

**LA REGULACIÓN DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS EN COLOMBIA FRENTE A
LAS POLÍTICAS DE ECOTURISMO.**

ESTUDIO DE CASO PARQUE NACIONAL NATURAL LOS NEVADOS

YULY OLID GUTIERREZ LONDOÑO

JULIANA ALIZANDER CHARRY

Tutor del proyecto

SARA NATALIA ORDÓNEZ ARCE

**INVESTIGACIÓN DIRIGIDA PARA ASPIRAR AL TÍTULO DE ABOGADO
UNIVERSIDAD ICESI
FACULTAD DE DE CIENCIAS SOCIALES Y DERECHO
SANTIAGO DE CALI
2011**

LISTADO DE SIGLAS

UAESPNN: Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacional Naturales

BID: Banco Internacional Interamericano

CAR: Corporación Autónoma Regional

CNRNR: Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Medio Ambiente.

LCA: Límites de cambio aceptable

SFF: Santuario de Fauna Y Flora

SINAP: Sistema Nacional de Áreas Protegidas

SIRAP: Sistema Regional de Áreas Protegidas

SPNN: Sistema de Parques Nacional Naturales

OMT: Organización Mundial del Turismo

PDE: Política para el Desarrollo del Ecoturismo de 2003

PNN: Parque Nacional Natural

PMPNN o PMPNN LOS NEVADOS: Plan de Manejo del Parque Nacional Natural Los Nevados

UT LOS NEVADOS: Unión Temporal Los Nevados

CONTENIDO

	PAG
LISTADO DE SIGLAS	2
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I: ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS EN COLOMBIA	8
1.1. Antecedentes históricos normativos	10
1.2. Disposiciones proteccionistas	13
1.3. Nueva era legislativa ambiental	15
1.3.1 Constitución ambientalista de 1991	20
1.4. Áreas protegidas	23
1.5 Cumbre de Río sobre la biodiversidad biológica celebrada en 1992	26
1.6 Sistema de Parques Nacionales y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas	28
1.7 Importancia de las Áreas Protegidas	31
CAPÍTULO II: ANÁLISIS DE LA POLÍTICA NACIONAL PARA EL DESARROLLO DEL ECOTURISMO DE 2003	35
2.1 Ecoturismo	37
2.1.2 Componentes y característica del ecoturismo	41
2.2 Antecedentes de la Política para el Desarrollo del Ecoturismo de 2003	42
2.2.1 Principios de la Política para el Desarrollo del ecoturismo de 2003	45
2.2.2 Objetivo general de la Política para el Desarrollo del ecoturismo de 2003	53
2.3 Lineamientos para promover la participación privada en la prestación de servicios ecoturísticos en el sistema de parques nacionales naturales	61
CAPÍTULO III: ESTUDIO DE CASO PARQUE NACIONAL NATURAL LOS	65

NEVADOS	
3.1 Parque Nacional Natural Los Nevados, Área de notable belleza medioambiental	67
3.2 Administración y prestación del servicio ecoturístico en el Parque Nacional Natural Los Nevados	71
3.3 Verificación del desarrollo de la actividad ecoturística	78
3.4 Administración del Parque Nacional Natural Los Nevados- Concesión Los Nevados- Unión Temporal Los Nevados	81
IV. CONCLUSIÓN	89
BIBLIOGRFÍA	92
ANEXOS	96

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo de grado, titulado *Regulación de las áreas protegidas en Colombia frente a las políticas de ecoturismo. Estudio de Caso Parque Nacional Los Nevados* se hará un estudio que se ubica dentro del ámbito del derecho ambiental colombiano, enfocándose especialmente en el análisis de dos aspectos que materializan por un lado la naturaleza del derecho público, en tanto se analizará la normatividad de áreas protegidas, las cuales se reputan como bienes públicos que deben ser preservados para la perduración del medio ambiente y el sostenimiento de las generaciones futuras; por otra parte está la esfera del derecho privado que se concreta con la implementación del ecoturismo, el cual se define como la actividad comercial que se desarrolla en lugares de notable atractivo turístico, que en el caso particular se ejecuta en las áreas protegidas, debido a la lógica de la misma actividad comercial, cual es el provecho del interés del turista hacia las riquezas naturales con que cuenta la geografía nacional, sin entrar a considerar las restricciones que sobre éstas puedan haber, como por ejemplo la no explotación de los recursos naturales.

Se procura revisar cómo interactúan, dos elementos representativos dentro de una variante del derecho donde confluyen las dinámicas gubernamentales y políticas que ponen en juego los intereses de la humanidad en general, toda vez que el derecho ambiental, propende por la protección de bienes jurídicos que redundan en el beneficio de todos.

El objetivo principal del trabajo es analizar la implementación de la Política para el Desarrollo del Ecoturismo de 2003 frente al marco normativo relacionado con la protección y conservación especialmente sobre las áreas protegidas en Colombia, en razón a que se trata de estudiar las diferentes vertientes del derecho que

compaginan a través de lo que se conoce como desarrollo humano sostenible, que procura tanto la protección de los recursos naturales como el logro de ingresos que puedan promover el crecimiento económico del país, incluso a costa de lo que inicialmente no estaría dispuesto para ser objeto de comercio. Este proyecto se compone de tres capítulos en los cuales se pretende agotar un objetivo específico que deriva del objetivo general, ejecutando para ello tareas de recolección, sistematización y comparación de la información.

De esta manera se explica el primer capítulo de este trabajo que tiene por objeto comprender y analizar de forma general cómo se han implementado las normas ambientales en materia de áreas protegidas en Colombia, toda vez que se han suscrito compromisos a nivel internacional, que a su vez generan efectos a nivel interno y que se convienen con el fin de lograr cumplir con el propósito de cuidar y preservar las riquezas naturales existentes. Se busca identificar la regulación que a lo largo de los años han formulado con miras a conseguir un marco de protección ambiental. Valga aclarar que el concepto de áreas protegidas es un concepto relativamente novedoso, ya que en principio y de acuerdo a la metodología de investigación, se pudo establecer que para referirse al tema, se hablaba de zonas de reserva.

En el segundo capítulo se analizará la Política para el Desarrollo del Ecoturismo de 2003, para lo cual es necesario primero contextualizar el tema, iniciando por la aclaración del concepto de ecoturismo, sus componentes y características, para poder de emprender el estudio de los antecedentes de la política para el desarrollo del ecoturismo de 2003, los principios que la rigen y el objetivo general de ésta; La investigación nos lleva a examinar los lineamientos que se fijaron para promover la participación de particulares en la prestación de servicios ecoturísticos, ciertamente público, en el sistema de parques nacionales naturales.

