razones el Plan Sectorial de Turismo 2018 – 2022, adoptado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, identifica que *“Colombia es el país latinoamericano con mayor dinamismo en el desarrollo turístico y uno de los más destacados en el mundo por el creciente número de llegadas de viajeros durante los últimos años”*².

Muchos de los atractivos turísticos de los espacios rurales del territorio nacional se encuentran en áreas naturales de importancia ambiental como las áreas protegidas (Sistema de parques nacionales naturales, reservas forestales protectoras, parques naturales regionales, distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelos, áreas de recreación, santuarios de flora y fauna), ecosistemas estratégicos (nacimientos de agua, fuentes hídricas, humedales, sabanas, páramos y bosques) o áreas de belleza natural que proveen servicios ecosistémicos invaluable. Por esto, se han visto amenazados en algunas ocasiones por la inadecuada ocupación de actividades turísticas que se desarrollan con baja o nula planificación ambiental.

¹ Tendencias Globales 2030. Directrices generales de la Estrategia de Turismo Sostenible de España, 2030.

² Plan Sectorial de Turismo. Consultado en: <http://www.mincit.gov.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=2ca4ebd7-1acd-44f9-9978-4c826bab5013>



En la actualidad, en el suelo rural se desarrollan en el país diferentes actividades de turismo entre las cuales podemos mencionar: turismo de naturaleza, ecoturismo, etnoturismo, agroturismo, acuaturismo, turismo científico, turismo náutico, turismo comunitario, senderismo, camping, glamping o “glamorous camping”, observación de aves y ballenas, entre otros. Estas actividades, reciben diferentes denominaciones o se agrupan en categorías o tipologías en especial para la prestación del servicio turístico. Con todo, desde el punto de vista ambiental, podemos denominarlas de forma general como actividades de turismo, ya que independientemente de su denominación o caracterización, en términos de gestión y ordenamiento ambiental, nuestro objetivo principal relacionado con la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables y la prevención y manejo de los impactos ambientales que dichas actividades puedan ocasionar, permite agruparlas de este modo.

En este sentido, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Minambiente) al identificar que, a pesar de que las actividades de turismo en suelo rural en el país han presentado un importante incremento, desde el punto de vista del ordenamiento ambiental territorial se cuenta con escasas directrices o normas que contribuyan a una mayor sostenibilidad de las mismas, lo cual puede derivar en impactos ambientales y territoriales indeseables relacionados con la degradación o pérdida de los valores naturales de los atractivos turísticos, con conflictos entre los entes territoriales y las autoridades ambientales, o con desarrollo desordenado de actividades de alto impacto y transformación ambiental y social del territorio rural.

Al tiempo, la reciente expedición de la Ley 2068 de 2020, que modificó la Ley 300 de 1996 “Ley General de Turismo”, establece objetivos y criterios para fomentar la sostenibilidad del sector turismo e implementar mecanismos para la conservación, protección y aprovechamiento de los destinos y atractivos turísticos, al tiempo que establece nuevos incentivos para avanzar en el desarrollo de dichas actividades garantizando la protección del medio ambiente y en especial de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos. Esta ley, constituye una oportunidad adicional para el desarrollo del turismo sostenible, en el cual el ordenamiento ambiental es un eje principal.

Por lo anterior, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como ente rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables del país, identificó la necesidad de desarrollar unos lineamientos dirigidos a las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible (en adelante las CAR), para que, en el ámbito de sus competencias, fortalezcan el ordenamiento ambiental, orienten y, de ser necesario, regulen



el desarrollo de actividades turísticas en suelo rural con miras a fortalecer el ordenamiento territorial y de esta manera propender por el desarrollo de actividades de turismo bajo los principios de sostenibilidad ambiental y social.

El proceso de formulación de los presentes lineamientos permitió identificar igualmente acciones de coordinación y articulación de los sectores de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Comercio, Industria y Turismo, así como de desarrollo de iniciativas de regulación ambiental dirigidas a robustecer las regulaciones vigentes relacionadas con el desarrollo de actividades turísticas en suelo rural, aspectos en los cuales seguiremos trabajando.

Igualmente, el Ministerio continuará brindando a las CAR el acompañamiento y asistencia técnica necesarios para la implementación de estos lineamientos.



2. ALCANCE DE LOS LINEAMIENTOS

Los lineamientos planteados en el presente documento están dirigidos a las CAR y deben ser entendidos como directrices, pautas o criterios establecidos desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para fortalecer los procesos de ordenamiento ambiental de las actividades de turismo que se desarrollan en suelo rural, con el fin de velar por la protección del medio ambiente y los recursos naturales, aportar a la definición y ajuste de las determinantes ambientales del territorio y contribuir a los procesos de ordenamiento territorial.

Aportan al desarrollo del turismo en tanto alternativa económica de importancia ambiental, económica, cultural y social³, bajo el entendido de que las actividades de turismo generan beneficios directos a las comunidades locales tales como la creación de empleo, fomento del arraigo cultural, revalorización del patrimonio cultural y, complemento de la agricultura, pero debe ser planificado y ordenado ambientalmente en los territorios, dada la vulnerabilidad y singularidad de los valores naturales en los que se sustenta.

Así mismo, cubren todas las actividades turísticas que pueden desarrollarse en suelo rural como el turismo de naturaleza, ecoturismo, etnoturismo, agroturismo, acuaturismo, turismo científico, náutico, comunitario, senderismo, glamping, observación de aves y ballenas, entre otros.

Los lineamientos se soportan en las funciones otorgadas a las CAR en el numeral 5 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 de *“Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten”* y se rigen por principios generales ambientales como son el desarrollo sostenible, la protección prioritaria de la biodiversidad y su aprovechamiento sostenible y la protección de paisaje en tanto son patrimonio común.

Igualmente, se encuentran amparados en el Decreto 3570 de 2011 que otorga al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la función de *“Diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente”*;

³ Pérez, S. 2010. El valor estratégico del turismo rural como alternativa sostenible de desarrollo territorial rural. Consultado en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/agrocol/article/view/14688/37532>



y en lo estipulado en el artículo 3 del Decreto 1682 de 2017 *“Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se determinan las funciones de sus dependencias”* que otorga a la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y Sistema Nacional Ambiental -SINA la función de *“Elaborar los lineamientos que en materia de ordenamiento ambiental, deba adoptar el Ministerio para la articulación de los instrumentos de planificación ambiental territorial”*.

Cabe aclarar que, el desarrollo de actividades turísticas al interior de áreas protegidas deberá regirse conforme a las regulaciones establecidas en el plan de manejo establecido por la autoridad ambiental⁴ respectiva o en concordancia con el objetivo de conservación fijado para el área y deberá ser compatible con los propósitos de preservación y protección del área.

Por otro lado, acorde con los preceptos establecidos en la Ley 388 de 1997, los presentes lineamientos ambientales para el ordenamiento de las actividades turísticas en suelo rural se basan en la protección de las *determinantes ambientales* presentes en los territorios como normas de superior jerarquía y que deben ser acatadas por los municipios, así como vigiladas por las autoridades ambientales competentes a fin de evitar el desarrollo desordenado del turismo en suelo rural.

Finalmente, es importante resaltar que estos lineamientos deben ser entendidos e implementados en articulación con las *“Orientaciones para la definición y actualización de las determinantes ambientales por parte de las autoridades ambientales y su incorporación en los planes de ordenamiento territorial”* y los *“Lineamientos para la formulación de determinantes ambientales para el suelo suburbano”*, publicados por el Minambiente en el año 2020 y 2019, respectivamente.

Igualmente, para el caso de las áreas protegidas, estos lineamientos deben ser entendidos e implementados en articulación con los *“Lineamientos para la planificación y gestión del turismo de naturaleza en áreas protegidas públicas y en otras estrategias de conservación In situ”* desarrollado por Parques Nacionales Naturales de Colombia en el año 2020.

⁴ Las áreas de reserva de la sociedad civil que se encuentren debidamente registradas en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas -RUNAP deben contar con plan de manejo y es disposición del titular del registro remitir copia a Parques Nacionales Naturales de Colombia.

3. PRINCIPIOS

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible busca que las actividades turísticas que se pretenda desarrollar en suelo rural incorporen de forma adecuada las determinantes ambientales establecidas por la autoridad ambiental y se desarrollen de manera ambientalmente sostenible, particularmente cuando se cuente con la presencia de valores ambientales y servicios ecosistémicos importantes o particularmente vulnerables. Por tanto, las actividades turísticas en suelo rural se deben regir por los siguientes principios:

1. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá protegerse prioritariamente y aprovecharse en forma sostenible⁵.
2. El paisaje por ser patrimonio común deberá protegerse⁶.
3. Desarrollo sostenible. Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades⁷.
4. El ordenamiento territorial conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población⁸.
5. Las actividades de turismo en suelo rural deben respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades locales.

⁵ Ley 99 de 1993, artículo 1. Principios. Consultado en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html

⁶ Ley 99 de 1993, artículo 1. Principios. Consultado en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html

⁷ Ley 99 de 1993, artículo 3. Principios. Consultado en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html

⁸ Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Consultado en: https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/cartilla_ley_organica_de_ordenamiento_territorial.pdf



4. DEFINICIONES

Con el fin de aportar claridad en cuanto a los conceptos principales relacionados con las actividades de turismo que son la base de los presentes lineamientos, a continuación, se incluyen las definiciones establecidas en la Ley 2068 de 2020 de turismo, con la cual se modificó la Ley 300 de 1996 “Ley General de Turismo”.

ATRATIVOS TURÍSTICOS	Recursos naturales y culturales que tienen el potencial y capacidad de atraer a los visitantes.
CAPACIDAD DE CARGA	<p>Es la intensidad de uso turístico por afluencia de personas en un periodo de tiempo, más allá de la cual el aprovechamiento de un atractivo turístico es insostenible o perjudicial para la calidad medioambiental, el patrimonio natural y cultural de dicho atractivo. Esta noción supone el establecimiento de límites máximos de uso, los cuales estarán determinados por los siguientes factores:</p> <ul style="list-style-type: none">- Disponibilidad de recurso hídrico para la comunidad receptora y la actividad turística.- Disponibilidad de servicios públicos esenciales para la comunidad receptora y la actividad turística.- Riesgo de impactos ambientales.- Riesgo de impactos sociales y económicos.- Necesidad de preservación y protección del atractivo turístico.- Búsqueda de satisfacción de los visitantes.- Infraestructura y planta turística con capacidad para soportar de manera sostenible el límite máximo de visitantes. <p>La capacidad de carga será fijada por la autoridad correspondiente, según el tipo de atractivo turístico y conforme a los lineamientos establecidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.</p> <p>Cuando se trate de atractivos turísticos ubicados en las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP, la capacidad de carga será fijada por la respectiva autoridad ambiental, atendiendo también los lineamientos establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En cualquier caso, los impactos inherentes al ejercicio de la actividad podrán ser moderados, mitigados, compensados o corregidos mediante la implementación de medidas de manejo. Lo anterior; sin perjuicio de lo establecido en las normas ambientales vigentes.</p>
ECOTURISMO	El ecoturismo es un tipo de actividad turística especializada, desarrollada en ambientes naturales conservados, siendo la motivación esencial del visitante observar, aprender, descubrir, experimentar y apreciar la diversidad biológica y cultural con una actitud responsable para proteger la integridad del ecosistema y fomentar el bienestar de la comunidad local.



	El ecoturismo incrementa la sensibilización con respecto a la conservación de la biodiversidad, el entorno natural, los espacios naturales conservados y los bienes culturales, tanto entre la población local como entre los visitantes, y requiere procesos de gestión especiales para minimizar el impacto negativo en el ecosistema.
ETNOTURISMO	Hace referencia al turismo especializado que se realiza en territorios donde se encuentran asentados grupos étnicos; destinado a fines culturales, educativos y recreativos y que busca dar a conocer las tradiciones, saberes ancestrales, historia, valores culturales, forma de vida, manejo ambiental, costumbres y demás particularidades propias de dichos grupos.
LÍMITES DE CAMBIO ACEPTABLE	Es una metodología de manejo y monitoreo, que puede ser aplicada a los atractivos turísticos, para definir límites medibles respecto a los cambios generados por los visitantes sobre sus condiciones socioculturales y ambientales, incluidos los relativos a los efectos del cambio climático sobre los destinos, con el fin de establecer estrategias apropiadas de gestión y manejo del atractivo que garanticen el cumplimiento de dichos límites.
TURISMO	Conjunto de actividades que realizan las personas – turistas – durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, con fines entre otros de ocio, cultura, salud, eventos, convenciones o negocios.

Se incluyen a continuación otras definiciones adicionales a las establecidas en la referida ley para la mejor comprensión de este documento.

ACUATURISMO	Es una forma de turismo especializado que tiene como motivación principal el disfrute por parte de los turistas de servicios de alojamiento, gastronomía y recreación, prestados durante el desplazamiento por ríos, mares, lagos y en general por cualquier cuerpo de agua, así como de los diversos atractivos turísticos que se encuentren en el recorrido utilizando para ello embarcaciones especialmente adecuadas para tal fin ⁹ .
ÁREA PROTEGIDA	Área definida geográficamente que haya sido designada, regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación ¹⁰ .
DETERMINANTE AMBIENTAL	Términos y condiciones fijados por las autoridades ambientales para garantizar la sostenibilidad ambiental de los procesos de ordenamiento territorial ¹¹ .

9 <http://acuaturismo2.blogspot.com/2011/05/acuaturismo.html>

¹⁰ Definición tomada del artículo 2 del Decreto 2372 de 2010.

¹¹ Orientaciones a las autoridades ambientales para la definición y actualización de los determinantes ambientales y su incorporación en los planes de ordenamiento territorial, municipal y distrital. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2020



ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL	El conjunto de elementos bióticos y abióticos que dan sustento a los procesos ecológicos esenciales del territorio, cuya finalidad principal es la preservación, conservación, restauración, uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, los cuales brindan la capacidad de soporte para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones ¹² .
PLAN DE MANEJO	Cada una de las áreas protegidas que integran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP contará con un plan de manejo que será el principal instrumento de planificación que orienta su gestión de conservación para un periodo de 5 años de manera que se evidencien resultados frente al logro de los objetivos de conservación que motivaron su designación y contribución al desarrollo del SINAP. Este plan deberá, formularse dentro del año siguiente a la declaratoria o en el caso de las áreas existentes que se integren al SINAP dentro del año siguiente al registro ¹³ .
TURISMO DE NATURALEZA	Aquel cuya oferta de productos y servicios se desarrolla en torno a un atractivo natural que se rige por principios de sostenibilidad. ¹⁴
TURISMO RURAL	Quando se habla de turismo rural se distinguen tres conceptos: <ul style="list-style-type: none">• Turismo rural como actividad vinculada a una explotación agraria “Agroturismo”, los únicos promotores podrán ser los agricultores.• Turismo rural como actividad turística basada en los recursos del medio rural y con máxima integración de las estructuras económicas, sociales y culturales tradicionales.• Turismo en espacio rural, donde se acepta toda clase de actividad turística que se desarrolle en un entorno rural, haciendo uso de sus recursos y características, pero sin considerar la integración social y cultura como elementos imprescindibles¹⁵.

5. MARCO LEGAL Y DE POLÍTICA PÚBLICA

En la formulación de los presentes lineamientos se tuvo en cuenta la abundante normativa relacionada con ambiente y turismo. Para su mejor ilustración, en el siguiente esquema se incluyen la normativa y las políticas públicas más relevantes para este ejercicio.

¹² Decreto 1077 de 2015, artículo 2.2.1.1.

¹³ Definición tomada del artículo 47 del Decreto 2372 de 2010.

¹⁴ Política de Turismo de Naturaleza. 2012. Conceptualización del Turismo de Naturaleza para Colombia. Consultado en: [https://www.mincit.gov.co/getattachment/minturismo/calidad-y-desarrollo-sostenible/politicas-del-sector-turismo/politica-de-turismo-de-naturaleza/politica-de-turismo-de-naturaleza.pdf.aspx](https://www.mincit.gov.co/getattachment/minturismo/calidad-y-desarrollo-sostenible/politicas-del-sector-turismo/politica-de-turismo-de-naturaleza/politica-de-turismo-de-naturaleza/politica-de-turismo-de-naturaleza.pdf.aspx)

¹⁵ Domínguez, J. Experiencias de Turismo Rural. Consultado en: https://www.academia.edu/36203956/DOMINGUEZ_FRANCISCO_EXPERIENCIAS_DE_TURISMO_RURAL_EN_QUINTANA_ROO_2017.pdf



MARCO LEGAL Y DE POLÍTICA PÚBLICA

LEY 99 DE 1993

Por la cual se crea el Ministerio de Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables

Art. 2: "Organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la presente ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible."

DECRETO 3570 DE 2011

Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integral el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Art. 2: "Diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente."

DECRETO 1682 DE 2017

Modifica la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se determinan las funciones de sus dependencias

Elaborar los lineamientos que, en materia de ordenamiento ambiental, deba adoptar el Ministerio para la articulación de los instrumentos de planificación ambiental territorial.

Brindar asistencia técnica a las entidades territoriales, esquemas asociativos, áreas metropolitanas, provincias administrativas y de planificación y a las regiones de planeación y gestión, en materia de ordenamiento ambiental del territorio.

