



Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica.



Bogotá, D.C.

**MEMORANDO**  
**\*20161300006013\***

**FECHA: 29-11-2016**

**PARA: JULIA MIRANDA LONDOÑO**  
**Directora General**

**DE: Jefe Oficina Asesora Jurídica**

**ASUNTO:** Concepto jurídico / Ecoturismo en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales/ Prohibición actividades Hoteleras/ Prohibición construcción de Nueva Infraestructura / Licencia ambiental para actividades permitidas.

**Normativa.** Ley 2 de 1959, Sentencia Consejo de Estado 1981, Constitución Política de 1991, artículos 1, 2, 8, 58, 78, 79 y 80, 81, 95, Ley 99 de 1993 artículos 49, 51 y 52 /DL. 2811 de 1974/ Decreto Unificado 1076 de 2015 (Decreto 622 de 1977 / Decreto 2041 de 2014) / Resolución 0531 del 2013

De conformidad con lo establecido en el Decreto 3572 de 2011, corresponde a la Oficina Asesora Jurídica conceptuar sobre los temas relacionados con la actividad y gestión de la Entidad y velar por su unificación, actualización, difusión y aplicación, dentro del marco legal que orienta la función pública, y en ese sentido aborda el análisis respecto a la prohibición de actividades hoteleras y la construcción de nueva infraestructura en el marco de la actividad ecoturística en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, de acuerdo con el régimen legal, la doctrina de los órganos judiciales como son el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, así como las reglamentaciones que en su cumplimiento han sido expedidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Para abordar el análisis de la prohibición que contiene el numeral 3 del artículo 2.2.2.1.15.1. del Decreto Único 1076 de 2015 (artículo 30 del Decreto 622 de 1977), en el que señala entre otras conductas que pueden traer como consecuencia la alteración al ambiente natural de las áreas del SPNN, las actividades agropecuarias o industriales (incluidas las hoteleras), es necesario revisar los antecedentes normativos y constitucionales de cara con las finalidades y objetivos<sup>1</sup> que persigue el Sistema, que en todo caso enmarca

<sup>1</sup> Artículo 328 Decreto Ley 2811 de 1974 y Artículo 3 Decreto 622 de 1977





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica.



las competencias atribuidas a las autoridades ambientales (Agencia Nacional de Licencias Ambientales - ANLA y Parques Nacionales Naturales), y delimita el actuar tanto de los particulares como de las entidades públicas.

Como primer antecedente normativo encontramos el artículo 13 de la Ley 2 de 1959, que señala al *turismo* en Parques Nacionales Naturales como una actividad de aquellas que pueden considerarse por el Gobierno Nacional como compatibles con la conservación, debiendo estar enmarcadas en las finalidades y objetivos de conservación que se persiguen en las áreas del Sistema.

Posteriormente, el Decreto Ley 2811 de 1974, en su artículo 332 estableció entre otras actividades permitidas dentro de las áreas del Sistema, la *recreación*, que fue reglamentada por el artículo 5 del Decreto 622 de 1977 (hoy contenido en el Decreto 1076 de 2015), indicando que se permite el desarrollo de actividades recreativas en zonas de recreación general exterior y alta densidad de uso, las cuales deben definirse en los ejercicios de zonificación de cada una de las áreas, y establece en cabeza de Parques Nacionales la facultad de regular sus usos, establecer las correspondientes tarifas y fijar los cupos máximos de visitantes. Igualmente, el mismo decreto establece la facultad de la autoridad ambiental de establecer restricciones o incluso prohibiciones a la actividad siempre que se *“determine que pueda ser causa de modificaciones significativas del ambiente o de los valores naturales de las distintas áreas”*<sup>2</sup>.