Durante el tercer capítulo abordaremos el caso de estudio del Parque Nacional Natural Los Nevados. En un primer momento realizaremos una descripción detallada en términos biofísicos y geográficos de los importantes hallazgos que tiene esta área protegida, para posteriormente revisar a profundidad lo relacionado con la administración del parque, con énfasis en el desarrollo de la administración de la prestación del servicio ecoturístico que actualmente está en manos de un tercero denominado Unión Temporal Concesión Los Nevados, de donde nos atrae la particular situación de la Agencia de viajes AVIATUR S.A. que tiene participación en más de 3 contratos de concesión estatal y con ello refuerza una posición ventajosa frente a las demás sociedades comerciales de turismo. Para terminar presentaremos lo encontrado en la salida de campo que tuvo por objeto la verificación de la aplicación de la Política para el Desarrollo del Ecoturismo de 2003 y las normas ambientales sobre áreas protegidas.

Un propósito paralelo al de lograr el objetivo general, se concentra en la demostración de la realidad que enfrentan las áreas protegidas, el tratamiento que se le está dando a las comunidades vecinas, el traslado de los términos de las políticas ambientales a las actuaciones estatales que exponen los intereses de los colombianos y que responden a la necesidad del mantenimiento del medio ambiente en las mejores condiciones posibles, por encima de los intereses privados de unos cuantos, haciendo un llamado a los diferentes actores sociales para intervenir más de cerca en los procesos de actuación estatal.

CAPITULO I: ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS EN COLOMBIA

Hoy día se habla de desarrollo sostenible, áreas protegidas, tratados internacionales, ecoplaneta, listas rojas, entre otros asuntos que dirigen la atención hacia la necesidad del adecuado tratamiento del medio ambiente, los recursos naturales, los desperdicios y otros aspectos que se han visto afectados por las actuales condiciones de la naturaleza y el mundo.

Es preciso aceptar que el hombre -en buena parte- obtiene de la naturaleza lo que necesita para la realización de sus actividades, lo que implica el desgaste de ésta en perjuicio de la misma sociedad.

Recientemente se ha apreciado cómo las consecuencias de tales actos han ocasionado la aceleración de procesos naturales vitales y daños en el medio, lo cual ha requerido la formulación de estrategias que permitan el aprovechamiento y logren minimizar los efectos negativos, reorientando los esfuerzos en favor de la protección y conservación del medio ambiente.

Tal pensamiento fue planteado en el ámbito internacional durante los encuentros de países y organizaciones a lo largo de los años, nombrando como ejemplo la conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano celebrada en Estocolmo en junio de 1972, la cual produciría efectos a nivel nacional que serán retomados posteriormente.

De otro modo, puede afirmarse que la preocupación por el medio ambiente ha incrementado y se ha formalizado a tal punto que se ha configurado como derecho fundamental, es decir que fue elevado a la categoría de bien jurídico constitucional donde todas las personas pueden gozar, y se caracteriza por ser tutelable, promocionable y protegible a través de los diferentes mecanismos de protección

ofrecidos por la Constitución vigente, la Carta Política de 1991¹.

Sin embargo es necesario realizar una retrospectiva para entender las transformaciones e inclusión de los discursos y desarrollo jurídico medioambientalista.

En este capítulo se analizará el desarrollo legislativo en materia de derecho ambiental, desde la perspectiva de las áreas protegidas. Ello implica el manejo y entendimiento del espíritu normativo de estas disposiciones, cual es el cuidado y conservación de las riquezas naturales existentes en Colombia. Este estudio se efectuará con el fin de reflejar la intención de los diferentes participantes de la realidad jurídica medioambiental, al momento de elaborar las disposiciones y políticas ambientales que se cuentan a lo largo del siglo XX y la primera década del XXI.

Se busca generar en el lector un panorama donde visualice los matices legislativos que comporta la regulación de las áreas protegidas, conforme las transformaciones ideológicas, las necesidades, realidades y diferentes propuestas que se gestaron a nivel internacional en favor de los recursos naturales, los ecosistemas y otros factores que componen el medio ambiente, lo cual fue replanteado en el ámbito nacional posteriormente.

Se pretende proporcionar los elementos fundamentales con los que se confeccione una postura desde la que se evalúe la situación medio ambiental de estos días, teniendo en cuenta que dichas variaciones normativas han derivado en su actual carácter flexible, con miras al funcionamiento y realización de la Política que implementa y desarrolla el Ecoturismo de 2003.

¹ Artículo 79: "Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La Ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. 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".

1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS NORMATIVOS

En Colombia, desde los primeros años del siglo XX, fueron creadas normativas que reconocían fuertemente la importancia del derecho a la propiedad y el dominio. Un ejemplo de ello son la Ley 25 de 1908 y el Decreto Reglamentario 1279, que permitían la realización de obras y la explotación de los recursos naturales considerando como contraprestación, la plantación de bosques. Dicha prerrogativa derivó en un altísimo costo ecológico en materia de riqueza forestal, puesto que la consecuencia directa fue una importante deforestación en el territorio nacional.

Podría decirse que se experimentaba aquello que en este trabajo se tomará como la “primera fase” del *proceso evolutivo legislativo*, en razón a que con las normas de la época se reafirmaba la importancia y primacía del derecho de dominio y propiedad procurando, a la vez, un orden respecto del sobre uso de los recursos naturales y su intensa explotación. Cabe recordar que para entonces no se hacía referencia al término de *medio ambiente* como aquel que globaliza elementos de la naturaleza y el hombre en todas sus dimensiones, así como tampoco era considerado un derecho fundamental.

Esto mismo sucedió con la Ley 119 de 1909 creadora de la Comisión Forestal, a la que se le asignó la función de clasificar los bosques nacionales, disponer de su amojonamiento, elaborar y seguir estadísticas, y establecer las reglas de explotación de los bosques. Fue así como se demostró inicialmente la intención de los legisladores de reglamentar sobre lo existente, sin llegar a explorar posibilidades futuras o prever los efectos que se generarían como consecuencia del manejo inadecuado o desmedido de los recursos naturales.