Ley 300 de 1996

Ley General de Turismo

Se acoge al ecoturismo como una alternativa para impulsar el desarrollo regional y se prescribe la necesidad de que exista una coordinación entre el Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) y el Ministerio de Desarrollo Económico (hoy Ministerio de Comercio, Industria y Turismo) para la orientación de las actividades ecoturísticas, ya sea en áreas pertenecientes al Sistema de Parques Nacionales Naturales o aquellas que sin pertenecer a él sean consideradas de reserva o manejo especial.



	<p>Se determinan las zonas de desarrollo turístico prioritario. Los concejos distritales o municipales, en ejercicio de las facultades consignadas en el artículo 313 numeral 7 de la Constitución Política, determinarán las zonas de desarrollo turístico prioritario, que producirá los siguientes efectos: 1) afectación del uso del suelo para garantizar el desarrollo prioritario de actividades turísticas. El uso turístico primará sobre cualquier otro uso que más adelante se decrete sobre tales áreas, y que no sea compatible con la actividad turística; 2) apoyo local en la dotación a esas áreas de servicio público e infraestructura básica de acuerdo con los planes maestros distritales o, municipales.</p>
<p>Ley 2068 de 2020</p>	<p>Con la cual se modifica la Ley General de Turismo. Tiene por objeto “fomentar la sostenibilidad, implementar mecanismos para la conservación, protección y aprovechamiento de los destinos y atractivos turísticos, así como fortalecer la formalización y la competitividad del sector y promover la recuperación de la industria turística, a través de la creación de incentivos, el fortalecimiento de la calidad y la adopción de medidas para impulsar la transformación y las oportunidades del sector”.</p> <p>En el eje de sostenibilidad se incluyen, entre otras: medidas especiales para la sostenibilidad y protección ambiental de los destinos y atractivos turísticos; consecuencias y procedimientos sancionatorios por infracciones en materia de conservación del medio ambiente y de los recursos naturales; beneficio tributario para inversiones realizadas en control, conservación y mejoramiento del medio ambiente en actividades turísticas; impulso del ecoturismo y el turismo comunitario rural.</p>
<p>Ley 388 de 1997</p>	<p>Por la cual se modifican la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones</p> <p>Art. 11. <i>Define los componentes de los planes de ordenamiento territorial- POT. Para los cuales se determina que el componente rural está constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y <u>garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.</u></i></p> <p>Art. 33. <i>Suelo rural: constituyen esta categoría los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad o por <u>su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas.</u></i></p>
<p>Decreto 3600 de 2007 (compilado en el Decreto 1077 de 2015)</p>	<p>Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones</p>



Art. 2. Con el fin de garantizar el desarrollo sostenible del suelo rural, en los procesos de formulación, revisión o modificación de los planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deberán dar cumplimiento a las determinantes que se desarrollan en el presente decreto, las cuales constituyen normas de superior jerarquía en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

Art. 12. Parágrafo: los servicios ecoturísticos, etnoturísticos, agroturísticos y acuaturísticos podrán desarrollarse en cualquier parte del suelo rural, de acuerdo con las normas sobre usos y tratamientos adoptados en el plan de ordenamiento territorial o en la unidad de planificación rural.

**Política Nacional para la
Gestión Integral de la
Biodiversidad y sus
Servicios Ecosistémicos,
(2012)**

Orientada a “Promover la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, de manera que se mantenga y mejore la resiliencia de los sistemas socio-ecológicos, a escalas nacional, regional, local y transfronteriza, considerando escenarios de cambio y a través de la acción conjunta, coordinada y concertada del Estado, el sector productivo y la sociedad civil...”. Este propósito se cumplirá con el desarrollo de los 6 ejes temáticos que se identificaron en la política: I) biodiversidad, conservación y cuidado de la naturaleza; II) biodiversidad, gobernanza y creación de valor público; III) biodiversidad, desarrollo económico y calidad de vida; IV) biodiversidad, gestión del conocimiento tecnología e información; V) biodiversidad, gestión del riesgo y suministro de servicios ecosistémicos y; VI) biodiversidad, corresponsabilidad y compromisos globales.

**Política para el
Desarrollo del
Ecoturismo, (2003)**

Política con la cual se determina el desarrollo sostenible como referente del ecoturismo. Cualquier destino ecoturístico debe orientar sus acciones teniendo en cuenta el logro de un desarrollo ordenado de la actividad. Para que el logro del objetivo de la política sea posible se establecen 9 líneas estratégicas que determinan su viabilidad:

- Ordenamiento y planificación de las áreas.
- Determinación de los requerimientos de infraestructura, planta turística y actividades permitidas en las áreas en las que se desarrolle el ecoturismo.
- Establecimiento de programas de monitoreo y aplicación de correctivos para los impactos negativos.
- Determinación de las responsabilidades de los actores locales y regionales.
- Formación, capacitación y sensibilización de los actores regionales y locales.
- Investigación de mercados y diseño del producto ecoturístico.
- Desarrollo de estándares de calidad para los servicios.
- Fortalecimiento de organizaciones empresariales de base para la prestación de servicios.



- Promoción y comercialización de los servicios.

**Política de Turismo de
Naturaleza, 2012**

Tiene como objetivo *“Posicionar a Colombia como destino de turismo de naturaleza, reconocido por el desarrollo de productos y servicios altamente competitivos y sostenibles, que permitan preservar los recursos naturales y mejorar la calidad de vida de las comunidades receptoras.”*

Define entre sus objetivos específicos:

- Propiciar el diseño y desarrollo de productos turísticos de naturaleza, innovadores de acuerdo con las vocaciones de cada región en: *“ecoturismo, avistamiento de ballenas, avistamiento de aves, turismo rural (agroturismo), turismo de aventura y buceo recreativo, con la activa participación de las comunidades locales.*
- Visibilizar en la oferta y la demanda turísticas los impactos negativos y positivos de carácter ambiental, sociocultural y económico generados por el turismo, de manera que se incentive un desarrollo sostenible de los productos turísticos de naturaleza.

**Política de Turismo
Sostenible, 2020**

Tiene por objeto: fortalecer la sostenibilidad de la cadena de valor del turismo en Colombia, con el fin de mejorar su competitividad, garantizar la conservación y uso responsable del capital natural y generar un mayor valor agregado y diferenciación para el país.

Es importante resaltar que desde el año 1992, el país forma parte del grupo de los 175 países que suscribieron el *Convenio de Diversidad Biológica*, aprobado durante la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre de Río) y adoptado por el país con la Ley 165 de 1994.

5.1. Turismo en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022

El Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2022 es el documento que traza los objetivos de gobierno formulados por la Presidencia de la República a través de su equipo de gobierno, y es el *“instrumento formal y legal por medio del cual se trazan los objetivos del Gobierno permitiendo la subsecuente evaluación de su gestión”*. Está compuesto por las Bases del Plan, Inversiones y las disposiciones instrumentales (articulado). El actual plan nacional de desarrollo (PND) se rige por tres pilares fundamentales:

Legalidad + Emprendimiento = Equidad



En las bases definidas para el PND se determinan 3 pactos estructurales, 13 pactos transversales y 9 pactos regionales; los pactos estructurales son¹⁶:

PACTOS ESTRUCTURALES	Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia
	Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos
	Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados

En el segundo pacto estructural: *Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad*, se encuentran las líneas relacionadas con la promoción del turismo. Apunta a una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie los sectores y talentos a nivel país entre ellos la economía naranja y el turismo “*que tiene todo el potencial para convertirse en el nuevo petróleo de Colombia*”¹⁷. A su vez, el turismo será soporte para la transformación regional tomándose como una alternativa para la creación de empleos que mejoren las condiciones de vida de los colombianos, toda vez que el turismo en Colombia equivale al 3,8% del PIB, de acuerdo con el pacto “*Turismo: el propósito que nos une*”¹⁸.

Este pacto se relaciona con tres de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, adoptados en el año 2015 por los países miembros de las Naciones Unidas: 8) *Trabajo decente y crecimiento económico*: promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. 12) *Producción y consumo responsables*: garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles y 14) *Vida submarina*: conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

¹⁶ PND 2018 - 2022

¹⁷ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022. Consultado en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>

¹⁸ Turismo el propósito que nos une. PND 2018 – 2022. Consultado en: <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Pilares-del-PND/Emprendimiento/Turismo-el-proposito-que-nos-une.aspx>



Ilustración 1. Objetivos Desarrollo Sostenible relacionados con el pacto por el emprendimiento
Fuente: PND 2018 – 2022.

A su vez, contiene los lineamientos e iniciativas del Plan Sectorial de Turismo 2018-2022, con sus seis líneas estratégicas.

1. Generación de condiciones institucionales para el impulso al sector turismo.
2. Gestión integral de destinos y *fortalecimiento de la oferta turística del país*.
3. Más inversión, mejor infraestructura y conectividad para el turismo.
4. Innovación y desarrollo empresarial en el sector turismo.
5. Fortalecimiento del capital humano para la competitividad del turismo.
6. Promoción de un turismo transformador, incluyente y con equidad.

En el marco del fortalecimiento de la oferta turística del país se desarrollarán los productos del llamado Arcoíris Turístico del plan de gobierno, como se ilustra a continuación:



Ilustración 2. Fortalecimiento de la oferta turística en el país
Fuente: PND 2018 – 2022.

Con estas iniciativas el gobierno nacional busca que el sector turismo contribuya a mejorar la competitividad del país, insertándose en el mercado internacional como un destino innovador, diverso y de alto valor, bajo principios de sostenibilidad, responsabilidad y calidad¹⁹.

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo incluye 13 pactos transversales, entre los cuales cabe mencionar el “*Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*” que, a su vez, establece un alcance adicional al desarrollo de actividades turísticas, al promover la sostenibilidad de las actividades productivas e impulsar acciones que permitan el equilibrio entre la conservación y la producción. Este pacto en su línea: “*Biodiversidad y riqueza natural: activos estratégicos de la nación*” define la biodiversidad como un activo estratégico de la Nación que sustenta los modos de vida de la población.

Con el fin de conservar la biodiversidad y la riqueza natural se establecieron allí cuatro objetivos entre de los cuales se resalta el siguiente:

¹⁹ Ruta al 2030 – PND. Consultado en: <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Pilares-del-PND/Emprendimiento/Turismo-el-proposito-que-nos-une.aspx>



4. Consolidar el desarrollo de productos y servicios basados en el uso sostenible de la biodiversidad.

Este objetivo se encuentra directamente relacionado con el capital natural del país, el cual presenta grandes potencialidades para el desarrollo de alternativas productivas basadas en el uso sostenible, de beneficio para promotores y comunidades locales. Es en este objetivo en donde se encuentra el *turismo sostenible* como una alternativa productiva que permite convertir la biodiversidad en un activo estratégico de la Nación, con beneficios para la conservación del ambiente y los recursos naturales.

De igual manera, el Plan Nacional de Desarrollo propone nueve pactos para la productividad y equidad de las regiones, como se presenta a continuación:


PACTOS REGIONALES PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018 - 2022	
PACTO REGIÓN PACÍFICA: diversidad para la equidad, la convivencia pacífica y el desarrollo sostenible	
PACTO REGIÓN CARIBE: una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad	
PACTO SEAFLOWER REGIÓN: por una región próspera, segura y sostenible	
PACTO REGIÓN CENTRAL: centro de innovación y nodo logístico de integración productiva nacional e internacional	
PACTO REGIÓN SANTANDERES: eje logístico, competitivo y sostenible de Colombia	
PACTO REGIÓN AMAZONÍA: desarrollo sostenible por una Amazonía viva	
PACTO EJE CAFETERO Y ANTIOQUIA: conectar para la competitividad y el desarrollo logístico sostenible	
PACTO REGIÓN LLANOS – ORINOQUIA: conectar y potenciar la despensa sostenible de la región con el país y el mundo	
PACTO REGIÓN OCÉANOS: Colombia, potencia bioceánica	

Ilustración 3. Regiones Plan Nacional De Desarrollo

Fuente: PND 2018 - 2022.



En estos pactos regionales el turismo se identifica como una prioridad, dadas sus características ambientales, geográficas y culturales, que les permiten consolidarse como destinos turísticos, como se muestra a continuación:

- La región Pacífica se presenta con una gran oportunidad para el desarrollo del país, con posibilidades de ofrecer su capacidad y diversidad productiva, su vocación turística y cultural, su potencial de servicios ambientales, el desarrollo de las cuencas del Pacífico y finalmente su conexión logística y portuaria del país con el océano²⁰. Esta región tiene su mayor riqueza en la diversidad cultural y en la biodiversidad, por ser pluriétnica, multicultural y por concentrar numerosos ecosistemas estratégicos alrededor de una de las mayores concentraciones hídricas del planeta (ríos Baudó, San Juan, Patía, Mira y Atrato).
- Para la región Caribe se plantea un enfoque agroindustrial y de turismo alternativo como apuesta central para potenciar el desarrollo productivo. Entre las necesidades apremiantes de esta región se encuentra: *desarrollar el potencial productivo, agropecuario, cultural y turístico de la región en conjunto con la investigación en ciencia y tecnología y el desarrollo ambiental sostenible* para lo cual se propone desarrollar infraestructura estratégica para fomentar la agroindustria y promover ofertas de turismo alternativas, aprovechando el potencial fluvial, costero y portuario del caribe²¹.
- La región Central está posicionada como una de las más productivas, en la cual el Plan Nacional de Desarrollo quiere fortalecer nuevos sectores como el turismo asociado al aprovechamiento de los atractivos naturales y culturales como motor de su economía.
- La región de los Santanderes se caracteriza por su posición geográfica y el potencial de desarrollo basado en sus capacidades de innovación y provisión de servicios ambientales. El pacto regional busca posicionar a los santanderes como eje logístico, competitivo y sostenible de Colombia.
- La región de la Amazonía es considerada como una de las más diversas en materia de cultura, ambiente y biodiversidad, pero que se ha visto afrontada a problemáticas

²⁰ Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad 2018 – 2022. Pacto Región Pacífico. Consultado en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-Pacto-por-Colombia-pacto-por-la-equidad-2018-2022.pdf>

²¹ Pacto región Caribe. Consultado en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-Pacto-por-Colombia-pacto-por-la-equidad-2018-2022.pdf>



relacionadas con la degradación ambiental, la falta de conectividad y la precaria prestación de servicios en algunos asentamientos rurales.

- El Eje Cafetero y Antioquia se caracterizan turísticamente por la presencia del Paisaje Cultural Cafetero, el cual aporta al crecimiento de los sectores de comercio, transporte y alojamiento del Quindío y Risaralda. En este pacto regional el Plan Nacional de Desarrollo busca fortalecer capacidades productivas para el aprovechamiento del paisaje, la cultura y las potencialidades territoriales.
- La región Océanos se presenta con grandes potencialidades para el sector turismo, reflejadas en el ingreso de divisas y el incremento en el número de visitantes extranjeros

Por último, es importante resaltar que el Plan Nacional de Desarrollo fue adoptado con la Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022: *Pacto por Colombia - Pacto por la Equidad*”, e incluye los artículos 179 y 264 relacionados con el turismo:

<p>Art. 179. “Áreas de Desarrollo Naranja”</p>	<p><i>Se entiende por <u>áreas de desarrollo naranja</u> los <u>espacios geográficos que sean delimitados y reconocidos a través de instrumentos de ordenamiento territorial o decisiones administrativas de la entidad territorial que tengan por objeto incentivar y fortalecer las actividades culturales y creativas</u>. Las <u>áreas de desarrollo naranja</u> basadas en la oferta cultural y creativa son espacios que operan como centros de actividad económica y creativa, contribuyen a la renovación urbana y al mejoramiento del área de ubicación, <u>crean un ambiente propicio en el que confluyen iniciativas en estos campos, fortalecen el emprendimiento, el empleo basado en la creatividad, el turismo, la recuperación del patrimonio cultural construido, la conservación medioambiental, la transferencia de conocimientos, el sentido de pertenencia, la inclusión social y el acceso ciudadano a la oferta cultural y creativa.</u></i></p>
<p>Art. 264. “Infraestructura para proyectos turísticos especiales”.</p>	<p><i>Modifíquese el artículo 18 de la Ley 300 de 1996, cuyo texto será el siguiente:</i></p> <p><i>Artículo 18. Infraestructura para proyectos turísticos especiales (PTE). Son el conjunto de acciones técnica y jurídicamente definidas y evaluadas que están orientadas a la planeación, reglamentación, financiación y ejecución de la infraestructura que se requiere para el desarrollo de proyectos turísticos de gran escala en áreas del territorio nacional en la que teniendo en cuenta su ubicación geográfica, valores culturales, ambientales o sociales, así como la factibilidad de conectividad, se</i></p>



convierten en sitios de alta importancia estratégica para el desarrollo o mejoramiento del potencial turístico del país.

La definición de lo que debe entenderse por proyecto turístico especial de gran escala, así como la determinación, delimitación, reglamentación, priorización y aprobación de los sitios en los cuales se desarrollará la infraestructura para proyectos turísticos especiales (PTE), así como de sus esquemas de financiación y ejecución corresponde al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo quien adelantará dichas acciones en coordinación con los alcaldes municipales y distritales de los territorios incluidos; los proyectos turísticos especiales y la ejecución de su infraestructura constituyen determinante de superior jerarquía en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.



6. ANTECEDENTES DE ORDENAMIENTO AMBIENTAL

Según la Organización Mundial de Turismo -OMT el turismo comprende todas las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos a su entorno habitual, por un periodo de tiempo consecutivo inferior a un año, con fines de ocio, por negocios y otros.²²

En este contexto, el desarrollo de actividades turísticas se ha convertido en un escalón importante de la economía a nivel mundial, generando diversidad de impactos económicos, sociales, culturales y ambientales con incidencia directa en el desarrollo local y regional, favoreciendo el producto interno bruto, la generación de empleo y sectores como el transporte, comercio, educación, salud, entre otros.

