



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

Bogotá, D.C.

**MEMORANDO
*20191300004523***

FECHA: *21-10-2019_S*

PARA: MARCELA CANO CORREA
Jefe de Área Protegida – PNN Old Providence McBean Lagoon

DE: JAIME ANDRÉS ECHEVERRÍA RODRÍGUEZ
Jefe de Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Concepto carnetización prestadores de servicios ecoturísticos en el PNN Old Providence McBean Lagoon

Respetada doctora Marcela,

En atención a la consulta realizada sobre la posibilidad de realizar el proceso de carnetización del grupo de población raizal prestadora de servicios ecoturísticos, en atención a los compromisos adquiridos en el marco del acuerdo quinto de la Consulta previa protocolizada el día 30 de junio de 2017, con referencia a la actualización del plan de manejo del PNN Old Providence McBean Lagoon adoptado mediante la Resolución No. 083 del 16 de febrero de 2018, con el fin de poder contar con el primer grupo carnetizado hasta el mes de diciembre del año en curso, nos permitimos plantear el siguiente problema jurídico:

¿Es viable jurídicamente realizar el proceso de carnetización con los prestadores de servicios ecoturísticos en el PNN Old Providence? Y como consecuencia del mismo, ¿cómo se otorga y quién asume los costos generados del proceso de carnetización?

Para resolver la consulta formulada y teniendo en cuenta el escenario planteado, en primer lugar, se establecerá lo que hace referencia al enfoque diferencial con población raizal, en segundo lugar, se reiterarán las claridades sobre la consulta previa y la obligatoriedad del cumplimiento de los acuerdo, en tercer lugar, se indicará el debido proceso para llevar a cabo la carnetización de los prestadores de servicios ecoturísticos y quién asume los costos y por último, se presentarán las conclusiones al respecto.



El ambiente
es de todos

Minambiente



OFICINA ASESORA JURÍDICA
Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3430
www.parquesnacionales.gov.co



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

1. Enfoque diferencial con población raizal

La Constitución Política de Colombia en su artículo 7 establece que el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana, razón por la cual en el ordenamiento jurídico existen diferentes instrumentos que permiten que la misma sea efectiva y genere condiciones de igualdad. Como una expresión de la autodeterminación del pueblo raizal, la Constitución establece en su artículo 310 que el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina *se regirá, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos, por las normas especiales que en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico establezca el legislador.*

Acerca del reconocimiento de la población raizal, mediante Sentencia C – 530 de 1993, la Corte Constitucional ha establecido que *la cultura de las personas raizales de las Islas es diferente de la cultura del resto de los colombianos, particularmente en materia de lengua, religión y costumbres, que le confieren al raizal una cierta identidad. Tal diversidad es reconocida y protegida por el Estado y tiene la calidad de riqueza de la Nación.*

Igualmente, la Corte Constitucional ha reiterado el reconocimiento e importancia para la Nación del pueblo raizal como grupo étnico asociado a la cultura isleña, por lo cual ha reafirmado el derecho a la autodeterminación que le acaece, reconociéndolo como grupo tribal autónomo, distintivo e independiente de otras comunidades negras y étnicas del país. Como grupo diferenciado cuando se hace referencia a tribal se refiere en general, a grupos sociales que comparten una identidad cultural distinta a la sociedad dominante. De este modo en la Sentencia C 169 de 2001, en la cual se analiza el Convenio 169 de la OIT y su aplicación en el contexto colombiano, se establece que la norma internacional se refiere a dos elementos que se deben tener en cuenta a la hora de hablar de un grupo diferenciado: *(i) Un elemento "objetivo", a saber, la existencia de rasgos culturales y sociales compartidos por los miembros del grupo, que les diferencien de los demás sectores sociales, y (ii) un elemento "subjetivo", esto es, la existencia de una identidad grupal que lleve a los individuos a asumirse como miembros de la colectividad en cuestión.*

Con respecto al derecho de la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y tribales, que hace referencia a su derecho de optar, desde su visión, por el modelo de desarrollo que mejor se adecue a sus aspiraciones y visión del mundo, se ha reconocido la facultad de estas comunidades étnicas *de determinar sus propias instituciones y autoridades de gobierno, darse o conservar sus normas, costumbres, visión del mundo y opción de desarrollo o proyecto de vida; y adoptar las decisiones internas o locales que estimen*



El ambiente
es de todos

Minambiente



OFICINA ASESORA JURÍDICA
Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3430
www.parquesnacionales.gov.co



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

más adecuadas para la conservación o protección de esos fines¹, siendo ésta una máxima expresión del reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la nación.