Con el fallo del Consejo de Estado del 27 de marzo de 1981, expediente 3227, en acción de nulidad del numeral 3º del artículo 30 del Decreto 622 de 1977, compartiendo el criterio del Fiscal, se revisa la legalidad de la prohibición de la actividad de la industria hotelera, concluyendo: *“La actividad turística permitida en los Parques Nacionales tiene una modalidad adecuada a la conservación de los mismos, siendo de advertir que lo que no permite el Código en cuestión y la disposición impugnada es la industria de la hotelería propiamente dicha, en todas sus manifestaciones, y que desde luego la prohibición no comprende, las cabañas, refugios o construcciones similares que en pequeña escala puedan requerir los visitantes para tomar refrigerios y pernoctar.”* (subrayado fuera de texto)

De conformidad con el marco normativo expuesto y el Fallo del Consejo de Estado, se concluye que la prohibición de la industria hotelera contenida en el numeral 3 del artículo 2.2.2.1.15.1 del Decreto 1076 de 2015 (art. 30 del Decreto 622 de 1977), no contradice lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 2 de 1959, en el entendido que se pueden realizar las actividades de turismo en Parques Nacionales que no causen alteración al ambiente natural, motivo por el cual, no se puede afirmar que dentro de las actividades asociadas al turismo al interior de las áreas protegidas del Sistema se encuentren incluidas aquellas relacionadas propiamente con la industria hotelera, pues se consideró por el Consejo de Estado y el mismo gobierno nacional que ésta causa afectación e impactos negativos al medio natural.

<sup>2</sup> Numeral 8, artículo 30 del Decreto 622 de 1977.





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica.



Posteriormente, a partir de la Constitución de 1991, las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales son catalogadas como **áreas de especial importancia ecológica**, y en su artículo 63 dispone que los Parques Nacionales son “inalienables, imprescriptibles e inembargables”<sup>3</sup>, y esta protección, ha sostenido la Corte Constitucional, debe interpretarse “en el sentido de que dichas limitaciones las estableció el Constituyente con el propósito de que las áreas alindadas o delimitadas como parques, dada su especial importancia ecológica (art. 79), se mantengan incólumes e intangibles, y por lo tanto, no puedan ser alteradas por el legislador, y menos aún por la administración, habilitada por éste”.

Así mismo, la Corte Constitucional señaló que el mandato de conservación de estas áreas impone la obligación del Estado y de los particulares de **preservar** sus ecosistemas, “que no están sometidos a la obligación de garantizar un desarrollo sostenible, sino a procurar su **intangibilidad**. De ahí que únicamente sean admisibles usos compatibles con la conservación y esté proscrita su explotación”<sup>4</sup>.

Así pues, según lo establece la Corte, “Las áreas de especial importancia ecológica, en este orden de ideas, están sometidas a un régimen de protección más intenso que el resto del medio ambiente. Dicha protección tiene enormes consecuencias normativas, en la medida en que (i) se convierte en principio interpretativo de obligatoria observancia cuando se está frente a la aplicación e interpretación de normas que afecten dichas áreas de especial importancia ecológica y (ii) otorga a los individuos el derecho a disfrutar pasivamente de tales áreas, así como a que su integridad no se menoscabe”<sup>5</sup>.

Así las cosas, resulta claro que cualquier proyecto que se pretenda realizar al interior de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, deberá estar en el marco de las actividades permitidas expresamente en su régimen (lo cual, excluye de plano las actividades prohibidas, tanto las definidas en la ley y reglamentos, como en sus instrumentos técnicos de manejo); esto significa que aquellas actividades permitidas como la recreación y con ello el ecoturismo, sólo podrán ser realizadas siempre y cuando no causen alteraciones significativas al ambiente natural, tal como lo establece el artículo 23 del Decreto 622 de 1977, compilado en el Decreto 1076 de 2015.

Se suma a esta protección y responsabilidad Estatal, los compromisos asumidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible RIO+20, realizada en Río de Janeiro - Brasil, del 20 al 22 de junio de 2012, donde se adoptaron por los Estados participantes una serie de recomendaciones en materia de ecoturismo de las cuales se destacan las siguientes:

*“130. Ponemos de relieve que el turismo bien concebido y bien gestionado puede hacer una contribución*

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-566 de 1992, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>4</sup> Sentencia T-666 de 2002

<sup>5</sup> Idem.





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica.