Al tiempo, a nivel mundial las actividades de turismo se clasifican en diversidad de tipologías entre las cuales se encuentra el agroturismo, etnoturismo, acuaturismo, ecoturismo, turismo de naturaleza, turismo comunitario, turismo rural, turismo de aventura, aviturismo, turismo científico, entre otras, algunas de las cuales no coinciden con las clasificaciones o normativas nacionales, lo cual genera interrogantes relacionados con la implementación de lineamientos de carácter internacional.

A pesar de esto y con la evidencia de que las actividades turísticas, en cualquiera de sus tipologías, requiere de una amplia oferta de servicios que de no ser manejada de manera adecuada puede generar impactos negativos sobre el entorno y directamente sobre los recursos naturales renovables que se encuentren en el territorio, el sector Turismo ha apostado por llevar a cabo un crecimiento regulado que implique el desarrollo de actividades respetuosas con la protección y conservación de la biodiversidad y los recursos naturales renovables. En tal sentido, agrupa a todas sus actividades bajo los objetivos de *turismo sostenible*, entendido por la OMT como “...El turismo que tiene plenamente en cuenta las repercusiones actuales y futuras, económicas, sociales y medioambientales para satisfacer las necesidades de los visitantes, de la industria, del entorno y de las comunidades anfitrionas...”.²³

²³ Turismo Sostenible. OMT. Consultado en: <https://www.unwto.org/es/desarrollo-sostenible>



6.1. Turismo Sostenible

Para que las actividades turísticas se desarrollen de una manera sostenible, deberán contemplar las tres dimensiones de la sostenibilidad, como se ilustra a continuación.

AMBIENTAL	Su base es el respeto y la conservación de los ecosistemas, flora, fauna y la biodiversidad. Representa la complementariedad entre la producción y explotación de recursos con el respeto por el medio ambiente.
ECONÓMICO	Representa la destreza para poder contribuir en el desarrollo económico mediante la creación de empresas de todo tamaño y todo nivel.
SOCIAL	Representa el impacto social causado por la organización a todos aquellos actores con los que interactúa como son los trabajadores, clientes, proveedores, la comunidad y la sociedad en general.

Ilustración 4. Dimensiones del turismo sostenible

Fuente: *Turismo sostenible un aporte a la responsabilidad social empresarial*. Consultado en: <http://scielo.sld.cu/pdf/rus/v9n1/rus21117.pdf> y <https://www.travindy.com/es/2016/10/turismo-responsable-sustentable-sostenible-cual-es-la-diferencia/>

Como se observa, una de las acciones principales de la dimensión ambiental es la relacionada con la gestión del territorio, en la cual se encuentran las herramientas de la planificación y el ordenamiento ambiental, que permiten, en el mediano y largo plazo, entender las transformaciones del territorio por efecto de la ocupación de las actividades de turismo, definir escenarios de transformación y adoptar decisiones de ordenamiento territorial.

6.2. Turismo en Áreas Protegidas

En el año 2003 los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Hoy Ministerio De Ambiente Y Desarrollo Sostenible) promulgaron la *Política para el desarrollo del Ecoturismo*, a partir de la cual se empezó a entender al “*ecoturismo*” como una oportunidad de contribuir desde la riqueza biótica y paisajística, a la



superación de la pobreza, a la generación de divisas y a la inserción del país en el mundo. En la política se especifica que: *“se hace necesario, por tanto, proyectar una actividad turística respetuosa del medio, racionalmente controlada, debidamente planificada, que determine parámetros de acción para minimizar y redimir los impactos negativos”*²⁴. Por ello, formula una serie de lineamientos u orientaciones para que diferentes regiones propendan por un desarrollo ecoturístico ordenado que genere beneficios para las comunidades y empresarios con mínimos impactos sobre el entorno y la cultura local.

Establece como líneas estratégicas para los destinos ecoturísticos: a) ordenamiento y planificación de las áreas; b) determinación de los requerimientos de infraestructura, planta turística y actividades permitidas en las áreas en las que se desarrolle el ecoturismo; c) establecimiento de programas de monitoreo y aplicación de correctivos para los impactos negativos; d) determinación de las responsabilidades de los actores locales y regionales; e) formación, capacitación y sensibilización de los actores regionales y locales; f) investigación de mercados y diseño del producto ecoturístico; g) desarrollo de estándares de calidad para el servicio; h) fortalecimiento de organizaciones empresariales de base para la prestación de servicios; i) promoción y comercialización de los servicios.

De estas líneas estratégicas se destaca, entonces, el ordenamiento y planificación de las áreas en las cuales se pretenda desarrollar el ecoturismo en coordinación con las instancias nacionales o regionales y en armonía con las políticas y normas existentes, con el fin de prevenir el deterioro de los recursos naturales renovables.

Por su parte, la Dirección General de Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN) promulgó en el mes de mayo de 2013 la Resolución 531 de 2013 *“Por medio de la cual se adoptan las directrices para la planificación y el ordenamiento de una actividad permitida en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales”*. Este acto administrativo establece las condiciones con las cuales PNN llevará a cabo la planificación, ordenamiento y manejo de las actividades ecoturísticas como actividades permitidas en las áreas del Sistema Nacional de Parques Nacionales naturales -Sinap, así como las condiciones generales para el desarrollo de actividades que contribuyan a su conservación²⁵.

²⁴ Política para el desarrollo del Ecoturismo. Consultado en: <https://www.mincit.gov.co/getattachment/minturismo/calidad-y-desarrollo-sostenible/politicas-del-sector-turismo/politica-para-el-desarrollo-del-ecoturismo/politica-para-el-desarrollo-del-ecoturismo/politica-para-el-desarrollo-del-ecoturismo2.pdf.aspx>

²⁵ Resolución 531 de 2013, artículo 1. Consultado en: <http://parquearvi.org/wp-content/uploads/2016/11/Resolucion-531-de-2013.pdf>



Esta resolución determina igualmente que PNN incorporará en los componentes de los planes de manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales -SPNN una etapa de diagnóstico, una etapa de ordenamiento, una etapa de plan de acción y un monitoreo. Lo anterior con el fin de que las actividades ecoturísticas se desarrollen de una manera adecuada y puedan ser periódicamente evaluadas a fin de conocer el nivel de avance en el logro de los objetivos propuestos.

En el año 2013 y con apoyo de la cooperación técnica internacional entre Finlandia y Colombia, Parques Nacionales Naturales de Colombia publicó la *Guía para la planificación del Ecoturismo en Parques Nacionales Naturales de Colombia*²⁶. La guía establece *criterios para la zonificación relacionada con el ecoturismo*, definidos con el fin de lograr los objetivos de conservación propuestos, la persistencia y la protección de los valores que son objetos de conservación; definiendo zonas que permiten cumplir con la misión del área protegida tal y como se evidencia en el siguiente esquema:



Ilustración 5 Zonas de manejo para la recreación

Fuente: *Guía para la planificación del ecoturismo en parques nacionales naturales de Colombia* (2013)

Estas zonas de manejo se definen en la guía para la planificación de la siguiente manera:

²⁶ Guía para la planificación del ecoturismo en parques nacionales naturales de Colombia, 2013. Consultado en: http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2014/05/guia_planificacion_ecoturismo_pnn.pdf



- Zona de alta densidad: zona en la cual, por sus condiciones naturales, características y ubicación, pueden realizarse actividades recreativas y otorgar educación ambiental de tal manera que armonice con la naturaleza del lugar produciendo la menor alteración posible.
- Zona de recreación general exterior: zona que por sus condiciones naturales ofrece la posibilidad de dar ciertas facilidades al visitante para su recreación al aire libre sin que pueda ser causa de modificaciones significativas del ambiente.
- Zona histórico cultural: zona en la cual se encuentran vestigios arqueológicos, huellas o señales de culturas pasadas, supervivencia de culturas indígenas, rasgos históricos o escenarios en los cuales tuvieron ocurrencia hechos trascendentales de la vida nacional.

De esta manera, se hace claridad respecto a las zonas en donde se permite la ubicación de plantas ecoturísticas, infraestructuras fijas, estructuras móviles, entre otras.

Adicionalmente, en el año 2019 PNN publicó en su página web las 25 áreas protegidas en las cuales es permitido realizar actividades de ecoturismo, como se presenta a continuación:

Áreas protegidas en las que se permiten actividades ecoturísticas.

PNN Utría	PNN El Tuparro
PNN Gorgona	PNN Chingaza
PNN Uramba Bahía Málaga	PNN Amacayacu
PNN Los Nevados	SFF Los Flamencos
PNN El Cocuy	SFF Galeras
PNN Cueva de los Guácharos	SFF Malpelo
PNN Farallones de Cali	SFF Iguaque
PNN Tayrona	SFF Otún Quimbaya
PNN Macuira	SFF Los Colorados
PNN Old Providence	SF Isla de la Corota
PNN Puracé	VP Isla de Salamanca
PNN Sierra de la Macarena	
PNN Corales del Rosario y San Bernardo	

Fuente: PNN (<http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/>)

Estas áreas están bajo la administración y manejo de Parques Nacionales Naturales de Colombia, como lo establece el artículo 2.2.2.1.2.2 del Decreto 1076 de 2015. A su vez, las actividades ecoturísticas a realizar deberán ajustarse a lo establecido en los respectivos



planes de manejos adoptados por la Dirección General de PNN, con el fin de alinearse con los objetivos de conservación definidos para cada área.

Parques Nacionales Naturales de Colombia, ha realizado el análisis del comportamiento de visitantes a las áreas protegidas en las cuales se pueden desarrollar actividades de ecoturismo. En este análisis ha identificado un crecimiento exponencial de la entrada de turistas a dichas áreas reportando para el año 2004 un total de 448.871 visitantes y para el año 2019 un total de 1.967.672 visitantes para 28 parques nacionales naturales²⁷.

En el año 2020, Parques Nacionales Naturales de Colombia formuló los *“Lineamientos para la planificación y gestión del turismo de naturaleza en áreas protegidas públicas y en otras estrategias de conservación in situ”*, con lo cual se avanzó en el establecimiento de lineamientos técnicos que permitan a las áreas protegidas del Sinap administradas por las corporaciones autónomas regionales, orientar la planificación del turismo de naturaleza como una estrategia de conservación y de fortalecimiento de una gestión efectiva del territorio.

6.3. Avances en lineamientos sobre turismo de la Comisión de Ordenamiento Territorial - COT

La mesa de Turismo en Ordenamiento Territorial de la COT cuenta con la propuesta de documento *“El turismo en el ordenamiento territorial”*, 2017, que busca articular el turismo al proceso de ordenamiento territorial, identificando y analizando cómo el turismo incide y debe articularse al ordenamiento territorial.

En el documento se determinan como principios en la inserción de turismo en el territorio:

“La ordenación del territorio turístico, urbano y rural se hace posible mediante instrumentos de planificación y procesos de gestión, en el que se introducen de forma transversal criterios de racionalidad y principios de sostenibilidad en la incidencia o transformación del territorio”.

“La planificación del turismo en el ordenamiento territorial es una herramienta preventiva que contribuye a disminuir problemas y situaciones como el desequilibrio territorial, los impactos ecológicos y paisajísticos, el daño a recursos naturales y reduce

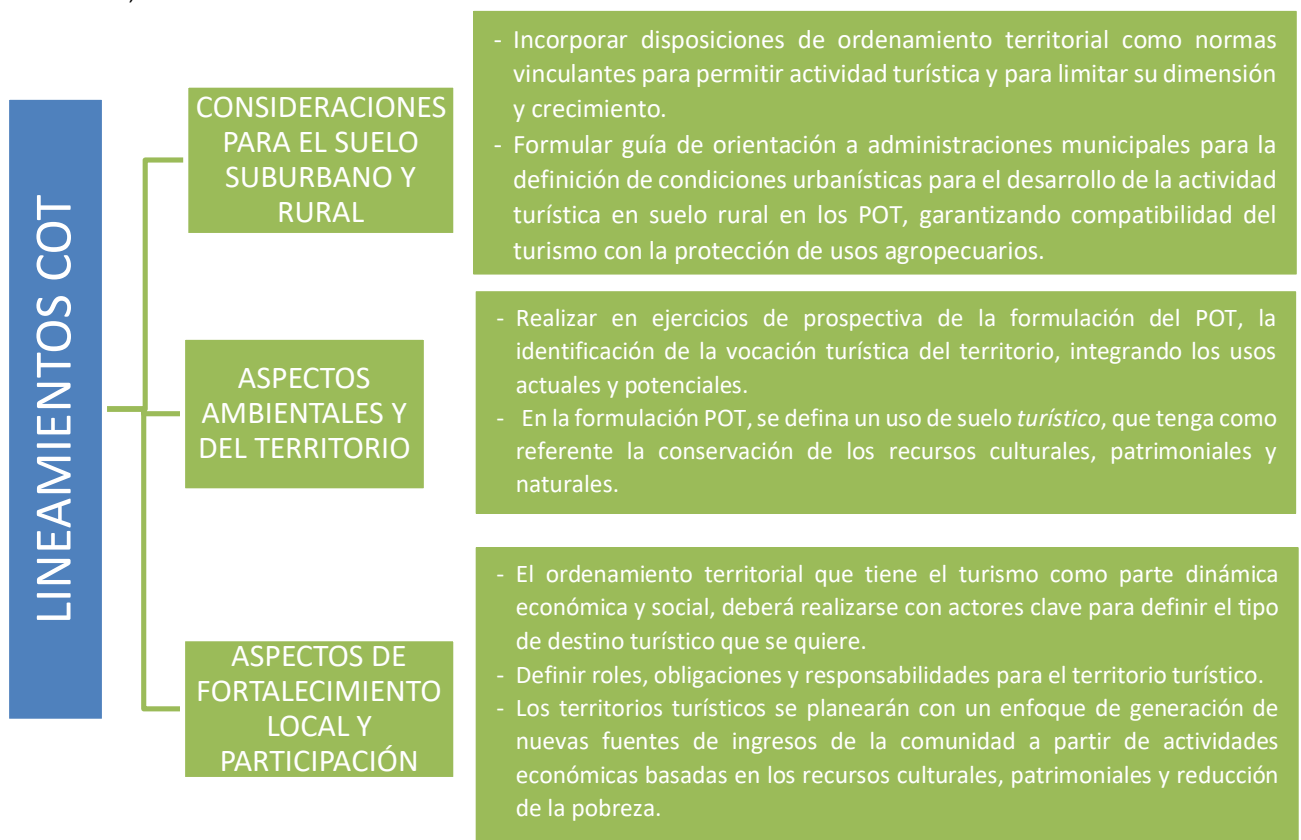
²⁷ Histórico de visitantes 2002-2019 PNN. Consultado en: <https://storage.googleapis.com/pnn-web/uploads/2013/11/HIST%C3%93RICO-VISITANTES-2002-2019.pdf>



el desconocimiento de los riesgos ambientales en la localización de actividades, disminuye la mezcla desordenada de usos y conflictos entre actividades y sectores”.

“La ordenación del territorio con vocación y espacios turísticos definidos, resultará de estudios técnicos en los que se determinan los atractivos y viabilidad ya que no todo atractivo es objeto de uso turístico.”

Finalmente, *ibidem* se presentan 3 lineamientos para el turismo en el ordenamiento territorial, como se ilustra a continuación:



6.4. Impactos del turismo en el ordenamiento territorial

Como se ha mencionado, el desarrollo de actividades turísticas en un país representa un aporte importante a su economía, sin embargo, no todos los efectos del turismo son positivos pues de igual forma se le atribuye el incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero generados por el desarrollo de las infraestructuras (de hoteles y aeropuertos), así como las emisiones vinculadas a la compra de alimentos, bebidas y recuerdos para los



turistas; la afectación de las fuentes hídricas; fragmentación de hábitats naturales y deterioro y pérdida de biodiversidad y del paisaje; sobreexplotación de recursos naturales renovables, entre otros.

Adicionalmente a los impactos ambientales desencadenados por el desarrollo de la actividad en el medio natural, se han evidenciado una serie de impactos relacionados con el ordenamiento del territorio entre los cuales se encuentran el cambio de vocación del suelo rural, escasa o nula planificación ambiental de la actividad, aparición de territorios conurbados, conflictos de uso del suelo, escaso tratamiento del turismo en suelo rural en los instrumentos de ordenamiento territorial, mala coordinación y articulación entre entes territoriales y autoridades ambientales para planificar y ordenar territorialmente las actividades de turismo, insuficientes herramientas de planificación y ordenamiento territorial, entre otros.

Estas problemáticas, a pesar de tener una expresión en los territorios, deben ser atendidas tanto por los municipios como por las autoridades ambientales en el marco de sus competencias y en las diferentes escalas de planificación, propendiendo por la conservación y protección de los recursos naturales renovables.

6.5. Instrumentos de sostenibilidad turística actuales en el país

El turismo sostenible es una práctica que viene aumentando desde hace algún tiempo en nuestro país, la demanda por conocer destinos no intervenidos es naturalmente atractivo para visitantes nacionales e internacionales. Por esta razón la mayoría de los proveedores de la actividad turística están desarrollando programas verdes, así como políticas para la implementación de prácticas sostenibles en la industria turística.