Es claro entonces el carácter especial de la población raizal, motivo por el cual se desarrollan estrategias diferenciales en pro del grupo étnico.

2. Consulta previa y obligatoriedad del cumplimiento de acuerdos de consulta

El Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- sobre pueblos indígenas y tribales, adoptado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991 integra el bloque de constitucionalidad de conformidad con lo establecido en el artículo 93 de la Constitución Política. Este en su artículo sexto establece que los gobiernos deberán “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”, así como establecer los mecanismos de participación de los mismos.

En este sentido, la Corte Constitucional mediante la sentencia C-169 de 2001, con el fin de darle alcance a lo preceptuado en el convenio 169 frente a los beneficiarios del derecho de consulta, estableció sobre el concepto de tribal lo siguiente:

En lo relativo a esta definición particular, es de anotar que el término "tribal" difícilmente puede entenderse en el sentido restringido de una "tribu". Este concepto forma parte de la tipología propuesta por los teóricos de la Antropología Social, quienes dividieron las sociedades humanas en "bandas", "tribus", "cacicazgos" y "Estados", dependiendo de su estadio de complejización; haciendo a un lado el debate sobre la validez académica de estas categorías, lo cierto es que mal haría la

¹ <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/T-411-14.htm>

“Ver sentencia T-514 de 2009. En la sentencia T-973 de 2009, la Corte Constitucional nuevamente definió el derecho de la siguiente manera: ‘a decidir por sí mismos los asuntos y aspiraciones propias de su comunidad, en los ámbitos material, cultural, espiritual, político y jurídico, de acuerdo con sus referentes propios y conforme con los límites que señalen la Constitución y la ley.’ Por su parte, el artículo 4 de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas dispone: ‘Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas.’ El artículo 5 agrega que los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, y a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.’”



El ambiente
es de todos

Minambiente



OFICINA ASESORA JURÍDICA
Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3430
www.parquesnacionales.gov.co



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

Corte en aceptar, como parte del Derecho que tiene que aplicar, una determinada postura teórica. Por ese motivo, resulta más apropiado interpretar el término "tribal" en el sentido amplio en que lo han hecho entidades multilaterales como el Banco Mundial, el cual, en su Directiva Operacional No. 4.20 de Septiembre de 1.991, sobre políticas institucionales respecto de proyectos que afecten a los pueblos indígenas, especificó que los términos "pueblos indígenas", "minorías étnicas indígenas" y "grupos tribales" se refieren, en general, a grupos sociales que comparten una identidad cultural distinta a la de la sociedad dominante.

Teniendo en cuenta lo anterior y en razón a la presencia del pueblo raizal en el PNN Old Providence McBean Lagoon, con el fin de adelantar la consulta previa del plan de manejo del área protegida, el Ministerio del Interior expidió la Resolución 1194 del 14 de octubre de 2016 certificando la presencia de la comunidad perteneciente al pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. En este sentido, y como se encuentra evidenciado en la **Resolución No. 083 del 16 de febrero de 2018 "Por la cual se adopta el Plan de Manejo del Parque Nacional Natural Old Providence McBean Lagoon"**, el **día 30 de junio de 2017 se llevó a cabo la formulación de acuerdos y la protocolización de los mismos**, dejando constancia de lo siguiente:

"Se deja registro que la Comunidad Raizal de las Islas de Providencia y Santa Catalina y Parques Nacionales de Colombia adelantaron las diferentes etapas del proceso de consulta previa del Plan de Manejo del PNN Old Providence McBean Lagoon de manera libre e informada, el cual se realizó con la participación activa de la comunidad étnica, conforme a la metodología definida en la etapa de preconsulta. En ese orden de ideas, se surtieron reuniones por grupos de interés (pescadores, prestadores de servicios ecoturísticos, dueños de hoteles y posadas nativas, y comunidades de la zona amortiguadora) y se realizó el respectivo análisis de las implicaciones al documento de Plan de Manejo objeto de la presente consulta previa, con base en el cual se formularon concertadamente las medidas de manejo que harán parte integral del Plan de Manejo como instrumento de planeación y manejo del área protegida, el cual ha sido aprobado para su implementación por las partes por los próximos 5 años y su respectiva actualización en el PNN Old Providence McBean Lagoon. En virtud de lo anterior, la comunidad raizal expresa su consentimiento para que Parques Nacionales Naturales adelante los trámites y demás procedimientos relacionados con la implementación del Plan de Manejo."