Por lo anterior se hizo necesario adoptar el Código Fiscal Nacional de 1912 que implementó el cobro de impuestos respecto del uso de los bosques en terrenos baldíos. Se trató de una medida correctiva, puesto que albergaba la idea de

enmendar los daños ocasionados a través de la imposición de trabas reflejadas en los costos de los procesos de uso de los recursos naturales, sin llegar al extremo de prohibir su ejecución. Por otro lado, este código asignó a los Consejos Municipales las funciones de defensa de las aguas y la riqueza vegetal; pudiendo llegar a interpretar este evento como uno de los primeros intentos de control de la situación medioambiental que se estaba desencadenando.

Sendos cuerpos normativos fueron formulados con el fin de resolver los contratiempos medioambientales que se presentaron en su momento, intentando contrarrestar la generación de efectos negativos sin entrar a reñir con el desarrollo de los sectores económicos importantes de la época, como la pesca o la minería que permitían el afloramiento de la vida comercial colombiana y el crecimiento del país.

Uno de los progresos en el tema de la protección de los recursos naturales, se presentó con la *Ley 25* de 1913, reforzada con la *Ley 113* de 1928, a través de las cuales se asignó *la reserva* del dominio y el uso de la fuerza hidráulica a la Nación -estableciendo el otorgamiento de concesiones que permitieran el desarrollo de tareas estatales a cargo de particulares-.

Aquí podría configurarse una *segunda fase* en el proceso legislativo ambiental, definible como aquella en la que el derecho a la propiedad y el dominio persiste con su fuerza, pero a la vez se visualiza la idea del cuidado de los recursos naturales y la naturaleza en general. Esto se verifica con la identificación de ciertos recursos -como el agua- que se convirtió en objeto de protección especial con la citada norma, estableciendo la “reserva” de su dominio en favor del Estado, Es decir que al eventual propietario de un terreno de importante extensión donde hubiera cauces de agua le eran impuestas algunas prohibiciones y trabas que dificultaban la ejecución de tareas que anteriormente realizaba sin mayor contratiempo, en razón del papel que entraba jugar el Estado en la nueva situación.

Otro importante ejemplo de esta segunda fase es la *Ley 200* de 1936 o *Ley de Tierras*, la cual implementó la protección de aguas y bosques, sentando por

primera vez las bases específicas sobre el tema de reservas en cuanto a tierras, bosques y aguas, con lo que el anterior supuesto se presentaba de manera analógica respecto de estos otros recursos. Sin embargo, con la expedición del Decreto Reglamentario 59 de 1938, se determinó que no obstante la nueva situación del lugar declarado como reserva, era posible desarrollar las tareas que en principio estaban prohibidas de acuerdo a las nuevas formas de realización de las mismas, es decir, con la superación de las variadas “trabas del proceso”.

Rápidamente se pueden citar también los Decretos 1381 y 1382 de 1940; el Decreto 1300 de 1941 y el Decreto 1954 de 1942, que procuraban, en cierta medida, la protección de los recursos naturales, las aguas y los bosques.

Dado que estas disposiciones estaban dentro de un lineamiento de propiedad, entonces, son pocas las normativas que consolidaban la base legislativa de corte proteccionista medioambiental en relación con el tema de áreas protegidas. Sin embargo, se pueden rescatar importantes antecedentes relacionados con el cuidado de ciertas áreas del territorio nacional para las cuales se requirió la destinación de recursos económicos y el emprendimiento de acciones en favor del medio ambiente.

Además, como se insinuó en el estudio de algunas de las normativas, este avance normativo no significó un impedimento para el desarrollo económico y en ocasiones permitía incluso las concesiones a cargo de particulares.

1.2. DISPOSICIONES PROTECCIONISTAS

Un nuevo avance en el proceso legislativo ambiental, aunque más estructural, se evidencia con la creación de instituciones que trabajarán por la protección y tratamiento adecuado de los recursos naturales, decolorando un poco el tinte tradicional privatista y de provecho económico que traía la legislación colombiana.

Se configura así una tercera fase del proceso legislativo, donde inició funciones el Instituto de Fomento Forestal creado con la Ley 106 de 1946, que será reemplazado por el Instituto de Parcelaciones, Colonización y Defensa Forestal. Para el mismo año, con la Ley 80 se implementó el Instituto Nacional de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico.

Así mismo, el Ministerio de Agricultura fue mejorado con el Decreto 541 de 1952 que le abrió espacio a la división de los Recursos Naturales, lo que se lee como un realce político-jurídico del asunto proteccionista en materia legislativa nacional.

En los siguientes años -con intervalos temporales no muy largos-, fueron estructuradas y creadas varias de las más importantes instituciones que se han destacado en el ámbito jurídico ambiental, como por ejemplo la primera Corporación Autónoma Regional (CAR) que pertenecía la región del Cauca y que fue creada en 1954 por medio del Decreto 3110. Luego con la Ley 135 de 1961 fue creado el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) y posteriormente el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales (INDERENA) en 1968.

Sobre este último es necesario indicar que estaba adscrito al Ministerio de Agricultura y por ello su labor se veía un poco limitada, pero aquellas funciones que se veían entradas en debilitamiento fueron retomadas y reforzadas por las CAR de todo el país, que conforme sus competencias llegaban a las zonas donde disminuía el poder del primero.

Retomando un poco el aspecto internacional reseñado previamente, encontramos que la conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano celebrada en Estocolmo en junio de 1972, tuvo sus efectos a nivel local, como fue la Ley 23 de 1973 que facultó al Presidente de la República para expedir un Código que reuniera, reformara y adicionara la diversa y múltiple reglamentación vigente sobre recursos naturales renovables y la conservación ambiental. Esta Ley estableció por primera vez y de manera formal la política medioambiental del Estado colombiano y los principios por los que debía guiarse.

Lo descrito anteriormente nos permite, es posible dilucidar cómo el legislador colombiano, tímidamente, trató de manejar los aspectos de la propiedad, el comercio y el cuidado de los recursos naturales. Esto debido a que con el paso del tiempo se manifestaron los primeros efectos nocivos de las actividades humanas de años pasados que propendieron por la obtención de ganancias tanto para los particulares como para el Estado sin muchas consideraciones.

Es importante resaltar, que esa actuación no deliberada se debió, en parte, a la arraigada creencia de que en el territorio colombiano se alberga una cantidad importante de recursos naturales que desde siempre han parecido infinitos, lo que desobligó en cierta medida a los participantes respecto del manejo de políticas protectoras medioambientales, que ni siquiera fueron pensadas en ese entonces.