*importante a las tres dimensiones del desarrollo sostenible, tiene estrechos vínculos con otros sectores y puede crear empleo decente y generar oportunidades comerciales. Reconocemos la necesidad de apoyar las actividades de turismo sostenible y la creación de capacidad conexas que permitan crear conciencia ambiental, conservar y proteger el medio ambiente, respetar la fauna y la flora silvestres, la diversidad biológica, los ecosistemas y la diversidad cultural y aumentar el bienestar y mejorar los medios de vida de las comunidades locales apoyando a las economías locales y el medio humano y natural en su conjunto. Pedimos que se preste más apoyo a las actividades de turismo sostenible y de creación de capacidad en esa esfera en los países en desarrollo a fin de contribuir al logro del desarrollo sostenible.*

*131. Alentamos el fomento de las inversiones en el turismo sostenible, incluidos el ecoturismo y el turismo cultural, lo cual puede consistir en crear empresas pequeñas y medianas y facilitar el acceso a recursos financieros, entre otras cosas, mediante iniciativas de microcréditos para las comunidades pobres, indígenas y locales de zonas con gran potencial ecoturístico. A este respecto, subrayamos la importancia de establecer, en caso necesario, directrices y reglamentos apropiados, de conformidad con las prioridades y leyes nacionales, para promover y apoyar el turismo sostenible". (subrayado fuera del texto)*

Es así que para el año 2013, teniendo en cuenta la garantía constitucional otorgada por la Constitución de 1991 y los desarrollos jurisprudenciales en materia de protección de las áreas del SPNN, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expide la Resolución 531 de 2013, mediante 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, y se establecen las condiciones en las que Parques Nacionales Naturales de Colombia llevará a cabo la planificación, ordenamiento y manejo de las actividades ecoturísticas, como actividad permitida en las áreas del Sistema.

En el marco de las competencias de esta Entidad, se establece la obligación para Parques Nacionales Naturales de definir la vocación ecoturística del área protegida, con la aplicación de criterios biofísicos y socioeconómicos en los ejercicios de planeación y ordenación de las áreas, de cara a sus objetivos de conservación.

Así mismo, y de acuerdo con régimen legal que define de manera estricta las actividades permitidas en estas áreas protegidas, se estableció en el artículo quinto de la Resolución, la prohibición de construcción de nueva infraestructura permanente en las áreas del Sistema para prestar servicios de alojamiento, permitiendo únicamente el uso de carpas y hamacas en los sitios autorizados de camping, las cuales serán dotadas de los servicios necesarios con infraestructura liviana, plantas de potabilización y tratamiento de aguas y un manejo adecuado de residuos sólidos. Esta prohibición opera tanto para infraestructura nueva de titularidad de PNNC como para infraestructura nueva que pretendiesen desarrollar terceros al interior de las áreas del SPNN.



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia  
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3431  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)



Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica.



Esta **prohibición de construcción de nueva infraestructura turística permanente** está basada principalmente en los impactos ambientales negativos que genera la infraestructura, que de acuerdo con el estudio técnico realizado por la Subdirección de Gestión y Manejo<sup>6</sup>, estos impactos están asociados a la contaminación sonora y lumínica, la generación de vertimientos y de residuos, la afectación a la fauna y flora, la compactación del suelo, la fragmentación de ecosistemas, la generación de microclimas y la disminución de la oferta hídrica de algunos ecosistemas.

En el mismo estudio técnico, se identificó que la infraestructura de carácter permanente limita la posibilidad de reclasificar las zonas de manejo con la finalidad de recuperar los ecosistemas que se han visto alterados por el impacto de dicha infraestructura generando un riesgo de deterioro de la biodiversidad como principal atractivo natural.

De esta manera y con el fin de prevenir la generación de estos impactos al interior de las áreas del Sistema de Parques se hizo necesario no permitir la instalación de nueva infraestructura permanente dentro de dichas áreas y tomar medidas especiales para el manejo de los impactos ambientales negativos que generan la infraestructura permanente ya existente, toda vez que el manejo y gestión de las áreas protegidas demanda una mirada integral y articulada que permita diferenciar las actividades que se pueden realizar en las áreas del Sistema de Parques y orientar las estrategias apropiadas y efectivas de gestión contenidas en los respectivos planes de manejo.

De esta forma, queda claro que para la realización de esta actividad permitida que constituye el hoy llamado Ecoturismo, existen claras directrices para su ejercicio, previa planificación y ordenamiento del área protegida por parte de Entidad, que recoge los postulados constitucionales desarrollados por los diferentes fallos de la Corte Constitucional, como ya se anotó, que convierte la actividad del Ecoturismo en una herramienta que complementa la conservación de la diversidad biológica y no puede realizarse en desmedro de los objetivos de conservación que pretenden alcanzarse con el Sistema de parques nacionales naturales.

