



| | | |
|--|--|-----------|
| | Al responder por favor cítese este número 13002022E2011314 | |
| | Fecha Radicado: 2022-09-20 17:00:07 | |
| | Código de Verificación: 8998e | Folios: 7 |
| | Radicator: Ventanilla Minambiente | Anexos: 0 |
| | Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible | |

Bogotá, D. C.

Señor
GIOVANI BATAGLIN SUAREZ BURGOS
Director (E)
Ministerio de Comercio Industria y Turismo
Correo electrónico: gbsuarez@mincit.gov.co.
Ciudad

Asunto: Respuesta a su solicitud relacionada con el cumplimiento Decreto 190 de febrero de 2022. Radicado 2022E1030262.

Respetado Sr. Suárez:

En atención a su derecho de petición con número de radicado citado en la referencia, la cual se detallará más adelante, nos permitimos dar contestación en los siguientes términos:

I. Consideraciones del Ministerio.

Teniendo en cuenta la consulta presentada mediante el radicado del asunto, nos permitimos plantear las siguientes consideraciones, dejando de presente que en concordancia con lo establecido por la Ley 1755 de 2015, la Ley 99 de 1993¹, el Decreto 3570 de 2011 y el artículo 1.1.1.1.1 del Título 1,

¹ El Ministerio de Ambiente hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible fue creado mediante la expedición de la Ley 99 de 1993 como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargados de impulsar y definir, 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.

De esta manera, la referida ley determinó en su artículo 5° las funciones que le corresponden al Ministerio. De otra parte, el Decreto 3570 de 2011, modificó los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y lo integró al Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible. De esta manera, se asignaron en el artículo segundo funciones específicas y la distribución de estas al interior de la Entidad.



Parte 1, del Libro 1 del Decreto 1076 de 2015, **la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.**

II. Recuento normativo.

Es importante recordar que, nuestro país cuenta con un amplio marco normativo dirigido a la protección y conservación del patrimonio natural. En cuanto a las áreas protegidas, éstas se encuentran enmarcadas principalmente en cinco grandes normas que regulan la materia, de las cuales se desprenden una gran cantidad de normas especiales; a saber;

- ✓ **Decreto 2811 de 1974:** “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”. en el cual se reconoció el ambiente como patrimonio común y se establecieron responsabilidades para la preservación y el manejo de los recursos naturales. Se crea el Sistema de Parques Nacionales.
- ✓ **Constitución Política de 1991:** en la cual se contemplaron diversas obligaciones y derechos relacionados con la protección y conservación de la diversidad biológica, la función ecológica de la propiedad, el derecho a gozar de un ambiente sano, la protección de la diversidad e integridad del ambiente y la planificación del manejo y aprovechamiento de nuestros recursos naturales.
- ✓ **Ley 165 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”. La cual establece la obligación a cargo de cada estado parte de establecer un sistema de áreas protegidas.
- ✓ **Ley 99 de 1993:** Ley general ambiental “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”.
- ✓ **Decreto 1076 de 2015:** Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. En el cual se compiló el Decreto 2372 de 2010, mediante el cual se crea y reglamenta el Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP, las categorías de manejo que lo conforman y los procedimientos generales relacionados con este:

**Categorías de áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP,
Decreto 1076 de 2015 Artículo 2.2.2.1.2.2:**



Áreas protegidas públicas:

- a) Las del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- b) Las Reservas Forestales Protectoras: las cuales pueden ser nacionales y regionales.
- c) Los Parques Naturales Regionales.
- d) Los Distritos de Manejo Integrado: los cuales pueden ser nacionales y regionales.
- e) Los Distritos de Conservación de Suelos.
- f) Las Áreas de Recreación: las cuales son de escala regional.

Áreas Protegidas Privadas:

- f) Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil.

Además de las áreas protegidas que conforman el SINAP, existen diversas figuras que buscan la protección de los recursos naturales, incluyendo las estrategias de conservación que permiten garantizar el cumplimiento de las obligaciones y derechos constitucionales y legales referidos, entre las cuales se encuentran los ecosistemas estratégicos:

Ecosistemas Estratégicos:

Se denomina a aquellos ecosistemas que suministran bienes o servicios a las comunidades humanas necesarios para satisfacer alguna necesidad básica². Entre los cuales se pueden identificar los ecosistemas de páramos (Ley 1930 de 2018), bosques secos, humedales, manglares, (Ley 99 de 1993) pastos marinos, arrecifes de coral, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos - artículo 2.2.2.1.3.8 Decreto 1076 de 2015, entre otros.