1.3. NUEVA ERA LEGISLATIVA AMBIENTAL

Las actividades emprendidas por entidades internacionales a escala mundial en pro del medio ambiente han sido varias, pero cabe resaltar inicialmente la Conferencia de las Naciones Unidas o Cumbre Internacional sobre el Medio Humano de 1972 celebrada en Estocolmo, que tuvo como objeto la promoción y realización de acciones a favor de la recuperación y conservación del medio ambiente, logrando influir en las políticas de los estados, por medio de la elaboración de recomendaciones sobre el tratamiento de los recursos naturales y la responsabilidad ambiental que a cada uno compete.

En Colombia, la influencia de tal evento además de la Ley 23 de 1973, se verifica con la expedición del Decreto Reglamentario 2811 de diciembre 18 de 1974, por medio del cual se implementó el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (CNRNR). Éste se constituyó en un pilar jurídico-político ambiental de nueva era, puesto que ha sido vital para el desarrollo de esta rama del derecho en Colombia, configurándola como aquella que se ocupa de regular la relación existente entre el hombre y la naturaleza.

Cabe anotar que esta codificación significó un avance muy importante en el tema medioambiental de cara al resto de la comunidad americana, puesto que hasta ese momento Colombia había sido uno de los pocos países que habrían elaborado compilaciones de tal trascendencia, a diferencia de naciones como Brasil que no siguió el ejemplo de Colombia, ya que los efectos de la Conferencia del 72 fueron rescatados a través de la Resolución.

A pesar de que ambos -el Código y la Resolución- son importantes instrumentos jurídicos, los países suramericanos continúan desarrollando el tema ambiental desde una tradición jurídica civilista, tiene más valor el Código. Ello debido a que este último, dentro de los ordenamientos jurídicos, constituye un pilar considerando su amplitud y otras virtudes, mientras que la Resolución es de

carácter más concreto, lo que presenta a Colombia como un país realmente comprometido con el medio ambiente y los diferentes acuerdos y tratados internacionales suscritos.

Este Código creó y adoptó los principios y disposiciones que formularon los deberes y derechos que posibilitan el desenvolvimiento y articulación de la relación hombre-naturaleza; también presenta las reglas para el uso y administración de los recursos naturales renovables, lo concerniente a las relaciones de los usuarios con la administración y el régimen general para el manejo de cada recurso natural renovable.

Desde esta fase se acentúa, que se estaba apreciando con más detenimiento la realidad medioambiental porque, además de hablar de reservas, se comenzó a referenciar el tema en términos de preservación, lo que significa que se tuvo en cuenta los posibles agentes de peligrosidad que pudieran incidir en el tratamiento del mismo. El concepto de preservación implica un cuidado de mayor dedicación dado que vislumbra un futuro peligro -cercano o lejano- que amenaza la realidad ambiental, convocando a trabajar de manera preventiva con miras a evitar dicho mal, preocupándose más que por el simple hecho de mantener ciertas condiciones naturales, por la disminución o extinción del factor amenazante. Se estructura de esta manera una cuarta etapa del proceso legislativo, donde por lo menos en letra se plasma la realización de los compromisos adquiridos para consigo mismo y los demás países de la comunidad.

Desde esa época aumentó la proactividad del Estado colombiano en relación con el tema ambiental, concretamente con el de áreas protegidas, puesto que a través del citado Decreto y los artículos que van desde el 327 al 336, se define aquello en lo que consisten éstas, concentrándolas dentro de lo que se denominó como *el sistema de parques nacionales*, procurando la labor de conservación y preservación de las variadas riquezas naturales colombianas.

Cabe destacar que el acápite del Sistema de Parques Nacionales, que jugará un papel importante en la realidad medioambiental nacional al ser de gran apoyo para responder a requerimientos posteriores hechos por la comunidad internacional, se

desarrollará más adelante en este trabajo.

Podría afirmarse que a pesar de la poca propiedad que se tenía sobre la idea de conservación y preservación del medio ambiente o de las áreas protegidas en Colombia para los años 70, es posible indicar que la labor desarrollada con el CNRNR es invaluable. Éste no sólo sienta las bases de la rama jurídica per se, sino que también amplía lo relacionado con el cuidado y manejo de los recursos naturales, al permitir referirse en términos nuevos y de mayor escala cuando engloba los elementos que componen lo que hoy se referencia como el medio ambiente.

Luego de la expedición del CNRNR, se expidieron varios Decretos reglamentarios entre los que destacan el 877 y el 1449 de 1976; el Decreto 1715 y el 1741 de 1978, y el Acuerdo 29 de 1975 de la Junta Directiva del INDERENA, a través de los que se reguló con más detenimiento lo relacionado con las áreas de reserva o de protección. Sobresale en esta lista el Decreto reglamentario 622 de 1977 por el cual se trabajó el sistema de parques.

Es de esta manera como se presenta la necesidad de crear a título de complemento, el Código Sanitario Nacional o Ley 9 de 1979, que en palabras del Doctrinante ambientalista Pedro Pablo Morcillo *“consolida las bases en Colombia de una rama del Derecho Sanitario y abarca los aspectos sanitarios de protección ambiental cuyo tratamiento específico le había hecho falta al Código de los Recursos Naturales”*².

Durante la década de los 80 se trabajó a profundidad el derecho sanitario y el CNRNR, pero debe hacerse una breve referencia en el área penal, que a través del Decreto 100 de enero 23 de 1980, creó el nuevo Código Penal, el cual extendió los actos delictivos hacia los campos sociales e individuales, lo que se tradujo en la creación y regulación de los delitos ecológicos resaltando el artículo 244 sobre la *“ocupación ilícita de parques y zonas de reserva forestal”*³.

² MORCILLO, Pedro Pablo. “La legislación ambiental de Colombia”. Página 48. Ediciones Universidad del Valle. 1994. Cali - Colombia.

³ Ubicado en el Título VII, sobre los delitos contra el orden económico y social, para lo que dedicó enteramente el segundo capítulo denominado “De los delitos contra los recursos naturales”,

Respecto de los entes autónomos como la Procuraduría General de la Nación, cabe mencionar que fue creada la Comisión de Protección del Medio Ambiente con la Resolución 026 de 1985, lo que significó un importante avance en la forma de trabajo de los asuntos medioambientales en el campo jurídico-político nacional. Dicha comisión involucraba agentes externos necesarios que complementaban la labor de los que ya venían trabajando en el tema del medio ambiente en Colombia.