Colombia avanza en la búsqueda del equilibrio entre el desarrollo de la industria turística y la conservación del medio natural, razón por la cual ha hecho una apuesta para el desarrollo de un turismo sostenible el cual tiene en cuenta las repercusiones actuales, futuras, económicas, sociales y medioambientales para satisfacer las necesidades de los visitantes de la industria, del entorno y de las comunidades anfitrionas. Entre las apuestas a mencionar se destacan:



Ilustración 6. Instrumentos de sostenibilidad turística en Colombia

1. Certificación normas de sostenibilidad turística: en el año 2005 y en el marco de lo establecido por el artículo 69 de la Ley 300 de 1996, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en conjunto con la Universidad Externado de Colombia crearon la *Unidad Sectorial de Normalización en Sostenibilidad Turística*, la cual tiene como misión la adopción y difusión de las normas técnicas sectoriales (NTS) en el ámbito de sostenibilidad para la gestión de destinos turísticos y prestadores de servicios en el país.

Esta Unidad diseña las normas técnicas sectoriales de obligatorio cumplimiento para los prestadores de servicios turísticos de acuerdo con lo establecido en la Ley 1558 de 2012; a su vez tiene un Comité Técnico de Sostenibilidad para destinos turísticos integrado por representantes de los destinos, de los gremios, del sector turístico, prestadores del servicio, delegados del gobierno, academia y usuarios, entre otros.

Adicionalmente, la unidad cuenta con una serie de instrumentos o certificaciones ambientales otorgadas al Sector Turismo, de las cuales la gran mayoría se encuentran relacionadas con la calidad de la prestación de servicios hoteleros, pero en la parte de sostenibilidad ambiental presentan muchas dificultades.



Dentro de las NTS, se encuentra la *NTS-TS-001-01. "Destinos turísticos de Colombia"*, que establece una serie de requisitos que ayudan a promover buenas prácticas en las dimensiones ambiental, sociocultural y económica y ayuda a que estos destinos sean mucho más responsables. En el país se encuentran 21 destinos turísticos con esta distinción destacándose²⁸:

- El área turística del municipio de la Macarena el cual incluye el Parque de los Fundadores y Caño Cristales.
- Centro Histórico de Cartagena
- La Candelaria
- Usiacurí
- Mompox – Bolívar
- Villa de Leyva – Boyacá

2. Programas de ahorro y uso eficiente: las grandes cadenas hoteleras en su mayoría le apuestan a la sostenibilidad del sector implementando planes de ahorro y uso eficiente de recursos (agua, energía) con el fin de reducir el derroche de los recursos a utilizar y adicionalmente generar un ahorro económico en sus consumos. En el país desde la promulgación de la Ley 373 de 1997²⁹, se cuenta con las condiciones para elaborar y adoptar los planes de ahorro y uso eficiente del agua y los programas del uso racional y eficiente de energía según lo dispuesto en la Ley 697 de 2001.

3. Certificación ambiental Bandera Azul: se trata de una certificación de sostenibilidad anual que se entrega a playas que cumplan con los requisitos establecidos en un sistema de certificación de la calidad ambiental, iniciativa liderada por la Fundación de Educación Ambiental. Los criterios para obtener este reconocimiento se agrupan en cuatro áreas: 1) calidad de las aguas de baño, 2) información y educación ambiental, 3) gestión ambiental y, 4) seguridad, servicios e instalaciones. Este símbolo es de amplio reconocimiento a nivel internacional y actualmente en el país se encuentran cuatro playas con esta distinción:³⁰

²⁸ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Consultado en: <http://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/turismo/la-macarena-destino-turistico-sostenible-2019>

²⁹ Ley 373 de 1997. Por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua. Consultado en: http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/1997/ley_0373_1997.pdf

³⁰ Noticia MinCIT. Octubre 03 de 2019: Consultada en: <http://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/turismo/certificacion-bandera-azul-para-playas-colombianas>



- Magüipi - Buenaventura
- Jhonny Cay – San Andrés
- Azul – La Boquilla Cartagena
- Bello Horizonte – Santa Marta

4. Sello Ambiental Colombiano: el Sello Ambiental Colombiano, es una marca de certificación voluntaria reconocida por la Superintendencia de Industria y Comercio que puede portar un producto que cumpla una serie de criterios ambientales determinados para cada categoría de producto como: detergentes de limpieza, establecimientos de alojamiento y hospedaje, artesanías, manualidades, entre otros. El Sello Ambiental Colombiano, fue creado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y reglamentado mediante la Resolución 1555 de 2005.

Entre algunos de los destinos turísticos de Colombia certificados en sostenibilidad se encuentran:

- Playas La Piscina y La Piscinita en el Parque Nacional Natural Tayrona
- Caño Cristales en el municipio de La Macarena
- Desierto de La Tatacoa, Huila
- Cañón del Combeima, Tolima

Como puede observarse, los instrumentos de sostenibilidad en el país han sido asumidos desde lo sectorial buscando la calificación en cuanto a la calidad de los destinos turísticos, dejando de lado la planificación y el ordenamiento territorial de las actividades turísticas, y sin tener en cuenta aspectos relevantes como las compatibilidades con el territorio y la ocupación sostenible.

Por su parte, la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y Sistema Nacional Ambiental -SINA en cabeza del Grupo de Ordenamiento Ambiental Territorial ha venido avanzando en la promulgación de lineamientos relacionados con el uso sostenible de los recursos naturales renovables dentro de los que se encuentran las *“Orientaciones a las autoridades ambientales para la definición y actualización de las determinantes ambientales y su incorporación en los planes de ordenamiento territorial municipal y distrital”* del 2020, así como los *“Lineamientos para la formulación de determinantes ambientales para el suelo suburbano”*, del año 2019, los cuales se han realizado con el fin de que los procesos de ordenamiento territorial se lleven a cabo de manera sostenible con el ambiente.



7. ABORDAJE DE LA PROBLEMÁTICA

La revisión de instrumentos de ordenamiento territorial municipal (esquemas de ordenamiento territorial (EOT), planes básicos de ordenamiento territorial (PBOT) y planes de ordenamiento territorial (POT)) realizada por el Minambiente en desarrollo de este proceso permitió identificar que, en la actualidad, los municipios abordan las actividades de turismo como una alternativa económica que puede brindar soluciones específicas a nivel de generación de empleo y de incrementos económicos para las regiones. Por esta razón, muchos municipios en su visión apuestan por convertirse en territorios con desarrollos turísticos importantes, sin tener claridad acerca de si en sus territorios existe vocación turística por la que se puedan desarrollar este tipo de actividades ni los impactos ambientales que pueden generarse y sin contar con estudios de capacidad de carga y establecimiento de los límites de cambio aceptables que prevengan y eviten el agotamiento del territorio y como consecuencia de ello, de los recursos naturales renovables.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en los espacios generados para la construcción de estos lineamientos, realizó una encuesta en el año 2019 dirigida a las autoridades ambientales con el fin de conocer avances en los procesos de ordenamiento de actividades turísticas y experiencias en la regulación de actividades turísticas en sus jurisdicciones y recibir insumos sobre las problemáticas relacionadas con tal desarrollo, además de definir o estructurar el alcance de los lineamientos a expedir por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el fin de minimizar las problemáticas relacionadas con el ordenamiento territorial.

Con base en la información recibida, se identificaron una serie de problemáticas asociadas al desarrollo de la actividad de *turismo en el suelo rural*, que se relacionan a continuación:

7.1. Desarticulación de las determinantes ambientales con los procesos de ordenamiento territorial

Según datos reportados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a noviembre de 2019, de la totalidad de municipios del país 842 cuentan con instrumentos de ordenamiento



territorial (EOT, PBOT, POT) desactualizados³¹, generando una serie de problemáticas ambientales y territoriales, teniendo en cuenta que la carta de navegación del municipio no refleja las condiciones reales del territorio.

Esta desactualización de los POT origina vacíos en información para la toma de decisiones, que para el caso puntual cuando se pretenden desarrollar actividades turísticas en suelo rural, los promotores solicitan las respectivas licencias urbanísticas a las secretarías de planeación o curadurías, quienes viabilizan o restringen la licencia según lo establecido en el instrumento de ordenamiento territorial el cual puede obviar información sensible en el ámbito ambiental como son las determinantes ambientales.

La viabilización de proyectos turísticos en suelo rural que no tengan en cuenta las consideraciones establecidas por las determinantes ambientales, pueden generar impactos ambientales negativos sobre ecosistemas frágiles, destrucción de hábitats naturales, alteraciones del paisaje, pérdida de corredores biológicos, entre otros.

Se aclara entonces que las determinantes ambientales constituidas como normas de superior jerarquía en términos de lo establecido en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, cuentan con validez desde el momento de su expedición y no es necesario realizar procesos de actualización del instrumento de ordenamiento territorial para hacerlas valer en la ordenación del territorio.

7.2. Deficiencias por parte de las CAR en los procesos de seguimiento, control y vigilancia a las actividades turísticas en suelo rural

Con la encuesta realizada por el Minambiente en el año 2019 para la formulación de estos lineamientos y diligenciada por las autoridades ambientales se evidenció que no todas las CAR realizan acciones de seguimiento, control y vigilancia al desarrollo de actividades turísticas en suelo rural y que en caso de realizarse responden en su mayoría a la recepción de una petición, queja o reclamo.

³¹ Datos Minvivienda, 2019. Consultado en 2019: <http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2019/noviembre/ministro-jonathan-malagon-lanzo-ciudades-4-la-nueva-politica-nacional-de-ciudades>



Las deficiencias en las actividades de seguimiento, monitoreo, control y vigilancia por parte de las CAR se ven reflejada en la identificación y valoración de los impactos que se puedan estar ocasionando a las determinantes ambientales existentes en el territorio. Estos impactos pueden obedecer a la ocupación y desviación de cauce de fuentes hídricas, generación excesiva de residuos sólidos, ocupación de bienes de uso público (playas); fragmentación de hábitats, transformación de paisajes, incremento de las emisiones de CO₂ asociadas directamente al transporte turístico, la erosión de playas, impactos sobre la fauna, cambios en las migraciones poblacionales y niveles reproductivos, daños de la vegetación y cobertura vegetal, riesgo de agotamiento de aguas subterráneas y superficiales como consecuencia del uso inadecuado de los recursos naturales renovables por parte de la población flotante.

De acuerdo con lo anterior y en el marco de lo establecido por la Ley 99 de 1993, las CAR deberán ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los recursos naturales renovables, más aun teniendo en cuenta que el desarrollo del turismo en territorios rurales se realiza en áreas con presencia de atractivos turísticos naturales, áreas destinadas a la preservación de los recursos o áreas dedicadas al manejo y conservación ambiental.

7.3. El desarrollo turístico en suelo rural no se incluye en las asistencias técnicas realizadas a los municipios, ni se aborda en las instancias de concertación ambiental de los POT y unidades de planeamiento rural con la CAR

Se identifica que en la actualidad el desarrollo de actividades turísticas en suelo rural no es tenido en cuenta en los procesos de asistencia técnica y acompañamiento de las CAR a los municipios o distritos. La ausencia de esta información en las asistencias técnicas se ve reflejada en el desconocimiento de los impactos ocasionados por la actividad y en la falta de evaluación de compatibilidad para el desarrollo de la actividad turística en diversas áreas del territorio. La inclusión de estas actividades permitirá a las CAR tener una incidencia en la toma de decisiones de los municipios y distritos con el fin de que se oriente el ordenamiento territorial de la actividad, se acaten las disposiciones sobre aprovechamiento, uso racional de los bienes y servicios ecosistémicos y los condicionamientos definidos en las *determinantes ambientales* expedidas por la CAR para su jurisdicción.



Situación similar fue reportada para el desarrollo de los procesos de concertación de los asuntos exclusivamente ambientales entre las CAR y los municipios y distritos, en los cuales se generan espacios para llevar a cabo “reuniones o mesas temáticas” en las cuales se debaten temas como el industrial, minería, vivienda, densidades, ruido, entre otros, pero, en general, no se abre el espacio para debatir las actividades turísticas en suelo rural ni su injerencia directa en el modelo de ocupación propuesto por el municipio o distrito.

La inclusión del turismo en los espacios de asistencia técnica, acompañamiento y concertación ambiental, les permitirá a las CAR promover que los modelos de ocupación propuestos en los POT incorporen las condiciones y regulaciones vigentes en materia de conservación y protección ambiental.

7.4. La expedición de permisos o autorizaciones para el aprovechamiento de recursos naturales renovables relacionados con el desarrollo de actividades turísticas en suelo rural por parte de las CAR, en ocasiones no se encuentra acorde con las disposiciones de ordenamiento del territorio

Se identifica una problemática vinculada con el otorgamiento de permisos de aprovechamiento de recursos naturales renovables por parte de las CAR en algunos casos en áreas de especial importancia ambiental, lo cual refleja la falta de articulación de las dependencias técnicas de gestión ambiental con las de planificación u ordenamiento territorial al interior de la institución.

Dicha falta de articulación al interior de la CAR, genera que los permisos otorgados presenten incompatibilidades con las determinantes ambientales definidas para el territorio o con los modelos de ocupación adoptados por los municipios o distritos, razón por la cual se deberán emprender las medidas necesarias para fortalecer al interior de la CAR la coordinación de acciones que permitan que el otorgamiento de permisos sea acorde con las condiciones y restricciones de carácter ambiental que le apliquen al territorio.

7.5. Los planes de gestión ambiental regional (PGAR) como instrumentos de planificación estratégica presentan debilidades en la regulación del ordenamiento territorial de las actividades turísticas



La revisión de los planes de gestión ambiental regional de las CAR hecha por el Minambiente para la formulación de estos lineamientos, permitió identificar que presentan debilidades en materia de ordenamiento territorial de las actividades turísticas, toda vez que las metas fijadas en la gestión del territorio se centran en su mayoría en incentivar la actividad como medio de crecimiento económico para la población y muy poco a la identificación de las problemáticas ambientales asociadas y a la concentración de esfuerzos para mitigar posibles efectos negativos sobre el ambiente por su desarrollo.

Teniendo en cuenta el valor de dichos instrumentos en la planificación estratégica territorial de las CAR, que a su vez orientan la gestión ambiental en los municipios que conforman su jurisdicción y que además la formulación del PGAR se realiza en coordinación con los entes territoriales y los representantes de los sectores sociales y económicos de la región, es una oportunidad para que la CAR, en el ejercicio de sus funciones como entidad ambiental, en sus procesos de reformulación del PGAR, incluyan en sus líneas estratégicas elementos de ordenamiento territorial dirigidos a todas las actividades turísticas en suelo rural.

7.6. La falta de evaluación de la capacidad receptora del territorio genera problemáticas relacionadas con el agotamiento del atractivo turístico y deterioro del territorio.

De acuerdo con la información recogida por el Minambiente para el desarrollo de estos lineamientos, los atractivos turísticos que carecen de estudios de capacidad receptora o en los que se sobrepasaba la capacidad del territorio para asimilar el conjunto de actividades turísticas están derivando en afectaciones ambientales importantes. De igual manera, de la revisión documental realizada por Minambiente de los instrumentos de ordenamiento territorial se constató que pocos municipios y distritos que han apostado por la inclusión del turismo como alternativa económica cuentan con información de los respectivos estudios de capacidad de carga y límites aceptables de cambio, que contribuyan a que el desarrollo de la actividad sea sostenible ambiental y territorialmente.

La carencia de la evaluación de la capacidad receptora de los atractivos turísticos se traduce en el incremento de impactos ambientales negativos causados a los ecosistemas, los cuales pueden ser minimizados si se determinan límites en términos de volumen e intensidad que puede soportar una zona geográfica determinada y límites medibles a los cambios inducidos por el hombre.



El ejercicio de dichas evaluaciones permitirá evitar un crecimiento masivo e incontrolado del turismo en entornos naturales vulnerables que deriven en fuertes repercusiones sobre los recursos naturales renovables, pérdida de la biodiversidad y transformación del paisaje natural.

7.7. Los instrumentos de ordenamiento territorial (EOT, PBOT, POT) no contemplan el uso turístico en su norma urbanística

La información recopilada de los avances de la COT en su publicación *“El turismo en el ordenamiento territorial”*, 2017 y la revisión hecha por el Minambiente de las consideraciones ambientales incluidas en los instrumentos de ordenamiento territorial, permitieron evidenciar que, cuando se define el modelo de ocupación de un territorio y se definen sus usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos, pocas veces se asigna el *uso turístico*.

La ausencia de este uso no permite tener claridad sobre dónde se puede o no desarrollar la actividad turística en suelo rural. Su inclusión en los documentos de soporte del POT, como en su cartografía asociada, permitirá disminuir problemáticas territoriales, impactos ecológicos y paisajísticos y dar claridad para viabilizar la localización de ciertas actividades en el territorio.

7.8. La normativa territorial a nivel nacional es ambigua en cuanto a lo decretado para las actividades turísticas en suelo rural

El Decreto 3600 de 2007, compilado en el Decreto 1077 de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”* establece en el parágrafo del artículo 2.2.2.2.2.4 *“Los servicios ecoturísticos, etnoturísticos, agroturísticos y acuaturísticos podrán desarrollarse en cualquier parte del suelo rural, de acuerdo con las normas sobre usos y tratamientos adoptadas en el plan de ordenamiento territorial o en la unidad de planificación rural.”* Este planteamiento ha conllevado a una permisividad de la actividad, pues no se determinan los parámetros mínimos necesarios para su desarrollo en términos de la sostenibilidad del territorio, dejando al instrumento de ordenamiento (POT - UPR) la reglamentación de esta, sin la definición de parámetros, tiempos y condiciones para tal ejercicio.