Visto lo anterior, la construcción de nueva infraestructura permanente para prestar servicios de alojamiento, por tratarse de una actividad que está determinada como causante de modificaciones significativas al medio ambiente, no puede estar amparada por la licencia ambiental, en tanto que sólo son licenciables y/o autorizables los proyectos, obras o actividades permitidas<sup>7</sup>, y previo concepto de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

<sup>6</sup> Directrices para la planificación y el desarrollo del ecoturismo en las áreas del sistema de parques nacionales naturales- Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas. Marzo de 2013.

<sup>7</sup> Artículo 8 Decreto 2041 de 2014 recogido en el Decreto Unificado 1076 de 2015. "Artículo 2.2.2.3.2.2. Competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades: (...) 12. Los proyectos que afecten las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales: a) Los proyectos, obras o actividades que afecten las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales por realizarse al interior de estas, **en el marco de las actividades allí permitidas**:".





Así lo manifestó la Corte Constitucional<sup>8</sup> al examinar la constitucionalidad del numeral 9 del artículo 52 de la Ley 99 de 1993, que establece la competencia del Ministerio de Ambiente para otorgar licencias ambientales en relación a proyectos que afecten las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, en el que señaló que la licencia tiene múltiples propósitos relacionados con la prevención, el manejo y la planificación, y en áreas del Sistema de Parques opera como un instrumento coordinador, planificador, previsor y cautelar, mediante el cual el Estado cumple –entre otros– con los mandatos constitucionales de protección de los recursos naturales y del ambiente, el deber de conservación de las áreas de especial importancia ecológica y la realización de la función ecológica de la propiedad; y en esa medida el trámite de otorgamiento o negación de cualquier licencia ambiental para proyectos, obras o actividades en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales **debe estar sujeto a sus precisas finalidades y a los usos y actividades permitidas dentro de las áreas del Sistema**. En este sentido señaló:

*“26. En fin, la figura del Sistema de Parques Nacionales Naturales entendida como una técnica de reserva de ciertas áreas del territorio, y su afectación a un régimen jurídico especial es, para este Tribunal, una forma adecuada y concreta de cumplir con los mandatos constitucionales antes mencionados. Es precisamente este régimen el que le da contenido jurídico, como conjunto de competencias, mandatos y prohibiciones, que permite la realización de un sistema especial de protección ambiental.”*

*Dicho régimen jurídico está compuesto por cinco elementos revestidos de una especial relevancia constitucional. Primero, que el uso, manejo y destinación de dichas áreas está sujeto de forma estricta a unas finalidades específicas de conservación, perpetuación **en estado natural** de muestras, y protección de diferentes fenómenos naturales y culturales, perfiladas en el artículo 328 del CRN. Segundo, que, en concordancia con lo anterior, las actividades permitidas en el área de parques naturales son exclusivamente: conservación, investigación, educación, recreación, cultura, y recuperación y control, en los términos de los artículos 331 y 332 del CRN. Tercero, que en dichas áreas están prohibidas conductas que puedan traer como consecuencia la alternación del ambiente natural; en especial están prohibidas las actividades mineras, industriales, **incluso las hoteleras, agrícolas y ganaderas**. Cuarto, que dichas áreas están clasificadas según una cierta tipología (parque natural, área natural única, santuarios de flora y de fauna, y vía parque) basada en el reconocimiento de su valor excepcional, y en sus condiciones y características especiales, en los términos previstos en el artículo 329 del CRN. Y, por último, que dichas áreas están zonificadas para efectos de su mejor administración. Esta zonificación incluye también las zonas amortiguadoras ubicadas por fuera de tales áreas protegidas; estas zonas están sometidas a un régimen jurídico asimilable en algunos aspectos al del Sistema de Parques Nacionales Naturales, por lo cual es*

<sup>8</sup> Sentencia C-746 de 20112.M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica.