La nueva era legislativa ambiental estuvo marcada por otro episodio jurídico nacional, consistente en la descentralización local lograda por medio del Acto Legislativo 1 de 1986 y la expedición de la Ley 11 del mismo año, que actualizó el Código de Régimen Político y Municipal de 1913 y que llevó a la reglamentación de la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales. El avance precisado radica en la expedición del Decreto 1333 de 1986 o nuevo Código de Régimen Municipal, en el que se encuentran normas favorables respecto de conservación y fomento del medio ambiente, desde la perspectiva local municipal⁴.

Las anteriores normas sobre el régimen de los municipios, fueron reforzadas en cuanto a la conservación y fomento del ambiente con la Ley 9 de 1989, la cual introdujo reformas importantes que incluyeron las figuras de los planes de desarrollo y de desarrollo simplificado, asignando entre las varias obligaciones de los entes municipales la específica de *tratamiento y de manejo de prioridades para reservar zonas en favor de la protección del medio ambiente y la ecología*; así como la de *conservación de zonas de interés histórico y ambiental*, para las ciudades que cumplieran con ciertas condiciones.

A pesar de lo mencionado hasta aquí y de aceptar la importancia que significó la compilación de las dispersas normas ambientales del universo jurídico

⁴ En el Título III de este Decreto sobre "Planeación Municipal" se establecieron los capítulos de desarrollo urbano, el de urbanismo y un tercero de zonas de reserva agrícola. En su Título XVI, sobre asociaciones de municipios, se asignaron facultades de defensa y conservación de recursos naturales para la realización de los programas según las leyes de la materia y finalmente el Título XVII contenía normas de protección ambiental para la formulación de los planes de desarrollo metropolitano y control de los usos del suelo.

Colombiano en el CNRNR, es menester hacer referencia a lo que realmente representó la nueva era del derecho ambiental.

1.3.1. CONSTITUCIÓN AMBIENTALISTA DE 1991

La Constitución Política de 1991 conocida coloquialmente como la *Constitución verde, ambientalista o ecológica*, representó el punto de cambio y el inicio de una cuarta etapa del proceso legislativo ambiental, en razón a que su formulación irradió a todas las ramas del derecho -incluyendo la medioambiental- configurando al medio ambiente como el “fundamento principal o fuente directa del derecho ambiental”⁵.

Su novedad consistió en varios aspectos, uno de ellos es el haber estructurado los principios de derecho ambiental como por ejemplo el determinar al medio ambiente como patrimonio común de los colombianos y la humanidad -patrimonio constituido por todos los recursos naturales y los elementos ambientales, necesarios para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos-. Otro principio importante se refiere a la participación tanto del Estado como de los particulares, en la actividad de preservación y manejo del medio ambiente respecto de lo que se tenga como de interés social o de utilidad pública.

En lo referente a los derechos fundamentales, se destaca aquel en que fue convertido el medio ambiente y por el que toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano, desprendiéndose de aquí las múltiples acciones que se pueden emprender para tutelar tal facultad. En este sentido, debe resaltarse que de la mano con lo anterior, fueron establecidos los respectivos mecanismos de defensa y ejercicio de estos derechos tales como la acción de tutela, la acción de grupo y la acción popular, esta última como la más expedita para el logro del cometido.

Con el cambio más trascendental que promovió esta Constitución y que determinó a Colombia como un Estado social de Derecho, se presentaron profundos efectos en uno de los derechos más absolutos que hasta el momento había mantenido su

⁵ PATIÑO POSSE, Miguel. “Derecho ambiental colombiano”. Pág. 75. Legis editores S.A. Primera edición. 1999. Bogotá – Colombia.

fuerza, siendo este el de la propiedad y dominio que, entonces y dadas las circunstancias, sufrió una evolución en cuanto a su naturaleza, puesto que fue relativizado por aquello del aspecto social de derecho del nuevo tipo de Estado.

Así y en adelante, lo primordial en todo lo que se tenía como derechos fundamentales fue afectado por el nuevo aspecto social, siempre que se pudiera estar minorizando este factor que se consagraba como fundamento de la Carta Política del 91. La nueva Constitución atenuó la tradicional y fuerte característica privatista de las anteriores, especialmente en relación con el tema ambiental, con la nueva función ecológica que le fue encomendada a la sociedad colombiana como uno de los fines del Estado naciente.

Por otro lado, se crearon mecanismos de participación ciudadana en busca de la apropiación de los ciudadanos del tema de gestión pública ambiental y se asignaron funciones a los organismos de control, a través de las funciones específicas dadas a los entes locales y que venía tratándose con normas previamente citadas pero dispersas, siendo esto lo que terminará por reordenar lo concerniente al medio ambiente.

Con la constitución de 1991 y la nueva gama de derechos ambientales, al igual que la implementación de los mecanismos de protección, se amplió el espectro de operación judicial, porque la tutela de esos derechos se refería entonces a cuestiones relacionadas con el ahora declarado patrimonio tanto de Colombia como de toda la humanidad.

Este importante avance jurídico llegó al ámbito jurisprudencial que se vio influido respecto del cambio en el manejo de la perspectiva privatista de los años anteriores, tanto en lo político, lo legislativo y en la labor de los jueces. Éstos últimos incrementaron, a través de sus pronunciamientos, la protección del medio ambiente y los recursos naturales, quitándole peso a la balanza que se encontraba fuertemente inclinada hacia la parte comercial de los particulares o el desarrollo y crecimiento económico nacional.

Lo anterior se puede verificar en fallos de la Corte Constitucional del reciente año 2000, donde el Magistrado Ponente, Dr. Eduardo Cifuentes Muños, respecto del

tema del ecoturismo o la actividad turística que se desarrolla en áreas protegidas, indica que para los colombianos la finalidad del nuevo proceder consiste en la protección de “los derechos individuales y los bienes colectivos eventualmente comprometidos”⁶.

Es necesario acotar otro importante pronunciamiento que trae a colación la dicotomía que se comienza a plantear en este trabajo y que consiste en la confrontación de dos derechos que se encuentran en el marco del derecho ambiental y que tienen por esencia objetos opuestos: uno privado y otro Público. Así, en un intento de conciliación de ambos objetos en el cuerpo de la política de ecoturismo de 2003, la cual será posteriormente abordada, se pretende a grandes rasgos el desarrollo del ecoturismo en lugares asignados como áreas protegidas donde inicialmente no se hubiera permitido su ejecución. Sin embargo, y pese a la experiencia, resultará evidente, como lo demostraremos más adelante, la repetición de la historia jurídico-ambiental colombiana. Así y en relación con lo expuesto se comenta en la sentencia del año 2008, lo siguiente:

“El turismo ecológico es quizás el que más interesa a los extranjeros que visitan el país, dado que Colombia se caracteriza y se distingue, frente a los países de origen de los posibles visitantes, por la riqueza de su flora y su fauna, y por la biodiversidad existente en su territorio, con lo que la promoción de este tipo de actividades podría traducirse en una mayor afluencia de turistas extranjeros, con el consiguiente beneficio económico y social para esas regiones y para el país en general”⁷. (Subrayado fuera de texto).