Ahora bien, algunos de los ecosistemas estratégicos existentes son también por definición normativa y jurisprudencial áreas de especial importancia ecológica, tal como lo determina el numeral 4 del artículo 1 de la Ley 99 de 1993, refrendado por el artículo 2.2.2.1.3.8 compilado en el Decreto 1076 de 2015. Cabe aclarar entonces, que, si bien algunos de estos ecosistemas se entienden como áreas de especial importancia ecológica, no son en sí mismos áreas protegidas, pues como ya se estableció las mismas tienen unas características especiales que no obedecen exclusivamente a un ecosistema sino a los objetivos de conservación que busque alcanzar.

² Consulta en línea: <https://archivo.minambiente.gov.co/index.php/bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos/ecosistemas-estrategicos>



Igualmente, es importante establecer que la normatividad colombiana ha venido fijando algunos usos no permitidos al interior de las áreas protegidas y de los ecosistemas, con el fin de proteger sus elementos biofísicos. Veamos algunas de sus características y régimen de usos:

“ARTÍCULO 2.2.2.1.4.2. Definición de los usos y actividades permitidas. De acuerdo con la destinación prevista para cada categoría de manejo, los usos y las consecuentes actividades permitidas, deben regularse para cada área protegida en el Plan de Manejo y ceñirse a las siguientes definiciones:

a) *Usos de preservación:* Comprenden todas aquellas actividades de protección, regulación, ordenamiento y control y vigilancia, dirigidas al mantenimiento de los atributos, composición, estructura y función de la biodiversidad, evitando al máximo la intervención humana y sus efectos.

b) *Usos de restauración:* Comprenden todas las actividades de recuperación y rehabilitación de ecosistemas; manejo, repoblación, reintroducción o trasplante de especies y enriquecimiento y manejo de hábitats, dirigidas a recuperar los atributos de la biodiversidad.

c) *Usos de Conocimiento:* Comprenden todas las actividades de investigación, monitoreo o educación ambiental que aumentan la información, el conocimiento, el intercambio de saberes, la sensibilidad y conciencia frente a temas ambientales y la comprensión de los valores y funciones naturales, sociales y culturales de la biodiversidad.

d) *De uso sostenible:* Comprenden todas las actividades de producción, extracción, construcción, adecuación o mantenimiento de infraestructura, relacionadas con el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, así como las actividades agrícolas, ganaderas, mineras, forestales, industriales y los proyectos de desarrollo y habitacionales no nucleadas con restricciones en la densidad de ocupación y construcción siempre y cuando no alteren los atributos de la biodiversidad previstos para cada categoría.

e) Usos de disfrute: Comprenden todas las actividades de recreación y ecoturismo, incluyendo la construcción, adecuación o mantenimiento de la infraestructura necesaria para su desarrollo, que no alteran los atributos de la biodiversidad previstos para cada categoría.

PARÁGRAFO 1. Los usos y actividades permitidas en las distintas áreas protegidas que integran el SINAP se podrán realizar siempre y cuando no alteren la estructura, composición y función de la biodiversidad característicos de cada categoría y no contradigan sus objetivos de conservación.



PARÁGRAFO 2. En las distintas áreas protegidas que integran el Sinap se prohíben todos los usos y actividades que no estén contemplados como permitidos para la respectiva categoría. (se subraya y resalta)

Se concluye entonces que, tanto las áreas protegidas, como los ecosistemas estratégicos tienen por finalidad conservar la biodiversidad que hay en su interior, por tanto, su régimen de usos se enmarca dentro de la conservación y restauración, principalmente, pero también se puede dar el uso sostenible y **el uso de disfrute, el cual incluye las actividades de recreación y ecoturismo**, siempre y cuando no se altere la estructura del área protegida y se respeten sus objetivos de conservación.

Una vez analizado el contexto de su solicitud, encontramos lo siguiente:

A través del Decreto 190 de 2022, “Por el cual se reglamentan los artículos 3, 4 y 5 de la Ley 2068 de 2020 y se sustituye el Capítulo 8 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, en relación con los atractivos turísticos” se determinan los procedimientos, criterios y lineamientos que deben tenerse en cuenta para que los **municipios, distritos y departamentos, declaren atractivos turísticos**, previo concepto del Mincit, lo anterior es concordante con lo establecido por el artículo 4° de la Ley 2068 de 2020, que establece que los atractivos turísticos podrán ser declarados por iniciativa de la **autoridad territorial**.