*posible que en su territorio sean impuestas restricciones al ejercicio de los derechos y libertades, con el fin de atenuar los efectos nocivos que tales actividades puedan generar a las referidas áreas protegidas”.*

Este criterio se reitera por la Corte en sentencia T 282 de 2012 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), en donde anotó:

*“...las licencias ambientales son en el ordenamiento jurídico una suerte de garantía objetiva con la que se pretende ante todo asegurar la protección del entorno natural o del ambiente sano de toda acción que materialmente pudiere afectarlos. Contrario a lo que señaló el juez de segunda instancia, los derechos o intereses que animan la construcción de obras, no cambian el contenido obligacional ambiental, pues es el sólo hecho de transformar el paisaje o el actuar sobre las especies naturales existentes, lo que determina la exigencia de la solicitud, la presentación del diagnóstico ambiental de alternativas, el estudio de impacto ambiental, en fin, las exigencias derivadas del procedimiento administrativo que el estudio de licencias ambientales supone...”, especialmente en las áreas del SPNN “en razón de la naturaleza e impacto que de suyo supone el desarrollar obras o servicios, o actividades en los parques naturales”<sup>9</sup>.*

En la sentencia T 806 de 2014 la Corte Constitucional precisa que la posibilidad de licenciamiento en las áreas del SPNN sólo es susceptible de cobijar o incumbe “a las actividades establecidas taxativamente y definidas en los artículos 331 y 332 del Decreto ley 2811 de 1974, es decir, conservación, investigación, educación, recreación, cultura, recuperación y control”<sup>10</sup>, lo cual “siempre se debe articular el plan de manejo del área protegida”<sup>11</sup>, pues la Corte entiende que el régimen de actividades permisibles y de prohibiciones establecido en el Código de Recursos Naturales se complementa con otras disposiciones propias del régimen especial de estas áreas protegidas, como es el caso de la Resolución 531 de 2013 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como las previsiones del componente de ordenamiento de los planes de manejo de las áreas.

Sumando todo lo expuesto, nos permitimos concluir:

1. Las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales están reservadas para fines exclusivos de preservación y conservación; ni el legislador ni la administración pueden cambiar la destinación de un Parque Nacional Natural para que se le dé otro uso o afectación.
2. La autoridad ambiental está en la obligación de garantizar los postulados constitucionales sobre conservación de áreas de especial importancia ecológica, entre las cuales figura el Sistema de Parques Nacionales Naturales.

---

<sup>9</sup> Sentencia C-894 de 2003.

<sup>10</sup> Numeral 7.2.3. del fallo, página 42.

<sup>11</sup> Idem.





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica.



3. Es importante distinguir la actividad de “recreación” y “ecoturismo” de la actividad o “industria hotelera”: Mientras la primera es en principio permisible a la luz del Código de Recursos Naturales y de Protección al Ambiente, del Decreto 622 de 1977 compilado en el Decreto único de Ambiente 1076 de 2015 y de la Resolución 531 de 2013 del MADS, la segunda está prohibida tanto por vía normativa como jurisprudencial.
4. Tanto el Ministerio de Ambiente como Parques Nacionales Naturales de Colombia pueden establecer restricciones parciales o incluso prohibiciones de actividades en principio permisibles en las áreas del Sistema, cuando consideren que su desarrollo “*pueda ser causa de modificaciones significativas del ambiente o de los valores naturales de las distintas áreas*”.
5. A la luz de lo anterior, la construcción de nueva infraestructura de carácter permanente para el alojamiento ecoturístico<sup>12</sup> se encuentra prohibida en las áreas del Sistema (Resolución 531 de 2013 del MADS).
6. Las licencias ambientales en áreas del SPNN versan exclusivamente sobre actividades permitidas en el régimen normativo y de ordenamiento del área protegida, y son susceptibles de otorgamiento siempre que no causen alteraciones significativas al ambiente.

De conformidad con lo expuesto, se tiene que la realización de nuevas construcciones de infraestructura turística permanente para alojamiento al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales no están permitidas y en consecuencia no se pueden considerar como una actividad o intervención susceptible de ser amparada por la licencia ambiental.

Atentamente,

## TRAMITADO VÍA ORFEO

**MARCELA JIMÉNEZ LARRARTE**

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Parques Nacionales Naturales de Colombia

Proyectó: Andrea Pinzón Torres – Asesora OAJ

<sup>12</sup> Dice el artículo 5 de la resolución 531 de 2013 sobre nueva infraestructura que: “el único tipo de alojamiento permitido para pernoctar será el uso de carpas y hamacas” en las zonas permitidas para tal efecto.



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 353 2400 Ext.: 3431  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)





**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Oficina Asesora Jurídica.



**Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia**  
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3431  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)