⁶ Sentencia C-697 de 2000 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁷ Sentencia C-1007 de 2008 Magistrado ponente Nilson Pinilla Pinilla

1.4. ÁREAS PROTEGIDAS

Como se explicó anteriormente, en el CNRNR las áreas protegidas fueron clasificadas en seis categorías y éstas han sido definidas dentro del Capítulo V “Del sistema de parques nacionales” Sección I en el artículo 329. A modo de paráfrasis se puede indicar que el sistema de parques nacionales (SPNN) es un conjunto de áreas que presentan elementos naturales de sobresaliente importancia y utilidad en el contexto medioambiental nacional, imponiendo el deber especial de cuidado soportado en las notables características naturales, culturales o históricas de dichas zonas que las hace merecedoras de su reserva, siendo comprendidas en alguna de las categorías determinadas.

En mérito de lo expuesto, se elaboró una clasificación de las áreas protegibles según las actividades que en ellas se pueden adelantar, siendo éstas los Parques nacionales, Reservas naturales, Áreas naturales únicas, Santuarios de flora, Santuarios de fauna y Vías parque.

Con lo anterior se quiere aclarar que el SPN es un término extensivo y el de *Parque Nacional* es más concreto, de hecho, se toma como una de las categorías en que el primero se clasifica.

Parque nacional:

Determinado en el CNRNR como una “área de extensión que permite su autorregulación ecológica y cuyos ecosistemas en general no han sido alterados sustancialmente por la explotación u ocupación humana y donde las especies vegetales, de animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tiene valor científico, educativo, estético y recreativo nacional y para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo”⁸.

⁸ Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, artículo 329.

En otras palabras, son aquellas extensiones grandes de tierra que albergan riquezas naturales de importante valor, generalmente, sin urbanización ni explotación de los recursos naturales contenidos. Es el área protegida de mayor trabajo, no sólo por su gran tamaño, sino también por los amplios y numerosos efectos que generan su declaración.

Reserva natural:

Es un término que designa una “Área en la cual existen condiciones primitivas de flora, fauna y gea, y está destinada a la conservación, investigación y estudio de sus riquezas naturales”⁹, lo que no tiene relación directa con el tamaño, porque pueden haber reservas naturales de diferentes tamaños, enfocando entonces su objeto en la actividad de estudio que se hace necesario cuando se encuentran o se trata con especies novedosas o de poco conocimiento.

Áreas naturales únicas:

Hace alusión a algo más escaso y se define en el CNRNR así: “Área que por poseer condiciones especiales de flora o gea, es escenario natural raro”¹⁰. Aquí el objeto está enfocado a las especialísimas condiciones que comporta la zona sin percatarse tanto del tamaño como sí de la rareza.

Santuarios de flora:

Se determina como una “área dedicada a preservar especies o comunidades vegetales, para conservar recursos genéticos de la flora nacional”¹¹. Como se puede apreciar, el término adoptado para esta área protegida es el de “preservación”, el cual implica un avance en materia legislativa ambiental que

⁹ Artículo 329. Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente.

¹⁰ Ibídem.

¹¹ Ibídem.

supera la idea de conservación que se venía manejando tradicionalmente, incluyendo entonces una variable ya mencionada en este trabajo, referida al peligro que corren las especies involucradas, la posibilidad de su extinción o reducción que finalmente promueve la labor reforzada de conservación.

Santuarios de fauna:

Área dedicada a preservar especies o comunidades animales silvestres, para conservar recursos genéticos de la fauna nacional¹². En estas zonas lo que se procura es la perpetuación de la fauna ya que se trabaja con los recursos genéticos de la misma sin precisar aspectos de rareza o especificidades extraordinarias.

Vías parque:

En el CNRR se define como la “Faja de terreno con carretera, que posee bellezas panorámicas singulares o valores naturales o culturales, conservada para fines de educación y esparcimiento”¹³.

¹² Artículo 329. Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente.

¹³ Ibídem.

1.5 CUMBRE DE RÍO SOBRE LA BIODIVERSIDAD BIOLÓGICA CELEBRADA EN 1992

El 5 de junio de 1992 en Río de Janeiro Brasil, y a manera de continuación de la citada Cumbre Internacional sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo hacia 1972, se llevó a cabo la integración de países que trataron el tema de la Biodiversidad Biológica en pro de la conservación del medio ambiente. Dicha convocatoria oficialmente denominada como la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* ha sido llamada de múltiples formas, entre ellas, la cumbre de la Tierra (como también se le llamó a la primera) o la cumbre de Río, y su producto fue La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que además contenía la también conocida Agenda 21.

El Convenio de Río generó una serie de obligaciones y compromisos establecidos para los países involucrados y se programaron reuniones sucesivas en las que se revisarán los avances logrados según lo acordado en este evento.

En el artículo 2 del Convenio de Río de Janeiro sobre la Diversidad Biológica están plasmados aquellos significados de los términos utilizados en el desarrollo del documento, siendo el primero el de “Área protegida”, y se definió como una *área determinada geográficamente, designada, regulada y administrada con la finalidad de lograr los objetivos concretos de conservación y protección*. Igualmente, en su artículo 8 “De conservación in situ”, se configuró para las partes contratantes la obligación de crear esas zonas de especial conservación y/o un sistema de protección de las mismas, además de formular las directrices para la selección, establecimiento y ordenamiento de estas áreas, y los mecanismos de cuidado de las zonas subyacentes a las áreas de protección, con miras al refuerzo de la conservación de las últimas. Cabe resaltar que este Convenio también hace referencia a la promoción de la protección de los ecosistemas.

Por tanto, el Sistema de Parques Nacionales sirvió de mucho para poder cumplir con el requerimiento que en este Tratado se había acordado en el artículo 8 y que fuera más especificado en posteriores reuniones. Esto más el hecho de que Colombia es un territorio destacado por su biodiversidad, su fauna, flora y todas aquellas riquezas naturales ofrecidas por el medio ambiente, dada la ubicación geográfica y el relieve, le era casi imposible desatender el llamado de la comunidad internacional.