Los vacíos normativos señalados, han generado una proliferación del desarrollo de la actividad turística en el suelo rural, lo cual ha transformado las condiciones del territorio y en ocasiones ha generado considerables impactos ambientales negativos sobre el medio en el cual se establecen.

Las problemáticas ambientales relacionadas con el desarrollo de las actividades turísticas en suelo rural anteriormente descritas, permitieron consolidar la propuesta de lineamientos ambientales para el ordenamiento de actividades turísticas en suelo rural dirigido al fortalecimiento de las CAR como máxima autoridad ambiental en su jurisdicción y su papel en el acompañamiento y asistencia a los entes territoriales en la inclusión de consideraciones de ordenamiento ambiental en la formulación de sus instrumentos de ordenamiento territorial.



8. LINEAMIENTOS PARA LA INCORPORACIÓN DE CONSIDERACIONES DE ORDENAMIENTO AMBIENTAL EN EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES DE TURISMO EN SUELO RURAL

Entendiendo que el turismo desarrollado con una buena planificación, es considerado como una actividad integradora que ayuda a aprovechar inteligentemente la dotación de recursos que brinda la naturaleza a diversos grupos humanos³², los lineamientos de ordenamiento ambiental territorial para actividades turísticas en suelo rural, buscan que el desarrollo de estas actividades respondan a los principios de sostenibilidad manteniendo los procesos ecológicos esenciales del territorio, evitando la pérdida de biodiversidad, mitigando impactos ambientales negativos en el entorno, regulando la transformación del paisaje rural, así como que las actividades se encuentren en concordancia con el modelo de ocupación propuesto por los municipios.

De acuerdo con lo anterior, desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se determinó focalizar los presentes lineamientos en el ámbito regional de las CAR, para que los incorporen en los procesos de asistencia técnica y concertación ambiental de los POT y, en general, en los procesos de ordenamiento ambiental que desarrollen en el ámbito regional y local para aquellos municipios con intereses turísticos, así como también para que sirvan al desarrollo de las capacidades técnicas de las autoridades ambientales en líneas de trabajo relacionadas con el turismo.

Los lineamientos, tienen como objetivo esencial fortalecer la gestión de las CAR en materia de ordenamiento territorial con relación a las actividades de turismo en su jurisdicción y en desarrollo de las funciones otorgadas por la Ley 99 de 1993, artículo 31, a las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible de *“Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente”* y de relevar el papel fundamental de participación que juegan las mismas en los proceso de ordenamiento territorial con el fin de incorporar debidamente la dimensión ambiental en los modelos de ocupación de los territorios.

³² Política para el desarrollo del Ecoturismo. 2003. Consultada en: https://fontur.com.co/aym_document/aym_normatividad/2003/POLITICA_PARA_EL_DESARROLLO_DEL_ECOTURISMO.pdf



8.1.1. INCORPORACIÓN DE CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE TURISMO

OBJETIVO

Fortalecer la incorporación de las determinantes ambientales en los procesos de planificación y ordenamiento territorial del turismo

Teniendo en cuenta las etapas de desarrollo de las actividades de turismo, se identifica la oportunidad de que las CAR fortalezcan la planificación y ordenamiento de dichas actividades, especialmente en lo relacionado con su localización.

En este sentido, la recomendación principal es la articulación de las determinantes ambientales con los procesos de planificación de las actividades de turismo, para lo cual las CAR deberán desarrollar las herramientas necesarias para que las directrices de política ambiental, las determinantes ambientales, así como las zonificaciones ambientales que se deriven de sus procesos de planificación, sean conocidas por los entes territoriales.

Con esto se logrará que los entes territoriales cuenten con los insumos necesarios para ordenar y proyectar las actividades de turismo de manera sostenible en su territorio, teniendo como soporte las normas y directrices vigentes en materia ambiental. Dichos procesos los podrá llevar a cabo por medio de circulares, actos administrativos, procesos de asistencia técnica, entre otros.

Al mismo tiempo, las CAR deben adelantar las acciones necesarias para mantener actualizadas las determinantes ambientales de su jurisdicción, con el fin de que estas tengan incidencia directa en la formulación de los planes de ordenamiento departamental y municipal y en los procesos de licenciamiento otorgados por las administraciones municipales.

Las determinantes ambientales constituidas como elementos articuladores del territorio se convierten en directrices orientadoras de los modelos de ocupación territorial de los municipios y distritos propendiendo por la sostenibilidad ambiental y por la reducción de conflictos socioambientales y territoriales asociados al uso y manejo de los recursos naturales. Por tanto, cuentan con validez desde el momento de su expedición y no se requiere de procesos de actualización del instrumento de ordenamiento territorial para acatarlas en la ordenación del territorio.

En este punto y a la luz de la Ley 2068 de 2020, surge la necesidad de que las CAR avancen en el desarrollo de estudios de límites de cambio aceptable y de capacidad de carga, como herramientas complementarias que permiten, por un lado, establecer la intensidad de uso por atractivo turístico y el número máximo de visitas y por el otro, desarrollar mecanismos



de monitoreo de las capacidades del territorio para soportar el conjunto de intervenciones de las actividades de turismo³³.

La herramienta de límites de cambio aceptable brinda elementos de análisis regional a la CAR y facilita la comprensión de los escenarios de transformación del territorio derivados del conjunto de actividades turística. De acuerdo con estos insumos se podrán definir medidas adicionales de manejo tales como limitar o ampliar la capacidad de carga.

Lo anterior se complementa con la facultad de la CAR de establecer nuevas determinantes ambientales, cuando identifique la necesidad de avanzar en desarrollo de condicionamientos o restricciones para aspectos ambientales específicos en su jurisdicción que se relacionen con el desarrollo de actividades turísticas en suelo rural.

ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN	<ul style="list-style-type: none">- Actualización de determinantes ambientales- Socialización de las determinantes ambientales- Establecimiento de nuevas determinantes ambientales- Elaboración estudios de límites de cambio aceptable y capacidad de carga.- Identificación de impactos y efectos ambientales generados por la actividad turística
------------------------------	---

8.1.2. FORTALECIMIENTO DE LOS PROCESOS DE SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LAS DETERMINANTES AMBIENTALES

OBJETIVO	Efectuar actividades periódicas de seguimiento y control de las determinantes ambientales asociadas a las actividades turísticas en el suelo rural de su jurisdicción
----------	---

Adicionalmente a la actualización de las determinantes ambientales, las CAR deben afianzar los procesos de seguimiento y control de la incorporación de dichas determinantes en los POT y verificar que las actuaciones del municipio, en desarrollo de las actividades de turismo, cumplan con las condiciones o restricciones definidas en las mismas. Lo anterior, teniendo como base la función otorgada por la Ley 99 de 1993, artículo 31, a las CAR referente al control y seguimiento ambiental de los usos de los recursos naturales renovables.

Así las cosas, la CAR deberá diseñar una estrategia para fortalecer los procesos de seguimiento y control focalizados hacia la actividad turística en suelo rural, con visitas

³³ Actualmente el Minambiente no ha establecido criterios o metodologías para los estudios de límites de cambio aceptable, aspecto que se desarrollará en conjunto con los institutos de investigación del SINA.



periódicas a los puntos de crecimiento de la actividad, que permitan controlar el cumplimiento de las determinantes ambientales en la implementación del POT y también adoptar acciones para el manejo adecuado de los impactos ambientales y conflictos de uso.

Otro mecanismo para este seguimiento efectivo lo constituye la disposición establecida en el artículo 2.2.6.2.9. *Obligación de suministrar la información de licencias* del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, “Con el fin de facilitar las funciones de evaluación, prevención y control de los factores de deterioro ambiental, los curadores urbanos o las entidades municipales encargadas de la expedición de licencias remitirán a la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, dentro de los primeros dos (2) días hábiles de cada mes, la información de la totalidad de las licencias de parcelación y construcción en suelo rural y rural suburbano que hayan otorgado durante el mes inmediatamente anterior.³⁴”. Con esta información las CAR deberán emprender los procesos de seguimiento, control y vigilancia necesarios que les permitan verificar la debida protección de las determinantes ambientales en el otorgamiento de estas licencias.

El reporte de las licencias urbanísticas expedidas por el municipio permitirá igualmente a la CAR identificar sectores o áreas puntuales en las cuales proliferen el desarrollo de actividades turísticas que requieran acciones adicionales para mantener los objetivos ambientales y de sostenibilidad territorial.

ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN	<ul style="list-style-type: none">- Diseñar estrategia de seguimiento a las determinantes ambientales.- Verificar periódicamente la incorporación y mantenimiento de las determinantes ambientales en suelo rural.- Verificar o requerir mensualmente los reportes de licencias urbanísticas a las curadurías urbanas o secretarías de planeación municipal³⁵.- Realizar visitas periódicas a los sitios donde los licenciarios tienen obligaciones resultantes de las licencias y permisos relacionados con actividades turísticas en suelo rural.- Definir mecanismos y sistemas de seguimiento y monitoreo.
------------------------------	---

8.1.3. MEJORAMIENTO DE LOS PROCESOS DE OTORGAMIENTO DE PERMISOS AMBIENTALES

³⁴ Decreto 1077 de 2015, artículo 2.2.6.2.9. Consultado en: <http://www.minvivienda.gov.co/NormativaInstitucional/1077%20-%202015.pdf>

³⁵ Se recomienda tener en cuenta el protocolo para el seguimiento de las licencias urbanísticas incluido en el documento “Lineamientos ambientales para el ordenamiento de actividades industriales de mediana y pequeña escala en suelo rural” Minambiente (2021).



OBJETIVO	Garantizar que, previamente al otorgamiento de permisos de aprovechamiento de recursos naturales renovables a las actividades turísticas en suelo rural, se incluya la información de las determinantes ambientales
<p>Las CAR, de acuerdo con lo establecido por la Ley 99 de 1993, tienen la función de <i>“Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente”</i>³⁶, razón por la cual, cuando se pretendan desarrollar actividades turísticas en suelo rural se deberán tramitar ante la CAR los diferentes permisos de aprovechamiento de recursos naturales renovables (concesión de aguas subterráneas, concesión de aguas superficiales, permiso de ocupación de cauce, playas o lechos, permiso de vertimientos, permiso de aprovechamiento forestal, entre otros).</p> <p>La obtención de los permisos ante las autoridades ambientales competentes garantizará la mitigación de impactos ambientales relacionados con posibles afectaciones sobre la biodiversidad, los servicios ecosistémicos y alteración del paisaje asociados al desarrollo de la actividad turística.</p> <p>Para el otorgamiento del permiso, se considera oportuno que, cuando la CAR cuente con toda la información requerida para dar inicio al trámite del permiso solicitado, realice al interior de su entidad la revisión y determinación de las posibles restricciones o condicionamientos derivados de las determinantes ambientales expedidas por la CAR, en especial las relacionadas con el medio natural tales como las áreas de especial importancia ecológica, áreas protegidas, rondas hídricas y las derivadas de los planes de ordenamiento y manejo de cuencas (POMCA), planes de manejo integrado de unidades ambientales costeras (POMIUAC) o planes de manejo de áreas protegidas, entre otros.</p> <p>Dicha verificación permitirá unificar la actuación de la CAR en torno a estas actividades de turismo de tal forma que el otorgamiento de los permisos incluya la revisión de las determinantes ambientales y no se deriven futuros conflictos de uso del suelo o impactos negativos en el medio ambiente y los recursos naturales renovables por la inadecuada localización de las actividades.</p> <p>Para las áreas en las cuales se permita el desarrollo turístico se deberán acatar las disposiciones establecidas en sus instrumentos de planificación (planes de manejo – POMCA - POMIUAC) y para las áreas en las cuales no sea compatible su desarrollo se deberán obedecer las restricciones de uso establecidas por la normativa correspondiente.</p>	

³⁶ Ley 99 de 1993, artículo 31. Funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales. Consultado en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html



Lo anterior con el fin de conservar la biodiversidad del territorio, sus servicios ecosistémicos, su conectividad ecológica y sus paisajes rurales, apostando por un desarrollo sostenible de la economía turística basada en la protección y conservación de los recursos naturales renovables.

Finalmente, y teniendo en cuenta que la actividad turística puede requerir diferentes permisos de aprovechamiento de los recursos naturales renovables, las CAR deberán implementar ejercicios de capacitación periódica al interior de sus dependencias, con el fin de dar a conocer la injerencia y el impacto ambiental y territorial que tiene el desarrollo de actividades turísticas en las áreas rurales de su jurisdicción. La capacitación periódica se verá reflejada en el fortalecimiento de las capacidades técnicas del capital humano.

Nota: los proyectos turísticos especiales (PTE) definidos en el artículo 264 la Ley 1955 de 2019 deberán tramitar ante la Agencia Nacional de Licencias Ambientales - ANLA el plan de manejo ambiental, de acuerdo con los términos de referencia establecidos en la Resolución 263 del 17 de marzo de 2021, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para prevenir, mitigar o corregir los posibles impactos ambientales que se puedan generar con la ejecución de la infraestructura³⁷.

ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN	<ul style="list-style-type: none">- Capacitaciones periódicas en ordenamiento ambiental para el turismo a las dependencias involucradas en el otorgamiento de permisos de aprovechamiento y uso de recursos naturales renovables.- Revisión del procedimiento interno para el otorgamiento de permisos para la coordinación entre dependencias.- Ejercicios de control y seguimiento a permisos derivados de la actividad turística en suelo rural.
------------------------------	---

8.1.4. FORTALECIMIENTO DE LOS PROCESOS DE ASISTENCIA TÉCNICA Y CONCERTACIÓN AMBIENTAL, EN RELACIÓN CON LAS ACTIVIDADES TURÍSTICAS EN SUELO RURAL

OBJETIVO	Generar espacios de divulgación, acompañamiento y asistencia técnica a los entes territoriales, en los que se incluya las actividades de turismo en suelo rural
----------	---

El presente lineamiento se enmarca en lo establecido en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, el cual determina que las CAR como máximas autoridades ambientales en su jurisdicción tienen la función de *“Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito*

³⁷ Ley 1955 de 2019, artículo 264. Consultado en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30036488>



de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten”³⁸.

Los espacios de asistencia técnica y acompañamiento a los municipios para que mejoren la incorporación de las determinantes ambientales y el análisis del desarrollo de las actividades de turismo en los procesos de concertación de los asuntos exclusivamente ambientales son esenciales, así como también para facilitar el trabajo conjunto en la implementación del POT.

Con el fin de que las CAR fortalezcan estos procesos se recomienda realizar:

- Asistencias técnicas a municipios

Para abordar el desarrollo de actividades turísticas, las CAR deberán propiciar instancias de acercamiento y trabajo periódico con los municipios que se encuentren en procesos de formulación o ajuste de sus POT y que presenten intereses en el desarrollo de actividades turísticas en sus territorios. Mediante asistencias técnicas se debe brindar la información ambiental útil para la formulación y toma de decisiones en los instrumentos de ordenamiento territorial municipal como son, entre otros, la presencia de áreas protegidas (nacionales o regionales), áreas de especial interés ambiental (ÁEIA), planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas (POMCA), planes de ordenación y manejo integrado de las unidades ambientales costeras (POMIUC), plan de gestión integral de residuos sólidos (PGIRS), plan de saneamiento y manejo de vertimientos (PSMV), calidad del aire, objetivos de calidad del agua, densidades máximas de ocupación en suelo rural y corredores viales suburbanos, escenarios de cambio climático.

La asistencia técnica deberá verse como una oportunidad para inculcar la apuesta por un turismo sostenible y planificado en aquellos territorios que deseen incluir la actividad turística en suelo rural en sus modelos de ocupación, que genere beneficios a la comunidad, garantizando la protección del medio ambiente y de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecosistémicos.

Al tiempo, estos espacios pueden servir para enfatizar en que los municipios, junto con sus prestadores de servicios turísticos, velen por la protección de la cultura e identidad local, el patrimonio histórico y natural, el mantenimiento de las costumbres, tradiciones y manifestaciones étnicas.

- Instancias de concertación y consulta

³⁸ Ley 99 de 1993, artículo 31. Funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales. Consultado en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html



Las CAR deberán propender para que en las instancias de concertación de los asuntos exclusivamente ambientales del POT definidas por el artículo 24 de la Ley 338 de 1997, se tenga en cuenta lo sugerido en las *“Orientaciones a las autoridades ambientales para la definición y actualización de las determinantes ambientales y su incorporación en los planes de ordenamiento territorial municipal y distrital”* expedidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el año 2020, cuando plantea que la autoridad ambiental, en el análisis del proyecto del POT, puede adelantar “reuniones temáticas”, en las cuales se evalúen asuntos relacionados con el desarrollo de actividades específicas como el turismo en suelo rural.