De este modo en el **acuerdo quinto** de la consulta previa se estableció lo siguiente:

PNN y los prestadores de servicios asociados al ecoturismo (lancheros, guías, alquiladores de kayak, vendedoras de bebidas y comidas, etc.) trabajarán conjuntamente para la suscripción de acuerdos sobre ecoturismo en los sectores del Parque donde se encuentre permitida dicha



El ambiente
es de todos

Minambiente

OFICINA ASESORA JURÍDICA
Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3430
www.parquesnacionales.gov.co



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

actividad y los carnetizará; por ejemplo, se prohibirá el uso de pitillos plásticos en el Parque; conforme al ordenamiento definido en el Plan de Manejo. Adicionalmente, Parques se compromete a capacitar a dichos prestadores de servicios en primeros auxilios y otros temas, y gestionará recursos para el fortalecimiento de los prestadores. En el marco del Comité de Manejo se definirá una estrategia que permita mejorar la seguridad en la práctica de las actividades turísticas en Crab Cay. Parques Nacionales (con el Comité) se compromete a gestionar los recursos para vincular a más salvavidas (3) y para sus herramientas de trabajo (como radio, aletas etc.). PNN adelantará las gestiones que correspondan para la capacitación y registro de los prestadores de servicios asociados al ecoturismo que facilite el control de la actividad tanto de PNN como de la comunidad misma mediante el control social.

Teniendo en cuenta lo establecido por la Corte Constitucional, los acuerdos en materia de consulta previa deben ser materializados en vista de que “las partes se obligan voluntariamente al acuerdo como única forma de garantizar la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de las comunidades étnicas minoritarias, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones y sus instituciones”², y como tal deben adoptar las medidas necesarias para la consecución de los mismos en el marco normativo ambiental vigente.

De este modo, el acuerdo quinto de la consulta previa mencionada indica que previo a la entrega del carné, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos establecidos en el ordenamiento, y con el certificado de haber recibido capacitación por parte de PNN sobre los aspectos del área protegida, la normatividad ambiental vigente y demás temas de importancia que permitan un desarrollo adecuado de la actividad, se deberá suscribir un acuerdo con cada prestador de servicios ecoturísticos, en el cual se incluyan todos estos aspectos, como el medio de identificación, que facilitará para PNN el control y ordenamiento de la actividad en el área protegida.

Tal como fue establecido en el Decreto 622 de 1977, actualmente compilado en el Decreto 1076 de 2015, el plan maestro, actualmente plan de manejo, “es la guía técnica para el desarrollo, interpretación, conservación, y uso y para el manejo en general, de cada una de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales; incluye las zonificaciones respectivas”. Concordante con esto, el Decreto 2372 de 2010, compilado en el Decreto 1076 de 2015, en su artículo 47 establece que el plan de manejo es el principal instrumento de planificación para la gestión de la conservación de las áreas protegidas y que se compone por el **componente diagnóstico**, que incluye la información básica y contexto del área protegida; el **componente de ordenamiento**, que establece la información de regulación del manejo del área protegida, zonificación y reglas de uso de recursos y desarrollo de actividades; y el **componente**

² Corte Constitucional. Sentencia SU-123 de 2018. MP Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.



El ambiente
es de todos

Minambiente



OFICINA ASESORA JURÍDICA
Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3430
www.parquesnacionales.gov.co



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

estratégico, que incluye las estrategias procedimientos y actividades que propendan por los objetivos de conservación.

Es así como dentro del componente de ordenamiento, se establece dentro de la zona de recreación general exterior como medidas de manejo la implementación del Plan de Ordenamiento y Desarrollo de Actividades Ecorrísticas del Parque (POE), y la definición concertada de acuerdos con los actores raizales para el uso público y seguimiento de los mismos, entre otras. Igualmente dentro de las reglamentaciones de uso se establecen requisitos, actividades permitidas y demás temas relacionados con el desarrollo de la actividad por parte de la población raizal en el marco.