De esta manera suscribió el Tratado que también fuera conocido como el *Convenio de Río* y su articulado se incorporó en el ordenamiento jurídico nacional, a través de la Ley 165 de 1994. Su obligación principal consistía en comprometerse con los otros Estados contratantes en la promoción y conservación del medio ambiente.

1.6 SISTEMA DE PARQUES NACIONALES Y EL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS

En mérito de lo expuesto sobre el Convenio de Río, es menester indicar que como resultado de la reunión efectuada posteriormente en 2004, se aprobó la Decisión VII/28 que permitió la implementación del Programa de Trabajo sobre las Áreas Protegidas, y se encomendó la labor de conservación de parques y reservas nacionales, regionales, municipales y de la sociedad civil. Se asignó la tarea de crear lo que en adelante fuera conocido como el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), sin embargo es necesario recordar la importante función de administración y estructuración de las áreas protegidas que venía desarrollando SPN desde 1974, donde se categorizó las áreas protegidas y se definió todo lo relacionado con éstas.

En otras palabras, lo que sucedió en Colombia respecto del Sistema de Parques Nacionales (que opera a nivel nacional) fue el fortalecimiento del mismo con la adaptación de la tarea encomendada a nivel internacional, sobre el hecho de organizar lo concerniente a las Áreas Protegidas, mediante la creación y mantenimiento del SINAP, el cual debía estar estructurado respecto de las zonas terrestres hacia el año 2010, y para el año de 2012 en cuanto a las zonas marinas.

Se aprobó que dicha implementación se efectuara de acuerdo a las necesidades y posibilidades de los países en cuestión, es decir, que se realizara paulatinamente o a través de mecanismos facilitadores. En el caso colombiano, el mecanismo facilitador fue el SPN sin embargo y en atención de lo encomendado, a través de la Ley 99 de 1993, se implementó el SINAP como el “conjunto de áreas protegidas, actores sociales y estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, para contribuir como un todo al cumplimiento de los objetivos de conservación del país. Incluye todas las áreas protegidas de gobernanza pública,

privada o comunitaria, y del ámbito de gestión nacional, regional o local”¹⁴.

Este sistema se cuenta como una de las obras encargadas al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo y su desenvolvimiento se verifica de mejor manera en la creación de los Sistemas Regionales de Áreas Protegidas (SIRAP) que operan a nivel regional, desarrollando en su mayoría las tareas encomendadas al SINAP que a la vez no eran adelantadas por el SPN.

Esta situación se presenta particularmente porque en Colombia, el SPN ya se encontraba estructurado y cumplía con las finalidades y objetivos que se pensaron para la creación del SINAP en el año 2004, por lo que no era tan necesario crearlo conforme las exigencias internacionales. Por otro lado, era claro que las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) tenían importantes márgenes de acción y podrían estar cumpliendo de manera más efectiva lo que se recomendó en el Convenio, dado que, llegan a niveles más locales en donde pierde fuerza el SPN.

Por lo anterior, se puede decir que el SINAP, tal y como lo concibieron en la Cumbre de Río, no se aplica en Colombia en el sentido estricto de la palabra, quedando relegado a la idea de ser una estrategia de gestión macro, que incluye el Sistema de Parques Nacionales y los Sistemas Regionales de Áreas Protegidas (SIRAP).

En ese sentido se adaptaron tres objetivos nacionales para el desarrollo de la estrategia de gestión:

*"Asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos naturales para mantener la diversidad biológica.

*Garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el bienestar humano.

*Garantizar la permanencia del medio natural, o de algunos de sus componentes, como fundamento para el mantenimiento de la diversidad cultural del país y de la valoración social de la naturaleza”¹⁵.

¹⁴ www.parquesnacionales.gov.co

1.7 IMPORTANCIA DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS

El valor de comprender en qué consiste el concepto y desarrollo de las áreas protegidas, radica en la importancia de interiorizar que estas zonas, decretadas objeto de protección, han sido sacadas del tráfico comercial, porque aunque se encuentran inscritas en el registro de matrícula inmobiliaria, no tienen precisamente una clasificación o el mismo tipo de propiedad que tienen los inmuebles comunes ya que han sido determinadas como un conjunto de bienes afectados o destinados al cumplimiento de los fines de conservación, perpetuación y protección ambiental.

Esto implica que estas áreas se hayan inscrito a nombre de personas públicas, lo que conlleva la denominación de bienes fiscales o de uso público. Lo último se explica con el fenómeno de la limitación del dominio de la propiedad privada contenida en una zona declarada como parque natural que se apoya en el precepto constitucional de la función ecológica.

A manera de conclusión, se puede establecer que en el desarrollo de la historia legislativa ambiental colombiana han sido proferidos cuerpos normativos -unos favorables y otros no tanto- correspondiendo a las distintas concepciones que han primado en su momento durante el desarrollo de la historia jurídico ambiental nacional, entre las que destacan la de explotación económica de los recursos naturales y la de corte proteccionista.

De todo esto, es posible rescatar la implementación de la Constitución de 1991, que ayudó en buena proporción para la realización de la transición ideológica además de considerar muchos otros beneficios para el medio ambiente. Esta labor constitucional se ha visto reforzada con la adquisición de compromisos internacionales, los cuales, han sido insertados dentro del ordenamiento jurídico colombiano a través de las diferentes herramientas jurídicas que se encuentran a disposición de los agentes participantes en la gestión medioambientalista.

Es así como se llega al tema de las áreas protegidas, porque el incremento del

daño en la naturaleza preocupó fuertemente a aquellos que trabajan en pro del medio ambiente, convirtiendo esto en el motor que incentivó la formulación de soluciones para dicha realidad.

Una de las propuestas más significativas se presentó en la ya reseñada Convención de Río, la cual, consistió en la implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en todos los países que tuvieran riquezas ecológicas o naturales por preservar. Por su parte, Colombia adoptó este compromiso a través de la sanción de la Ley 165 en 1994, donde se obliga a emprender estrategias, planes o programas nacionales para la Conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica.

En consecuencia, se pensó en el SINAP como el sistema que cubriría los lugares o zonas territoriales que albergaran riquezas naturales de tal magnitud que merecieran ser decretadas como Reservas o zonas de protección y, más que eso, ser preservadas por la comunidad a través del Estado, tal y como lo prevé la Carta Política en su artículo 79 con el fin de alargar la vida de la naturaleza y subsecuentemente, del hombre quien depende directamente de la sostenibilidad de la primera.