Estos espacios permitirán realizar la verificación y análisis de la actividad planteada en los documentos y planos correspondientes al proyecto del POT, de tal manera que desde las CAR se asegure la debida incorporación de las determinantes ambientales. Al respecto, el desarrollo de actividades turísticas en suelo rural, dependiendo de la escala deberá tener en cuenta, como mínimo las siguientes consideraciones ambientales:

- Mantenimiento de los servicios ecosistémicos que garantizan la prestación de los servicios públicos domiciliarios.
- Su localización no podrá contrariar las disposiciones de las determinantes ambientales y de los planes de manejo de las áreas protegidas.
- Su localización no podrá traslaparse con áreas en riesgo no mitigable por fenómenos naturales.
- Contemplar los escenarios de cambio climático (cambio en la temperatura, cambio en las precipitaciones, ascenso del nivel del mar, entre otros).
- Garantizar la protección de los recursos naturales renovables, la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos.
- Incorporar consideraciones de límites de cambio aceptable y capacidad de carga.
- Conservación de los atributos del atractivo natural.
- Conservación del paisaje natural.

Todas las actividades de origen antrópico desarrolladas en un territorio son fuente de presión sobre el ambiente natural, generando una serie de impactos ambientales positivos o negativos sobre el entorno. El desarrollo del turismo en Colombia no es la excepción, pues su ejecución se basa en atractivos naturales entre los cuales se destacan sus selvas, bosques, manglares, playas, parques naturales con amplia biodiversidad, la majestuosidad de sus paisajes que prestan un sinnúmero de servicios ecosistémicos.

Teniendo en cuenta que este tipo de actividades demanda la utilización directa de los recursos naturales renovables para su realización, es necesario fortalecer los procesos de



ordenamiento en los territorios en un trabajo conjunto entre las CAR y los municipios a fin de disminuir o mitigar los impactos ocasionados por el turismo rural al sistema natural y potencializar el uso sostenible de los mismos, propendiendo por el mantenimiento de los servicios ecosistémicos que soportan a la comunidad.

Las CAR deberán velar porque en los procesos de actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial (EOT, PBOT, POT) los municipios contemplen las actividades turísticas como actividad que utiliza de manera directa los recursos naturales renovables, la cual ocasiona impactos ambientales considerables y que tiene injerencia sobre la propuesta del modelo de ocupación de un territorio.

ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN	<ul style="list-style-type: none">- Propiciar espacios permanentes de asistencia técnica municipal.- Fortalecimiento procesos de concertación ambiental.- Diseño de herramientas de asistencia técnica y seguimiento.- Seguimiento a los asuntos concertados.
------------------------------	--

8.1.5 FORTALECIMIENTO DEL PLAN DE GESTIÓN AMBIENTAL REGIONAL COMO INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA, EN LO RELACIONADO CON ACTIVIDADES TURÍSTICAS EN SUELO RURAL

OBJETIVO	Incorporar en el PGAR estrategias, programas y proyectos de ordenamiento ambiental territorial para mejorar el ordenamiento ambiental del turismo en suelo rural
----------	--

Teniendo en cuenta que el plan de gestión ambiental regional (PGAR) es un instrumento de planificación que busca una gestión y planeación coordinada y eficiente a nivel regional, su actualización se convierte en una oportunidad para que en su fase de diagnóstico se identifique la existencia de actividades de turismo rural en su territorio y se reconozcan las problemáticas asociadas a la actividad; con el fin que en sus líneas estratégicas se propongan las medidas necesarias para mitigar las presiones ejercidas sobre el medio natural donde se desarrollan.

La inclusión de proyectos de ordenamiento ambiental territorial del turismo rural en las líneas estratégicas de gestión del plan de gestión ambiental regional (PGAR), se verá reflejado en el avance de la CAR hacia la sostenibilidad de estas actividades a escala regional, contribuyendo a la sostenibilidad territorial y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.



De esta manera el fortalecimiento del PGAR en materia de turismo permitirá concentrar esfuerzos para solucionar las problemáticas asociadas al desarrollo de actividades de turismo rural, en busca de un desarrollo sostenible del territorio. Dentro de las estrategias a implementar en el PGAR se podrán priorizar las siguientes líneas estratégicas:

- Identificación, localización y caracterización de actividades turísticas rurales en la jurisdicción.
- Reglamentación ambiental de la actividad turística.
- Fortalecimiento del desarrollo del turismo rural, privilegiando las acciones orientadas a mejorar la ocupación del territorio.
- Establecimiento de condiciones adicionales para el desarrollo de actividades turística en suelo rural.

ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN	<ul style="list-style-type: none">- Verificación de lo establecido en el PGAR vigente.- Inclusión en el diagnóstico de las actividades turísticas en suelo rural de la región CAR.- Inclusión en las líneas estratégicas de actividades para el ordenamiento del turismo en suelo rural en la región CAR diferenciando las especificidades locales.
-------------------------------------	---

8.2 Lineamiento de ordenamiento ambiental territorial para actividades turísticas en suelo rural dirigido al municipio

La actividad turística juega un papel importante en las economías locales, pero con frecuencia se observa que el desarrollo descontrolado de esta actividad genera consecuencias negativas sobre el ambiente y los asentamientos aledaños.

La responsabilidad de un desarrollo descontrolado del turismo recae muchas veces sobre las autoridades locales quienes son las encargadas de otorgar licencias, incentivos económicos, permisos y demás. Por tal motivo, desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se orienta a las CAR para que estimulen a las administraciones municipales a que generen una gobernanza o liderazgo efectivo en la regulación de estas actividades en el territorio y así lograr un turismo sostenible, entendido como *“El turismo que tiene plenamente en cuenta las repercusiones actuales y futuras, económicas, sociales y medioambientales para*



satisfacer las necesidades de los visitantes, de la industria, del entorno y de las comunidades anfitrionas”³⁹

Para ello pueden reforzar el trabajo utilizando herramientas como la “*Guía para las autoridades locales sobre desarrollo sostenible del turismo*” definida por la Organización Mundial del Comercio (OMC), en el año 1999⁴⁰ en donde se plantea:

- Los recursos turísticos (naturales, históricos, culturales y otros) son preservados de modo que puedan ser disfrutados en el futuro, mientras benefician a la sociedad actual.
- El ordenamiento territorial de actividades turísticas en suelo rural debe llevarse a cabo de modo que evita la provocación de daños ecológicos graves o de problemas socioeconómicos en las regiones más afectadas.
- La calidad global del entorno en la región turística es preservada y cuando sea preciso mejorada.
- El nivel de satisfacción de los turistas debe ser mantenido para asegurar que los destinos continúen siendo atractivos y retengan su potencial comercial.
- El turismo debería beneficiar ampliamente a todos los miembros de la sociedad.

Así mismo, en los procesos de asistencia técnica, reforzar en los municipios que deseen adelantar la formulación o actualización de su plan de ordenamiento territorial en cualquiera de sus categorías (POT, PBOT, EOT) y deseen impulsar como factor económico el desarrollo de actividades turísticas en su territorio, que deberán cumplir con los principios rectores de la actividad turística definidos en la Ley 2068 de 2020 destacando el del *Desarrollo Sostenible*. Lo anterior, entendiendo que es el municipio quien debe establecer qué modalidad de turismo quiere desarrollar en su territorio, así como la definición de estrategias para lograrlo.

Los procesos de ordenamiento territorial buscan optimizar la localización de actividades económicas, sociales, de infraestructura y equipamientos con relación al aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y culturales, entre otros⁴¹. Por esta razón, se busca que en los ejercicios de ordenamiento territorial se reconozca al turismo dentro de

³⁹ OMT, Definición Turismo Sostenible. Consultado en: <https://sdt.unwto.org/es/content/definicion>

⁴⁰ OMC, Guía para las autoridades locales sobre desarrollo sostenible del turismo, 1999. Consultado en: <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284403073>

⁴¹ Plan de Desarrollo Turístico de Cundinamarca. Consultado en: <http://www.mincit.gov.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=db579e43-705c-45b0-9052-90e609dc6216>.



sus regímenes de uso entendiéndose como una actividad que consume recursos territoriales y requiere, por ende, de una regulación desde el ordenamiento del municipio.

Por lo anterior, se identifica la necesidad de proponer un lineamiento adicional dirigido a los municipios que sea orientado e impulsado por las CAR con el fin de promover procesos de ordenamiento territorial de las actividades turísticas más sostenibles en el suelo rural.

8.2.1. INTEGRAR ADECUADAMENTE EL TURISMO AL POT	
OBJETIVO	Habilitar en el modelo de ocupación territorial el uso turístico como herramienta de ordenamiento territorial.
<p>En los casos en los que un municipio apueste por el desarrollo de actividades turísticas en suelo rural, deberá, en lo posible, reflejar en la norma urbanística de su modelo de ocupación, áreas para la actividad turística, así como en su régimen de usos del suelo. Para ello, deberá considerar en el análisis territorial elementos ambientales relacionados con la capacidad del territorio para soportar el desarrollo de estas actividades, así como también las determinantes ambientales establecidas por la CAR de su jurisdicción.</p> <p>Estos análisis se deben basar, entre otros, en estudios de límites de cambio aceptable, los cuales tienen como objetivo principal identificar las condiciones mínimas del territorio requeridas para garantizar el mantenimiento de la biodiversidad y de los procesos ecológicos esenciales para la provisión de servicios ecosistémicos, bajo escenarios de cambio climático.</p> <p>En ordenamiento territorial, un diagnóstico de las condiciones actuales del territorio y las expectativas de desarrollo de turismo permitirá adelantar la prospectiva y generar escenarios de desarrollo potencial del turismo a partir de las condiciones actuales. Los escenarios y sus tendencias permitirán entender los límites al desarrollo para garantizar las condiciones necesarias para el mantenimiento de los procesos ecológicos y la integridad de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.</p> <p>Adicionalmente se deben considerar los estudios de capacidad de carga, referidos a la intensidad de uso turístico por afluencia de personas en un periodo de tiempo, más allá de la cual el aprovechamiento de un atractivo turístico es insostenible o perjudicial para la calidad medioambiental, el patrimonio natural y cultural de dicho atractivo. Estos, podrán ser adelantados por los municipios, para lo cual la CAR definirá los términos de referencia.</p> <p>De forma complementaria, y como contribución al manejo de los impactos ambientales de las actividades de turismo, es conveniente que las CAR recuerden a los municipios tener en</p>	



cuenta que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en cabeza de la Dirección de Calidad y Desarrollo Sostenible, ha definido normas técnicas para la calidad turística.

Desde el año 2005 la Universidad Externado de Colombia fue designada por el MinCIT, a través de un convenio con el ICONTEC, como el ente coordinador de la *Unidad Sectorial de Normalización en Turismo Sostenible* encargada de diseñar y difundir las normas técnicas en turismo tanto para prestadores como para destinos turísticos. Es así como, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1558 de 2012, las empresas prestadoras de servicios turísticos deberán cumplir obligatoriamente con los requisitos establecidos en las *normas técnicas sectoriales (NTS) de turismo sostenible* a fin de poder actualizar su Registro Nacional de Turismo. Estas NTS solicitan:

- Identificación de atractivos, planta, infraestructura turística.
- Definición política de sostenibilidad.
- Identificación de impactos ambientales asociados a la sostenibilidad.
- Protección de la biodiversidad.
- Acciones relacionadas con la gestión del agua, energía, manejo de residuos, gases de efecto invernadero.
- Determinación de la capacidad de carga.

El cumplimiento de las NTS por parte de los prestadores turísticos a nivel nacional se traducirá en el compromiso de sostenibilidad ambiental por parte de dichos actores en armonía con el ambiente.

Las secretarías de planeación municipal o curadurías en el proceso de revisión para el otorgamiento de licencias urbanísticas deberán velar porque las actividades turísticas a realizar en suelo rural de su territorio cuenten con establecimientos e infraestructuras que mantengan la identidad natural, cultural y paisajística de los lugares; limitando la construcción de infraestructuras no acordes con el territorio.

ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN	<ul style="list-style-type: none">- Reflejar en la norma urbanística de su modelo de ocupación, áreas para la actividad turística en su régimen de usos.- Verificación del cumplimiento de las NTS por parte de los prestadores del servicio turístico.- Seguimiento al otorgamiento de licencias urbanísticas.
------------------------------	---



9 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Colombia, Congreso de la República. Ley 99 (22 de diciembre de 1993). *Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial No. 41.146 Consultado en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297>

Colombia, Congreso de la República. Ley 165 (09 de noviembre de 1994). *Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992.* Diario Oficial No. 41.589 Consultado en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=37807>

Colombia, Congreso de la República. Ley 300 (30 de julio de 1996) *"Por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones"*, Diario Oficial No. 42.845 consultado en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8634>

Colombia, Congreso de la República. Ley 373 (11 de junio de 1997). *Por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua.* Diario Oficial No 43.058 Consultado en: http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/1997/ley_0373_1997.pdf

Colombia, Congreso de la República. Ley 388 (24 de julio de 1997). *Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial No. 43.091 Consultado en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html

Colombia, Congreso de la República. Ley 697 (5 de octubre de 2001) *mediante la cual se fomenta el uso racional y eficiente de la energía, se promueve la utilización de energías alternativas y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial No. 44.573 Consultado en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0697_2001.html

Colombia, Congreso de la República. Ley 1454 (29 de junio de 2011). *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.* Diario Oficial No. 48.115 Consultado en: https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/cartilla_ley_organica_de_ordenamiento_territorial.pdf



Colombia, Congreso de la República. Ley 1558 (10 de julio de 2012) *Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 -Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial No. 48.487 Consultado en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1558_2012.html

Colombia, Congreso de la República. Ley 1955 (25 de mayo de 2019). *Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.* Diario Oficial No. 50.964 Consultado en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30036488>

Colombia, Congreso de la República. Ley 2068 (31 de diciembre de 2020). *Por el cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial No. 51.544 Consultado en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2068_2020.html

Colombia, Constitución Política de Colombia [Const.]. (13 de junio de 1991). Consultado en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022.* Consultado en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>

Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (5 de septiembre de 2019) Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad 2018 – 2022. *Pacto Regional Caribe.* Consultado en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Negociacio%CC%81n%20Pacto%20Caribe%20-%20Gloria%20Alonso.pdf>

Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad 2018 – 2022. Pacto Región Pacífico. Consultado en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-Pacto-por-Colombia-pacto-por-la-equidad-2018-2022.pdf>

Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.* en: <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Pilares-del-PND/Emprendimiento/Turismo-el-proposito-que-nos-une.aspx>

Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Ruta al 2030 – PND. Consultado en: <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Pilares-del-PND/Emprendimiento/Turismo-el-proposito-que-nos-une.aspx>



Comisión de Ordenamiento Territorial. Comité Especial Interinstitucional, Mesa Turismo en el Ordenamiento Territorial. 2017. *El turismo en el ordenamiento territorial*.

Colombia. Fondo Nacional de Turismo (FONTUR). (9 de enero de 2014) *Diseño del producto turístico del municipio de Honda*. Consultado en: https://fontur.com.co/sites/default/files/2020-12/DISENO_DE_PRODCTO_DE_HONDA.PDF

Colombia. Fondo de Promoción Turística. (julio 2012) *Plan de Desarrollo Turístico de Cundinamarca*. Consultado en: <http://www.mincit.gov.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=db579e43-705c-45b0-9052-90e609dc6216>

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1076 (26 de mayo de 2015). *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible*. Diario Oficial No. 49.523 Consultado en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=78153>

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1077 (26 de mayo de 2015). *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.”* Diario Oficial No. 49.523 Consultado en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77216>

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1120 (31 de mayo de 2013). *Por el cual se reglamentan las Unidades Ambientales Costera UAC y las comisiones conjuntas, se establecen reglas de procedimiento y criterios para reglamentar las restricciones de ciertas actividades en pastos marinos, y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 48.807 Consultado en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1227712>

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1232 (14 de septiembre de 2020). *Por medio del cual se adiciona y modifica el artículo 2.2. 1. 1. del Título 1, se modifica la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 2 y se adiciona al artículo 2.2.4.1.2.2 de la sección 2 del capítulo 1 del Título 4, de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial*. Consultado en: <https://acmineria.com.co/acm/wp-content/uploads/2020/09/DECRETO-1232-DEL-14-DE-SEPTIEMBRE-DE-2020.pdf>

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1640 (02 de agosto de 2021) *Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las*



cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.510
Consultado en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=49987>

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1682 (17 de octubre de 2017). *Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se determinan las funciones de sus dependencias.* Diario Oficial No. 50.389 Consultado en: <https://vlex.com.co/vid/decreto-numero-1682-2017-695160225>

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1766 (16 de agosto de 2013). *Por el cual se reglamenta el funcionamiento de los Comités Locales para la Organización de las Playas de que trata el artículo 12 de la Ley 1558 de 2012.* Diario Oficial No. 48.884 Consultado en: <https://www.dimar.mil.co/sites/default/files/normatividad/dec17662013.pdf>

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1807 (19 de septiembre de 2014). *Por el cual se reglamenta el artículo 189 del Decreto-ley 019 de 2012 en lo relativo a la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones.*
Diario Oficial No. 49.279 Consultado en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=59488>

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 2041 (15 de octubre de 2014). *Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.* Diario Oficial No. 49.305 Consultado en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1389917>

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 2372 (01 de julio de 2010) *Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial No. 47.757 Consultado en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=39961>

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 3570 (27 de septiembre de 2011). *Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.* Diario Oficial No. 48.205 Consultado en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65328>

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 3600 (20 de septiembre de 2007). *Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las*



determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones. Diario Oficial No.46.757 Consultado en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=26993>

Colombia. Dirección General Marítima DIMAR. *Zonificación de Playas.* Consultado en: <http://geohub-dimar.opendata.arcgis.com/>

Domínguez, J. *Experiencias de Turismo Rural.* Consultado en: https://www.academia.edu/36203956/DOMINGUEZ_FRANCISCO_EXPERIENCIAS_DE_TURISMO_RURAL_EN_QUINTANA_ROO_2017.pdf

Gobierno de España. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Secretaría de Estado de Turismo. (enero de 2019) *Directrices generales de la Estrategia de Turismo Sostenible de España, 2030 – Tendencias Globales a 2030 pp. 3.* Consultado en: <https://turismo.gob.es/es-es/estrategia-turismo-sostenible/Documents/directrices-estrategia-turismo-sostenible.pdf>

Colombia. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). *Estructura Ecológica principal de Colombia. Primera Aproximación.* Consultado en: <http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/015647/Estructuraecologicaprincipal.pdf>

Colombia. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Resolución 0263 (19 de marzo de 2021), *por la cual se expiden los términos de referencia para la elaboración del Plan de Manejo Ambiental para Proyectos Turísticos Especiales (PTE) de gran escala en suelo rural.* Diario Oficial No. 51.621 Consultado en: <https://medioambiente.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/19/2021/05/RESOLUCION-263-DE-2021.pdf>

Colombia. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Resolución 0531 (29 de mayo de 2013). *Por medio de la cual se adoptan las directrices para la planificación y el ordenamiento de una actividad permitida en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.* Diario Oficial No. 48.811 Consultado en: <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2013/12/RESOLUCION-0531-DE-2013-ACTIVIDADES-EN-PARQUES-NACIONALES-ECOTURISMO.pdf>

Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (Hoy Ministerio De Ambiente Y Desarrollo Sostenible). Resolución 1555 (25 de octubre de 2005). *Por medio de la cual se reglamenta el uso del Sello Ambiental Colombiano.* Diario Oficial No. 46.072 Consultado en:



https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_minambientevdt_1555_2005.htm

Colombia. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2019. *Lineamientos para la Formulación de Determinantes Ambientales para el Suelo Suburbano*.