Es así como la primera conclusión a la que se llega de la lectura sistemática del decreto bajo estudio es que; son los municipios, distritos y departamentos los responsables de dar aplicación al mismo, en otras palabras, son dichas entidades territoriales, las encargadas de declarar los atractivos turísticos, siguiendo el procedimiento previsto por el artículo 2.2.4.8.2.1 del decreto en cuestión.

Así mismo, la norma es clara al establecer que cuando dicha declaratoria recaiga sobre áreas pertenecientes al Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP, la entidad territorial interesada en tal declaratoria deberá contar con concepto previo del Mincit y de la autoridad ambiental competente en la administración del área³, quién deberá establecer la capacidad del atractivo turístico, a través de un análisis de infraestructura, personal, equipamiento, y valores ambientales y socioculturales⁴, además de otorgar los permisos necesarios para el desarrollo de las actividades turísticas.

Finalmente, el párrafo 2 del artículo 2.2.4.8.3.1 del Decreto 190 de 2022, establece que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá los lineamientos que deberán atender las autoridades ambientales competentes para establecer la capacidad de carga turística en las áreas del SINAP:

³ Decreto 190 de 2022, artículo 2.2.4.8.2.1

⁴ Decreto 190 de 2022, artículo 2.2.4.8.3.5



“Parágrafo 2. 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”** (se subraya)

III. Respuesta a la solicitud elevada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

En consideración a lo anterior, esta Oficina Asesora Jurídica, se permite dar contestación a su solicitud en los siguientes términos:

1. Frente a su solicitud de **“identificar los atractivos turísticos para los cuales se deba fijar la capacidad y solicitar a los administradores de dichos atractivos que presenten los estudios de capacidad”**, una vez analizado el Decreto 190 de 2022, encontramos que las autoridades competentes para identificar los atractivos turísticos y adelantar su declaratoria son los concejos municipales y distritales y las asambleas departamentales (arts. 2.2.4.8.1.2 y 2.2.4.8.2.1 Decreto 190 de 2022), en este orden de ideas son dichas entidades territoriales las encargadas también de solicitar los estudios de capacidad a las autoridades ambientales competentes⁵ en la administración de las áreas protegidas del SINAP, por tanto no es posible acceder a su solicitud de identificar los atractivos turísticos, ni de presentar los estudios de capacidad, teniendo en cuenta que ni la norma en mención, ni la ley 2068 de 2020 facultan al Minambiente para realizar dichas actividades.

2. Frente a su solicitud **“su entidad deberá adoptar mediante acto administrativo motivado la capacidad de carga, las medidas de manejo y de mejoramiento, cuando corresponda, y el plan de monitoreo de los impactos, de acuerdo con el artículo 2.2.4.8.3.7 del mismo Decreto”** amablemente, nos permitimos informarle que dicha solicitud será trasladada al Viceministerio de Políticas y Normalización Ambiental del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para que se dé inicio al procedimiento de instrumentación normativa establecido por el Sistema Integrado de Gestión de Calidad, a fin de crear los lineamientos para establecer la capacidad de carga de la actividad turística en las áreas protegidas del SINAP, los cuales servirán de guía para que las autoridades ambientales competentes realicen los estudios pertinentes para determinar la capacidad de carga en cada área protegida, cuando las autoridades territoriales manifiesten su interés de declarar el área como “atractivo turístico” y posteriormente tomarán las determinaciones pertinentes en cada caso particular y concreto, teniendo en cuenta que las actividades de ecoturismo hacen parte del listado de actividades permitidas al interior de las áreas protegidas del Sinap.

⁵ Entiéndase por autoridades ambientales competentes en la administración de las áreas protegidas, Parques Nacionales Naturales de Colombia, las Corporaciones Autónomas Regionales y las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos.



Esperamos con lo anterior, haber atendido favorablemente su solicitud, quedamos a su disposición para resolver cualquier inquietud sobre el particular.

Cordialmente,

SARA INES CERVANTES MARTINEZ

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Revisó: Myriam Amparo Andrade H. – Coordinadora Grupo de Conceptos y Normatividad en Biodiversidad.

Elaboró: Paula Gálvez – Contratista Oficina Asesora Jurídica