En igual sentido, dentro del componente estratégico se incluyó la suscripción de estos acuerdos como una actividad que aporta al objetivo estratégico “1. Mitigar las presiones y los efectos relacionados con el uso y ocupación, que aporten al mantenimiento de la integridad ecológica de los VOC y la provisión de los servicios eco sistémicos del Área Protegida” y al objetivo de gestión “1.2. Mantener procesos de concertación con los actores raizales y con los que hacen uso tradicional y permanente de los recursos del Parque, para la suscripción e implementación de acuerdos para la conservación y uso sostenible del área protegida, que contribuyan a la disminución de las presiones sobre los VOC”.

De este modo, se puede evidenciar que la suscripción de acuerdos que dará origen al proceso de carnetización es perfectamente viable con la población raizal desde el enfoque diferencial, pues como bien fue expuesto, al ser un grupo étnico de especial protección y de conformidad con su cultura, se pueden implementar estrategias diferenciales que vayan en pro de la conservación. Por ello que PNN dentro del ejercicio de sus funciones de administración y manejo de las áreas protegidas puede viabilizar este tipo de procesos, desde la construcción del instrumento de manejo adoptado para el área protegida, definiendo dentro de sus componentes cómo se llevará a cabo la reglamentación y ordenamiento de la actividad de ecoturismo, y cómo posteriormente dentro del plan estratégico aporta a los fines de conservación del área protegida.

3. Condiciones para llevar a cabo en debida forma el proceso de carnetización

De conformidad con lo establecido sobre acuerdos de consulta previa es perfectamente viable que se implementen estrategias diferenciales en pro de la conservación de la cultura de la población raizal; de este modo, en la Resolución No. 083 del 16 de febrero de 2018 por la cual se adoptó el plan de manejo para el PNN Old Providence McBean Lagoon, y que acogió los acuerdos suscritos entre la población raizal y Parques Nacionales, con relación al proceso de carnetización que fue expuesto anteriormente, en el capítulo



El ambiente
es de todos

Minambiente



OFICINA ASESORA JURÍDICA
Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3430
www.parquesnacionales.gov.co



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

del ordenamiento cuando se menciona a la zona de recreación general exterior, se definieron unos requisitos y reglamentaciones acorde con la normatividad ambiental vigente que se describen a continuación:

Guías locales o expertos locales

Los Guías locales o expertos locales que presten su servicio de guianza en el Parque Nacional no requieren el pago de la tarifa de ingreso, pero deben cumplir con los siguientes requisitos y reglamentaciones:

- a) *Ser Mayor de 18 años.*
- b) *Haber realizado cursos en cualquier temática relacionada con la prestación de servicios ecoturísticos.*
- c) *Estar registrado en la base de datos del Parque Nacional.*
- d) *Informar al visitante sobre el pago de la tarifa de ingreso al Parque Nacional.*
- e) *Realizar la inducción al visitante sobre las generalidades y reglamentaciones del Parque Nacional.*
- f) *Acatar los horarios, reglamentación y disposiciones de Parques Nacionales Naturales de Colombia.*
- g) *Velar por la conservación de los recursos naturales dentro del Parque, por la infraestructura instalada (vallas, mojones, etc.), porque los visitantes cumplan con la reglamentación y por el aseo de los senderos.*
- h) *Realizar la actividad de acompañamiento y guianza únicamente en los senderos autorizados por el Parque Nacional.*
- i) *Cumplir con la capacidad de carga de cada sendero.*

Operadores turísticos:

Dentro de esta categoría se incluyen las personas naturales y/o jurídicas que prestan servicios de transporte marítimo hacia el Parque Nacional (“lancheros”), o alquilan equipos de buceo, o alquilan kayaks y/o venden productos alimenticios en el Parque Nacional.