Colombia. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2020. *Orientaciones a las autoridades ambientales para la definición y actualización de las determinantes ambientales y su incorporación en los planes de ordenamiento territorial municipal y distrital*. Consultado en: [https://www.asocapitales.co/nueva/wp-content/uploads/2020/06/Orientaciones para la definicion y actualiza de las Det Amb-2.pdf](https://www.asocapitales.co/nueva/wp-content/uploads/2020/06/Orientaciones_para_la_definicion_y_actualiza_de_las_Det_Amb-2.pdf)

Colombia. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. *Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE)*. 2012. Consultado en: http://www.humboldt.org.co/images/pdf/PNGIBSE_espa%C3%B1ol_web.pdf

Colombia. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Noticia MinCIT. (octubre 03 de 2019) *4 playas colombianas reciben certificación ambiental “Bandera Azul”* Consultado en: <http://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/turismo/certificacion-bandera-azul-para-playas-colombianas>

Colombia. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Norma Técnica. (10 de julio de 2006) *Norma Técnica NTS-TS Sectorial Colombiana 001-1. Destinos turísticos de Colombia. Requisitos de sostenibilidad*. Consultado en: <https://www.mincit.gov.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=28e59887-a6ce-404a-9675-848d52c696e4>

Colombia. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. *Norma Técnica NTS-TS Sectorial Colombiana 001-2. Destinos Turísticos de Playa. Requisitos de sostenibilidad*. Consultado en: https://fontur.com.co/sites/default/files/2020-11/NTS_T001_2.pdf

Colombia. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (diciembre de 2018). *Plan Sectorial de Turismo 2018-2022, Turismo: el propósito que nos une*. Consultado en: <https://www.mincit.gov.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=2ca4ebd7-1acd-44f9-9978-4c826bab5013>

Colombia. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Hoy Ministerio De Ambiente Y Desarrollo Sostenible), 2003 *Política para el desarrollo del*



ecoturismo. Consultado en: [https://fontur.com.co/sites/default/files/2020-11/POLITICA PARA EL DESARROLLO DEL ECOTURISMO.pdf](https://fontur.com.co/sites/default/files/2020-11/POLITICA_PARA_EL_DESARROLLO_DEL_ECOTURISMO.pdf)

Colombia. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 2012. Política de Turismo de Naturaleza. Consultado en: <http://www.bogotaturismo.gov.co/sites/intranet.bogotaturismo.gov.co/files/POLITICA%20DE%20TURISMO%20DE%20NATURALEZA.pdf>

Colombia. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. *Política de Turismo Sostenible*. Consultado en: <https://www.mincit.gov.co/minturismo/calidad-y-desarrollo-sostenible/politicas-del-sector-turismo/politica-de-turismo-sostenible/documento-de-politica-politica-de-turismo-sostenib.aspx>

Naciones Unidas (1992). *Convenio Sobre la Diversidad Biológica*. Consultado en: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>

Naciones Unidas. Asamblea General. (21 de diciembre de 2001). *Código ético mundial para el turismo*. Consultado en: <https://www.ugto.mx/images/eventos/06-07-16/codigo-etico-mundial-turismo.pdf>

Naciones Unidas (1992). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Consultado en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Oficina Internacional del Trabajo (OIT) Convenio No. 169. *Sobre Pueblos indígenas y tribales*. Consultado en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf

Organización Mundial del Comercio. 1999. *Guía para las autoridades locales sobre desarrollo sostenible del turismo*. Consultado en: <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284403073>

Organización Mundial del Turismo. OMT. *Turismo sostenible*. Consultado en: <https://www.unwto.org/es/desarrollo-sostenible>

Colombia. Parques Nacionales Naturales de Colombia. (2013). Resolución 531, artículo 1. Consultado en: <http://parquearvi.org/wp-content/uploads/2016/11/Resolucion-531-de-2013.pdf>

Colombia. Parques Nacionales Naturales de Colombia. (2013). Guía para la Planificación del Ecoturismo en Parques Nacionales Naturales de Colombia. Consultado en:



https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2014/05/guia_planificacion_ecoturismo_pnn.pdf

Colombia. Parques Nacionales Naturales de Colombia. Histórico de visitantes 2002-2019 PNN. Consultado en: <https://storage.googleapis.com/pnn-web/uploads/2013/11/HIST%C3%93RICO-VISITANTES-2002-2019.pdf>

Colombia. Parques Nacionales Naturales de Colombia. 2020. *Lineamientos para la planificación y gestión del turismo de naturaleza en áreas protegidas públicas y en otras Estrategias de Conservación In situ.*

Pérez, S. 2010. *El valor estratégico del turismo rural como alternativa sostenible de desarrollo territorial rural.* Consultado en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/agrocol/article/view/14688/37532>



10 ANEXOS

10.1 Desarrollo de lineamientos o políticas para regulación del paisaje rural

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como ente rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables del país, deberá realizar las acciones necesarias para fortalecer uno de los principios establecidos por la Ley 99 de 1993: "El Paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido", razón por la cual y teniendo en cuenta que este asunto no ha sido regulado deberá desarrollar lineamientos o políticas para la regulación de la transformación del paisaje en suelo rural.

10.2 Marco de referencia legal

Con el fin de conocer la reglamentación actual que rige los procesos de ordenamiento territorial a nivel nacional y que tienen incidencia sobre el marco de los lineamientos de ordenamiento ambiental territorial para actividades turísticas en suelo rural, se presenta el siguiente marco legal:

Nacional

Constitución Política de Colombia: la promulgación de la Constitución Política de Colombia de 1991 como máxima ley del País, expone entre otros criterios las obligaciones del Estado en cuanto a la protección de los derechos fundamentales, de la cultura, étnica y a nivel ambiental; así como promover la participación ciudadana con el fin de garantizar un desarrollo sostenible de los recursos para las generaciones futuras. Sobre el articulado constitucional, se hace énfasis en los siguientes apartes los cuales señalan la importancia de la protección y preservación ambiental, cultural y natural de los recursos del país.

ARTICULADO EVALUADO	
Art. 2. De los principios fundamentales	<i>Facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.</i>
Art. 7. De los principios fundamentales	<i>El estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación Colombiana.</i>
Art. 8. De los principios fundamentales	<i>Es obligación del estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.</i>
Art 63. De los derechos sociales, económicos y culturales	<i>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.</i>
Art. 79. De los derechos colectivos del ambiente	<i>Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.</i>
Art. 80. De los derechos colectivos del ambiente	<i>El estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además,</i>



	<i>deberá <u>prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental</u>, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.</i>
Art. 339. De los planes de desarrollo	<i>Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de <u>asegurar el uso eficiente de sus recursos</u> y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley.</i>

Plan Nacional de Desarrollo – Ley 1955 de 2019 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”: sienta las bases de legalidad, emprendimiento y equidad para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible al año 2030. En el artículo 3 de esta Ley se menciona que el Plan Nacional de Desarrollo está compuesto por objetivos de política pública denominados pactos, *concepto que refleja la importancia del aporte de todas las facetas de la sociedad en la construcción de una Colombia equitativa*. Entre ellos, cabe mencionar el “Pacto por la Sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo” y el “Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja” (Ley 1955 de 2019)

En las bases del Plan Nacional de Desarrollo -PND 2018 - 2022, se encuentran unos pactos estructurales que guardan relación con la promoción del turismo en el país, el segundo de ellos denominado “Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos” apunta a una economía que potencie los sectores y talentos en el país, entre ellos la economía naranja y el turismo “*que tiene todo el potencial para convertirse en el nuevo petróleo de Colombia*”⁴². El cual será soporte para la transformación regional tomándose como una alternativa para la creación de empleos que mejoren las condiciones de vida de los colombianos.

En dicho pacto, en la línea F “*Turismo: El propósito que nos une*” se encuentran los lineamientos e iniciativas del Plan Sectorial de Turismo 2018-2022 con sus seis líneas estratégicas.

De igual manera las *Bases del Plan Nacional de Desarrollo*, presentan unos pactos transversales teniendo en cuenta que la sostenibilidad es transversal al desarrollo e impulsa acciones que permitan el equilibrio entre la conservación y la producción. Este pacto presenta una línea denominada *Biodiversidad y riqueza natural: activos estratégicos de la Nación* la cual busca convertir la biodiversidad en un activo estratégico de la Nación que sustente los modos de vida de la población. Con el fin de conservar la biodiversidad y la riqueza natural se establecieron cuatro objetivos dentro de los cuales se resalta el siguiente:

4. Consolidar el desarrollo de productos y servicios basados en el uso sostenible de la biodiversidad. Este objetivo se encuentra directamente relacionado con el capital natural del país, el cual presenta

⁴² Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022. Consultado en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>



grandes potencialidades para el desarrollo de alternativas productivas basadas en el uso sostenible tanto para la industria como para las comunidades locales. Es al interior de este objetivo donde se encuentra el turismo sostenible como una alternativa productiva que permite convertir la biodiversidad en un activo estratégico de la Nación; para lo cual MinCIT en el marco del Plan Sectorial de Turismo, se propone:



Finalmente, en el marco de lo establecido en la Ley 1955 de 2019 “Pacto por Colombia – Pacto por la Equidad”, para el desarrollo de actividades turísticas se deberá tener en cuenta lo siguiente:

ARTICULADO EVALUADO	
Art. 179. “Áreas de Desarrollo Naranja”	<i>Se entiende por <u>áreas de desarrollo naranja (ADN)</u> los espacios geográficos que sean delimitados y reconocidos a través de instrumentos de ordenamiento territorial o decisiones administrativas de la entidad territorial que tengan por objeto incentivar y fortalecer las actividades culturales y creativas. Las ADN basadas en la oferta cultural y creativa son espacios que operan como centros de actividad económica y creativa, contribuyen a la renovación urbana y al mejoramiento del área de ubicación, <u>crean un ambiente propicio en el que confluyen iniciativas en estos campos, fortalecen el emprendimiento, el empleo basado en la creatividad, el turismo, la recuperación del patrimonio cultural construido, la conservación medioambiental, la transferencia de conocimientos, el sentido de pertenencia, la inclusión social y el acceso ciudadano a la oferta cultural y creativa.</u></i>
Art. 264. “Infraestructura para Proyectos Turísticos Especiales”. ⁴³	<i>Modifíquese el artículo 18 de la Ley 300 de 1996, cuyo texto será el siguiente: Artículo 18. Infraestructura para proyectos turísticos especiales (PTE). Son el conjunto de acciones técnica y jurídicamente definidas y evaluadas que están orientadas a la</i>

⁴³ Ley 1955 de 2019.



<p><i>planeación, reglamentación, financiación y ejecución de la infraestructura que se requiere para el desarrollo de proyectos turísticos de gran escala en áreas del territorio nacional en la que teniendo en cuenta su ubicación geográfica, valores culturales, ambientales o sociales, así como la factibilidad de conectividad, se convierten en sitios de alta importancia estratégica para el desarrollo o mejoramiento del potencial turístico del país.</i></p> <p><i>La definición de lo que debe entenderse por Proyecto Turístico Especial de Gran Escala, así como la determinación, delimitación, reglamentación, priorización y aprobación de los sitios en los cuales se desarrollará la infraestructura para Proyectos Turísticos Especiales (PTE), así como de sus esquemas de financiación y ejecución corresponde al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo quien adelantará dichas acciones en coordinación con los alcaldes municipales y distritales de los territorios incluidos; los Proyectos Turísticos Especiales y la ejecución de su infraestructura constituyen determinante de superior jerarquía en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.</i></p>
--

Convenio 169 – OIT: conocido como el Convenio sobre los Pueblos Indígenas y Tribales, declarado por las Naciones Unidas en reunión de la Conferencia General de la OIT en Ginebra de 1989; este convenio presenta dos postulados básicos: el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan. Este Convenio es aprobado en Colombia mediante la Ley 21 de 1991.

ARTICULADO EVALUADO	
Art. 2	<i>Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad</i>
Art. 5	<i>Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:</i> <i>(a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;</i> <i>(b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;</i> <i>(c) deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.</i>
Art. 6	<i>Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:</i> <i>(a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;</i> <i>(b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;</i> <i>(c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.</i>

Normativa sobre Ordenamiento Territorial



Ley 388 de 1997, por la cual se modifican la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones

ARTICULADO EVALUADO	
Art. 11	<i>Define los componentes de los POT. En los cuales se determina que el componente rural está constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y <u>garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.</u></i>
Art. 14	<i>Componente rural en el plan de ordenamiento, deberá contener: La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales paisajísticos, geográficos y ambientales, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos, o que formen parte de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios o de disposición final de desechos sólidos o líquidos.</i>
Art. 33	<i>Suelo rural: constituyen esta categoría los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas.</i>
Art. 35	<i>Suelos de protección: constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales o por formar parte las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos s... tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.</i>

Decreto 3600 de 2007. Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones

ARTICULADO EVALUADO	
Art. 2	<i>Con el fin de garantizar el desarrollo sostenible del suelo rural, en los procesos de formulación, revisión o modificación de los planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos <u>deberán dar cumplimiento a las determinantes que se desarrollan en el presente decreto, las cuales constituyen normas de superior jerarquía en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.</u></i>
Art. 7	<i>Las UPR deberán definir las normas sobre el uso y manejo de las áreas destinadas a la producción agrícola, ganadera, forestal, de explotación de recursos naturales, agroindustrial, <u>ecoturística, etnoturística</u> y demás actividades análogas compatibles con la vocación del suelo rural.</i>
Art 12	<i>de usos comerciales y de servicios: <u>Paragrafo: Los servicios ecoturísticos, etnoturísticos, agroturísticos y acuaturísticos podrán desarrollarse en cualquier parte del suelo rural, de acuerdo con las normas sobre usos y tratamientos adoptados en el Plan de Ordenamiento Territorial o en la Unidad de Planificación Rural.</u></i>

Ordenamiento de playas

En el país la autoridad encargada de ejecutar la política de gobierno en materia marítima es la Dirección General Marítima - DIMAR junto con la autoridad ambiental competente. Esta entidad cuenta con un "inventario nacional de 134 playas turísticas identificadas (65 urbanas y 69 rurales), de las que se encuentran 127 caracterizadas con un proceso de levantamiento de información



respecto a su ubicación geográfica, tipo de playa, aspectos físicos y ambientales, requerimientos de seguridad, accesibilidad, servicios, entre otros. Basados en el Decreto 1766 del 16 de agosto de 2013 y la NTS-TS 001 – 2, las zonas propuestas son: servicios turísticos, sistema de enlace y articulación del espacio público, transición, reposo, activa, bañistas, deportes náuticos y tránsito de embarcaciones⁴⁴.

La zonificación de playas es una herramienta asequible a la comunidad que se convierte en un insumo importante a la hora de toma de decisiones por parte de las administraciones municipales en las etapas de revisión y formulación de los instrumentos de planificación territorial, como se muestra a continuación:



Fuente: DIMAR

Los comités locales para la organización de las playas funcionarán en los distritos y municipios donde existan playas aptas para la realización de actividades de aprovechamiento del tiempo libre por parte de las personas. Los comités estarán integrados así: el Ministro de Comercio, Industria y Turismo o a quien este designe; el Capitán de Puerto, en representación de la Dirección General Marítima -DIMAR o quien el Director General Marítimo delegue y el Alcalde Distrital o Municipal del respectivo distrito o municipio, quien podrá delegar su representación en el Secretario de Turismo o quien haga sus veces. El Comité de Playas tendrá como función la de establecer franjas en las zonas de playas destinadas al baño, al descanso, a la recreación, a las ventas de bienes de consumo por parte de los

⁴⁴ DIMAR. Zonificación de Playas. Consultado en: <http://geohub-dimar.opendata.arcgis.com/>



turistas y a la prestación de otros servicios relacionados con las actividades de aprovechamiento del tiempo libre que desarrollen los usuarios de las playas.⁴⁵

Normativa sobre turismo

El sector turístico en Colombia se caracteriza por la amplia diversidad de normas o regulaciones, expedidas desde el órgano rector que es el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, quien viene adelantando en la regulación de los destinos turísticos y en los prestadores de servicios turísticos; de igual forma se viene construyendo el “*Inventario de Atractivos Turísticos*”, el cual clasifica los bienes y atractivos en dos: Patrimonio Cultural⁴⁶ y Sitios Naturales⁴⁷, los cuales se someten a unos criterios que permiten establecer puntajes de valoración para determinar la calidad y significado del atractivo turístico.

	Ley General de Turismo
LEY 300 1996.	<p>Se acoge al ecoturismo como una alternativa para impulsar el desarrollo regional y se prescribe la necesidad de que exista una coordinación entre el Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) y el Ministerio de Desarrollo Económico (hoy Ministerio de Comercio, Industria y Turismo) para la orientación de las actividades ecoturísticas, ya sea en áreas pertenecientes al Sistema de Parques Nacionales Naturales o aquellas que sin pertenecer a él sean consideradas de reserva o manejo especial.</p> <p>Se determinan las zonas de desarrollo turístico prioritario. Los concejos distritales o municipales, en ejercicio de las facultades consignadas en el artículo 313 numeral 7º de la Constitución Política, determinarán las zonas de desarrollo turístico prioritario, que producirá los siguientes efectos: 1. Afectación del uso del suelo para garantizar el desarrollo prioritario de actividades turísticas. El uso turístico primará sobre cualquier otro uso que más adelante se decreta sobre tales áreas, y que no sea compatible con la actividad turística. 2. Apoyo local en la dotación a esas áreas de servicio público e infraestructura básica de acuerdo con los planes maestros distritales o, municipales.</p>
Decreto 504 de 1997	<p>Por el cual se reglamenta el Registro Nacional de Turismo de que tratan los artículos 61 y 62 de la Ley 300 de 1996</p> <p>Con el fin de llevar la inscripción de los prestadores de servicios turísticos que efectúen sus operaciones en Colombia; así como establecer mecanismos de identificación y regulación de los prestadores de servicios turísticos y un sistema de información sobre el sector turístico.</p>
Decreto 1075 de 1997	Por el cual se señala el procedimiento para la imposición de sanciones a los prestadores de servicios turísticos.

⁴⁵ NTS – TS 001 -2.

⁴⁶ Patrimonio cultural entendido como el conjunto de bienes y manifestaciones culturales, materiales e inmateriales, que se encuentra en permanente construcción sobre el territorio transformado por las comunidades; dichos bienes y manifestaciones se constituyen en valores que conforman sentidos y lazos de permanencia, identidad y memoria para un grupo o colectivo humano.

⁴⁷ Sitios naturales: Contemplan las áreas geográficas (conjunto de atractivos con sus componentes) y los recursos naturales (que por sus características no permiten estar agrupados) de importancia e interés para el turismo.



	<p>Para los prestadores de servicios que incurran en cualquiera de las siguientes conductas: a) presentar documentación falsa o adulterada al Ministerio de Desarrollo Económico o a las entidades oficiales que la soliciten; b) utilizar publicidad engañosa o que induzca a error al público sobre precios, calidad o cobertura del servicio turístico ofrecido; c) ofrecer información engañosa o dar lugar a error en el público respecto a la modalidad del contrato, la naturaleza jurídica de los derechos surgidos del mismo y sus condiciones o sobre las características de los servicios turísticos ofrecidos y los derechos y obligaciones de los turistas; d) incumplir los servicios ofrecidos a los turistas; e) incumplir las obligaciones frente a las autoridades de turismo; f) Infringir las normas que regulan la actividad turística; g) operar sin el previo registro de que trata el artículo 61 de la Ley 300 de 1996.</p>
Código de Ética Mundial para el Turismo 1999	<p>Reconoce al turismo como un factor de desarrollo sostenible y en este sentido al turismo de naturaleza y el ecoturismo como tipos de turismo valorizadores y enriquecedores, en la medida que se respeten el patrimonio natural y la población local. Busca que todos los agentes de desarrollo turístico salvaguarden el medio ambiente y los recursos naturales. Las autoridades favorecerán e incentivarán todas las modalidades de desarrollo turístico. Se procurará equilibrar mejor la frecuentación con el fin de reducir la presión que ejerce la actividad turística en el medio ambiente. Se programarán las actividades turísticas de forma que se proteja el patrimonio natural. El turismo de naturaleza y el ecoturismo se reconocen como formas de turismo.</p>
Decreto 210 de 2003	<p>Por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y se dictan otras disposiciones.</p> <p>Señala que es competencia del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 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, de tal forma que se generen bienes o servicios de alta calidad y costo razonable, producidos con sistemas ambientalmente amigables y con responsabilidad social.</p>
Decreto 2074 de 2003	<p>Por el cual se modifica el Decreto 504 de 1997</p> <p>Lo anterior respecto al Registro Nacional de Turismo de que tratan los artículos 61 y 62 de la Ley 300 de 1996.</p>
Política Nacional para el Desarrollo del Ecoturismo 2004	<p>Mediante la cual se reconoce el potencial natural de País y se constituye en un referente importante del serio compromiso interinstitucional para el desarrollo de este producto. Lo anterior como un ejercicio de articulación entre el Ministerio de Ambiente, la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Dicha política cuenta con nueve líneas estratégicas para su implementación:</p> <ul style="list-style-type: none"> Ordenamiento y planificación de las áreas Determinación de los requerimientos de infraestructura, planta turística y actividades permitidas en las áreas en las que se desarrolle el ecoturismo. Establecimiento de programas de monitoreo y aplicación de correctivos para los impactos negativos. Determinación de las responsabilidades de los actores locales y regionales Formación, capacitación y sensibilización de los actores regionales y locales. Investigación de mercados y diseño del producto ecoturístico. Desarrollo de los estándares de calidad para el servicio Fortalecimiento de organizaciones empresariales de base para la prestación de servicios Promoción y comercialización de los servicios.
CONPES 3296 de 2004	<p>Lineamientos para promover la participación privada en la prestación de servicios ecoturísticos en el Sistema de Parques Nacionales Naturales - SPNN</p>



	Dichos lineamientos se han implementado a través de la concesión de servicios ecoturísticos en áreas protegidas con el sector privado, en su mayoría se han realizado uniones temporales.
Resolución 118 de 2005	Por la cual se establecen los criterios técnicos de las diferentes actividades o servicios de ecoturismo de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 12 del Decreto 2755 de 2003. Determina las condiciones generales para que la prestación de servicios turísticos pueda ser considerada dentro del concepto de servicios de ecoturismo y así poder acceder a los beneficios tributarios. Define las características del ecoturismo con base en la Ley 300 de 1996.
CONPES 3397 de 2005	Política Sectorial de Turismo Presenta herramientas para consolidar un nuevo modelo de desarrollo turístico: 1. Fortalecimiento institucional necesario para el desarrollo de la actividad. 2. Mejoramiento de las condiciones de seguridad para los viajeros. 3. Establecimiento de una campaña agresiva y sostenida de promoción y mercadeo. 4. Preparación de la oferta turística. 5. Formación del recurso humano y sensibilización turística. 6. Consolidación de un sistema de información turística que permita formular políticas de gobierno y el uso de tecnologías de la información y la comunicación.
Resolución 657 de 2005	Por la cual se reglamenta la categorización por estrellas de los establecimientos hoteleros o de hospedaje que prestan sus servicios en Colombia Mecanismo mediante el cual se verifican las características de calidad en los servicios ofrecidos y de planta, que deben cumplir los hoteles, en la escala de 1 a 5 estrellas, conforme a los requisitos establecidos en la Norma Técnica Sectorial NTSH 006 "Clasificación de establecimientos de alojamiento y hospedaje - Categorización por estrellas de hoteles, requisitos normativos".
Decreto 2590 de 2009	Por el cual se reglamentan las Leyes 300 de 1996 y 1101 de 2006 En cuanto a los prestadores de servicios de vivienda turística, los servicios de vivienda turística en inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, tarjetas de registro, entre otras.
Política de Turismo de Naturaleza 2012 - MincIT	Se define el turismo de naturaleza <i>"aquella oferta de productos y servicios se desarrolla en torno a un atractivo natural que se rige por principios de sostenibilidad"</i>
Decreto 2503 de 2012	Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 22 de la Ley 1558 de 2012. Con la definición de bienes inmuebles con vocación turística, bienes inmuebles con vocación turística incautados y extintos, certificación sobre el carácter de bienes inmuebles con vocación turística, venta de establecimientos de comercio extintos con vocación turística, administración de los bienes incautados con vocación turística.
Ley 1558 de 2012	Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 -Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones La presente ley tiene por objeto el fomento, el desarrollo, la promoción, la competitividad del sector y la regulación de la actividad turística, a través de los mecanismos necesarios para la creación, conservación, protección y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, resguardando el desarrollo sostenible y sustentable y la optimización de la calidad, estableciendo los mecanismos de participación y concertación de los sectores público y privado en la actividad. Y establece como obligatoriedad para los prestadores de servicios correspondientes contar con la certificación de calidad en turismo de aventura y sostenibilidad turística.
NORMAS TÉCNICAS SECTORIALES	Norma Técnica Sectorial Colombiana NTS-TS 001-1. Destinos Turísticos – Área Turística. Requisitos de sostenibilidad (ICONTEC - 2014) ⁴⁸

⁴⁸ Norma Técnica Sectorial Colombiana 001-1. Destino Turístico – Área Turística. Requisitos de Sostenibilidad. Consultada en: <http://www.mincit.gov.co/getattachment/minturismo/calidad-y-desarrollo/>



	<p>Según datos publicado por MINCIT⁴⁹, en la actualidad Colombia cuenta con 18 destinos turísticos y 2 playas certificados en sostenibilidad. Entre las cuales se encuentran: Villa de Leyva (Boyacá), Puerto Nariño (Amazonas), Parque Regional Ecoturístico Arvi (Medellín), Centro Histórico de Cartagena, Jardín (Antioquia), Guadalajara (Buga), Santa Cruz (Mompox), Ciénaga (Magdalena). Esta certificación garantiza a la comunidad local y a los turistas, que la preservación del medio ambiente, el respeto sociocultural y el crecimiento económico se desarrollan de manera equilibrada. Cuentan con una Política de Sostenibilidad, que permitirá que turismo se desarrolle de forma sostenible independientemente del cambio de administraciones que se den en los municipios. Adicionalmente esta norma técnica, presenta una serie de recomendaciones de buenas prácticas de uso de agua, energía, residuos sólidos, productos químicos y productos peligrosos.</p>
	<p>Norma Técnica Sectorial Colombiana NTS-TS 001-2. Playas Turísticas. – Área Turística. Requisitos de sostenibilidad (ICONTEC - 2015)⁵⁰</p>
	<p>Norma que determina los criterios de evaluación para el otorgamiento del certificado de calidad turística (NTS-TS 001-1 y NTS-TS 001-2).</p>
Resolución 3860 de 2015	<p>Se debe implementar la NTS con el fin de poder renovar el Registro Nacional de Turismo. Esta resolución en su artículo 6 manifiesta que los prestadores de servicios turísticos deberán cumplir con NTS de Sostenibilidad y las posteriores que se expidan.</p>
Plan Sectorial de Turismo 2018 - 2022	<p>Turismo: el propósito que nos une.</p> <p>El cual tiene por objetivo mejorar la competitividad de Colombia como destino turístico a partir de iniciativas de fortalecimiento de la productividad, la generación de valor y la corresponsabilidad entre los actores del sector turismo, así como su posicionamiento en los mercados nacionales e internacionales. Con el fin de dar cumplimiento al objetivo propuesto se establecen 6 líneas estratégicas del Gobierno Nacional:</p> <ul style="list-style-type: none">Generación de condiciones institucionales para el impulso del sector turismo.Gestión integral de destinos y fortalecimiento de la oferta turística del país.Más inversión, mejor infraestructura y conectividad para el turismo.Innovación y desarrollo empresarial en el sector turismo.Fortalecimiento del capital humano para la competitividad del turismo.Promoción de un turismo transformador, incluyente y con equidad.

Normativa Ambiental

Ley 165 de 1994: por medio de la cual se aprueba el “*Convenio sobre la Diversidad Biológica*”, Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. Se reconocen las áreas protegidas como instrumentos importantes para cumplir las metas de reducción significativa de la tasa de pérdida de la diversidad biológica,

[sostenible/calidad-turistica/normas-tecnicas-sectoriales/nts-turismo-sostenible-1/norma-tecnica-sectorial-colombiana-nts-%E2%80%93001-1/norma-tecnica-sectorial-colombiana-nts-%E2%80%93001-1.pdf.aspx](http://www.mincit.gov.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=cf570b29-7f96-40f2-8bb6-6f75c2653495)

⁴⁹ Ministerio de Comercio Industria y Turismo. Consultado en:

<http://www.mincit.gov.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=cf570b29-7f96-40f2-8bb6-6f75c2653495>

⁵⁰ Norma Técnica Sectorial Colombiana 001-2. Playas Turísticas – Área Turística. Requisitos de Sostenibilidad, II actualización 2015. Consultada en: <http://www.mincit.gov.co/getattachment/minturismo/calidad-y-desarrollo-sostenible/calidad-turistica/normas-tecnicas-sectoriales/nts-turismo-sostenible-1/norma-tecnica-sectorial-colombiana-nts-%E2%80%93001-2/norma-tecnica-sectorial-colombiana-nts-%E2%80%93001-2.pdf.aspx>



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. Además, el país se adhiere a los principios y compromisos adquiridos en el marco del Convenio de Diversidad Biológica relacionados con turismo sostenible y biodiversidad y que se han vinculado 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 2002⁵¹.

ARTICULADO EVALUADO	
Art. 1. Objetivos	<u>La conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada.</u>

Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE), 2012: dentro de los grupos de actores involucrados en la gestión de la biodiversidad en Colombia, se encuentra el grupo relacionado con los usuarios directos; definidos como aquellos que utilizan la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos como principal elemento para el desarrollo de sus actividades. Son parte de este grupo el sector de comercio y turismo.

Los servicios ecosistémicos, entendidos como “(...) *los beneficios directos e indirectos que la humanidad recibe de la biodiversidad y que son el resultado de la interacción entre los diferentes componentes, estructuras y funciones que constituyen la biodiversidad. Los servicios ecosistémicos han sido reconocidos como el puente de unión entre la biodiversidad y el ser humano (...)*”⁵². Esta política divide los servicios ecosistémicos en cuatro tipos:

Servicios de aprovisionamiento: constituidos por el conjunto de bienes y productos que se obtienen de los ecosistemas como alimentos, fibras, maderas, leña, agua, suelo, recursos genéticos, pieles, mascotas, entre otros. Servicios de regulación y soporte: definidos como el resultado de la regulación de los procesos ecosistémicos, incluyendo el mantenimiento de la calidad del aire, la regulación del clima, el control de la erosión, el control de enfermedades humanas y la purificación del agua. Por su parte, los de soporte son servicios y procesos ecológicos necesarios para el aprovisionamiento y la existencia de los demás servicios ecosistémicos. Servicios culturales: entendidos como los beneficios no materiales obtenidos de los ecosistemas, a través del enriquecimiento espiritual, belleza escénica,

⁵¹ Política de Turismo de Naturaleza. Consultado en:

<http://www.bogotaturismo.gov.co/sites/intranet.bogotaturismo.gov.co/files/POLITICA%20DE%20TURISMO%20DE%20NATURALEZA.pdf>

⁵² La biodiversidad como sustento de Servicios Ecosistémicos y del Bienestar Humano. Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos. Pág. 30



inspiración artística e intelectual, el desarrollo cognitivo, la reflexión, la recreación y las experiencias estéticas. En este aparte se encuentra el desarrollo de actividades recreativas y de turismo, y se plantea que el país presenta una tendencia hacia el crecimiento en la visita de regiones naturales como parques nacionales o dirigidos a la observación de aves.

Política para el Desarrollo del Ecoturismo: política en el cual se determina el desarrollo sostenible como referente del ecoturismo. Cualquier destino ecoturístico debe orientar sus acciones teniendo en cuenta el logro de un desarrollo ordenado de la actividad. Para que el logro del objetivo de la política sea posible se establecen 9 líneas estratégicas que determinan su viabilidad:

- Ordenamiento y planificación de las áreas.
- Determinación de los requerimientos de infraestructura, planta turística y actividades permitidas en las áreas en las que se desarrolle el ecoturismo.
- Establecimiento de programas de monitoreo y aplicación de correctivos para los impactos negativos.
- Determinación de las responsabilidades de los actores locales y regionales.
- Formación, capacitación y sensibilización de los actores regionales y locales.
- Investigación de mercados y diseño del producto ecoturístico.
- Desarrollo de estándares de calidad para el servicios.l
- Fortalecimiento de organizaciones empresariales de base para la prestación de servicios.
- Promoción y comercialización de los servicios.

Cuando se pretendan desarrollar actividades ecoturísticas en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, deberán sujetarse a los procedimientos de planeación señalados por la Ley; considerando su desarrollo únicamente en las zonas previstas como las zonas de alta intensidad de uso y zonas de recreación general al exterior, de acuerdo con lo establecido en el plan de manejo o el plan maestro de las áreas con vocación turística.