Los operadores turísticos locales que presten sus servicios dentro del Parque Nacional, no requieren el pago de la tarifa de ingreso, pero deben cumplir con los siguientes requisitos y reglamentaciones:

- a) *Ser Mayor de 18 años.*
- b) *Haber realizado cursos en cualquier temática relacionada con la prestación de servicios ecoturísticos.*
- c) *Estar registrado en la base de datos del Parque Nacional.*



El ambiente
es de todos

Minambiente



OFICINA ASESORA JURÍDICA
Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3430
www.parquesnacionales.gov.co



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

- d) Informar al visitante sobre el pago de la tarifa de ingreso al Parque Nacional.
- e) Realizar la inducción al visitante sobre las generalidades y reglamentaciones del Parque Nacional.
- f) Acatar los horarios, reglamentación y disposiciones de Parques Nacionales Naturales de Colombia.
- g) Velar por la conservación de los recursos naturales dentro del Parque, por la infraestructura instalada (vallas, mojones, etc.), por el aseo y porque los visitantes cumplan con la reglamentación.
- h) Suscribir actas de compromiso y/o convenios y/o contratos con Parques Nacionales.

Acorde a esto, el acuerdo quinto de la mencionada consulta previa establece claramente el procedimiento para la carnetización de los prestadores de servicios ecoturísticos como medida de ordenamiento de la actividad, en el cual previo cumplimiento de los requisitos antes mencionados, acompañado del certificado de capacitación brindada por PNN sobre los aspectos y normatividad ambiental que rige al área protegida, permitirá la suscripción de un acuerdo con cada prestador de servicios ecoturísticos que se materializará en el carne como medio de identificación, facilitando a la entidad el control y ordenamiento de la actividad en el área protegida.

En todo caso, teniendo en cuenta que hace parte de una actividad incluida dentro de la reglamentación definida en la zonificación de manejo y que se encuentra dentro del plan estratégico, PNN puede disponer de los recursos financieros para su ejecución, pues se encuentra en el deber de generar las medidas que permitan la ejecución del instrumento de manejo para el área protegida, y se ve obligado a velar por el cabal cumplimiento de los acuerdos de Consulta Previa desde el enfoque diferencial.

4. Conclusiones

- El plan de manejo es el instrumento rector de las áreas protegidas, por medio del cual se establece una serie de parámetros y reglamentaciones de actividades permitidas dentro de las áreas protegidas del SPNNC. Al ser una medida que pueda generar afectaciones en un grupo étnico, debe ser consultado y como tal, desde el enfoque diferencial, debe establecer medidas que propendan por la conservación de la cultura de la mano de la protección de los recursos naturales y finalidades del área protegida. Así, las medidas que se adopten desde el enfoque diferencial deben ser incluidas dentro de los componentes de diagnóstico, ordenamiento y estratégico, para viabilizar su ejecución.
- En atención a los acuerdos de consulta previa suscritos para la adopción del plan de manejo del PNN Old Providence, de conformidad con el acuerdo quinto, es jurídicamente viable y políticamente necesario



El ambiente
es de todos

Minambiente



OFICINA ASESORA JURÍDICA
Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3430
www.parquesnacionales.gov.co



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

que se adelante el proceso de carnetización como una medida que propende por el ordenamiento de la actividad dentro del área y le da la importancia a la población raizal como grupo étnico diferenciado objeto de protección especial.

- Se sugiere al área protegida que se proyecte y concerte un acuerdo marco para suscripción con los prestadores de servicios ecoturísticos, el cual en su contenido incluya lo siguiente:
 - Certificación de capacitación recibida por parte del prestador relativa a las generalidades, reglamentación y marco normativo del área protegida.
 - Reglamentación de las actividades de ecoturismo (actividades permitidas y prohibidas).
 - Tipo de servicio que presta.
 - Canales de comunicación en caso de emergencia.
- Para la suscripción del acuerdo, de manera previa se requiere por parte de los prestadores de servicios de ecoturismo haber recibido capacitación realizada por parte del área protegida; una vez agotado esto y la firma del acuerdo, se realizará la entrega del carné en el cual se asociará el acuerdo suscrito, el tipo de servicio que se presta y la identificación del prestador de servicios ecoturísticos.

Lo antes expuesto es de conformidad con el análisis realizado el marco normativo actual, sin perjuicio de que el mismo sea objeto de modificaciones futuras.

Cordialmente,

JAIME ANDRÉS ECHEVERRÍA RODRIGUEZ

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyecto. Isabel García -OAJ



El ambiente
es de todos

Minambiente



OFICINA ASESORA JURÍDICA
Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3430
www.parquesnacionales.gov.co