Como se explicó previamente, en el caso local lo que se implementó con mayor desarrollo fueron los SIRAP, ya que el SINAP si bien existe, comparte funciones con el instituido Sistema de Parques Nacionales.

Las áreas protegidas son de vital importancia para el mundo. Colombia como país privilegiado en términos de riqueza natural -incluyendo recursos naturales, flora y fauna- debe hacer esfuerzos más grandes que contribuyan con el mantenimiento de las condiciones mínimas de vida que requiere la humanidad; esto, siendo conscientes de que tiene los elementos necesarios para poder cumplir a satisfacción con lo esperado. Dichas áreas son importantes por su contenido natural y por los efectos que genera en las comunidades cercanas y en toda la humanidad. Es así como entonces comienzan a tener voz y voto las diferentes personas que tienen relación directa con la zona y que se ven afectados con las determinaciones que el Estado ha tomado en pro del desarrollo de las políticas

ambientales, especialmente la de ecoturismo de 2003.

Las áreas protegidas son lugares que no deben ni pueden tener -por sus propias condiciones climatológicas y de relieve- formas de vida distintas a las de vegetación y unas pocas animales. Estas áreas tienen lo que se ha denominado como *zonas de amortiguación* que es donde se sitúan las comunidades aledañas a estos Parques Naturales, Santuarios de flora, Vías Parque entre otros. Sin embargo y por deducción lógica no son muchos, son pequeñas agrupaciones poblacionales que tratan de desarrollar su vida en condiciones especiales de todo tipo. La principal razón por la que se han asentado estas personas radica en la supervivencia, en vista de que por ejemplo, con los parques nacionales naturales lo que sucede es que contienen ecosistemas de páramos que los abastecen de agua y permite la continuidad de procesos vitales con facilidad. No obstante, su ocupación cumple la función accidental de cuidar con más deber el área protegida, toda vez que son los primeros guardas que en cualquier eventualidad deben encontrar las soluciones del caso o colaborar de primera mano con ella.

Estas normas, este Código y esta Carta Política lo que tratan de hacer es proteger el medio ambiente, pero no es menos cierto que las normas jurídicas son hechas por los juristas, quienes tienen influencias políticas a la hora de proyectar sus iniciativas de Ley y responden -sin deber alguno- a estos atípicos llamados políticos.

Así, puede justificarse -probablemente- el origen de las políticas de ecoturismo, que están contempladas en la ley 300 de 1996, cuerpo normativo que flexibiliza el rigor del cuidado medioambiental, posicionado con tanto trabajo a lo largo de los años. Esta Ley autoriza la práctica de actividades comerciales en las áreas protegidas, zonas que en un principio se pensaron con fines muy distintos a los de provecho y explotación. Sin embargo este será un punto de profundización en el siguiente capítulo de Política de Ecoturismo de 2003.

En materia de áreas protegidas donde se implementa el ecoturismo se tiene que la Ley ha sufrido varios cambios de tal modo que actualmente rige la Ley 1101 de 2006 que reformara recientemente la Ley 300 de 1996, en vista de los varios

contratiempos que ha sufrido el proceso de flexibilización normativa.

Lo que nos muestra el desarrollo normativo en general es un progreso de la protección medio ambiental articulado desde un principio con los derechos de propiedad y comercio, y que posteriormente presenta una tensión entre los derechos privado y social. Es decir que los avances en la normatividad para el cuidado de los recursos humanos, y el establecimiento de zonas de reserva, áreas protegidas entre otras,, han significado el cuidado ambiental como lo ha exigido la misma comunidad internacional, pero no han estado al margen de los usos económicos, especialmente en lo que se refiere al turismo ecológico, y las coyunturas políticas en que estos procesos han tenido lugar.

CAPITULO II ANÁLISIS DE LA POLÍTICA NACIONAL PARA EL DESARROLLO DEL ECOTURISMO DE 2003

A continuación se analizará la Política Nacional para el Desarrollo del Ecoturismo de 2003 que propende por el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales y/o los espacios medioambientales de las áreas protegidas que pertenecen al Sistema de Parques Nacionales Naturales¹⁶. En otras palabras significa la variación del espíritu promotor y preservacionista de la legislación ambiental colombiana instituido a lo largo de los años.

Como se anotó en el capítulo precedente, la legislación colombiana ha superado ciertas etapas y ha avanzado en un proceso de consolidación ideológica, caracterizado por su lentitud y difícil realización. Es precisamente por esto que la política de ecoturismo, en una labor comparativa, puede tildarse como una novedad, ya que su aparición data de apenas unos cuantos años atrás¹⁷.

En este segundo capítulo se busca profundizar en el conocimiento de la Política de Ecoturismo elaborada en el 2003 y presentada en el año de 2004 durante el

¹⁶ En el cuerpo de la política bajo estudio, se encuentra el acápite de *Diagnóstico y El desarrollo del ecoturismo en Colombia*, donde se aprecia claramente la perspectiva desde la cual se introduce a la legislación ambiental actual, evidenciando el manejo de un discurso que trata de conciliar los propósitos medio ambientales instituidos con la idea de desarrollo económico nacional, poniendo de presente los intereses que se entretajan sobre las áreas protegidas y el choque de éstos respecto de los deberes adquiridos en cuanto al cuidado de los recursos naturales protegidos legalmente en beneficio para Colombia y el mundo entero:

“El Sistema de Parques Nacionales reúne las áreas que por excelencia han sido reconocidas como destinos predilectos por los visitantes, colombianos y extranjeros que buscan un contacto con la naturaleza y disfrutar del esparcimiento que ellas pueden ofrecer. De las actuales 49 áreas del Sistema, se han identificado aproximadamente 28 con una vocación de ecoturismo, con un modesto desarrollo de los servicios básicos (centros de visitantes, senderos, miradores, etc). Día a día es creciente la demanda de este servicio, constituyéndose en un reto la adecuada planeación para que los objetivos de conservación y la mejora de la calidad de los servicios se cumplan”. (Subrayado fuera e texto)

¹⁷ Pueden citarse documentos que inicialmente involucraron la idea del ecoturismo como: “Turismo sector estratégico de desarrollo nacional, bases para una política turística” de 1991 y “Política turística 1995-1998”, los cuales contenían programas y estrategias que procuraban el impulso de esta clase de turismo y las acciones necesarias para su implementación. La Política de ecoturismo es del año 2003.

gobierno del Doctor Álvaro Uribe Vélez¹⁸, poniendo en consideración algunos aspectos que la normatividad ambiental había establecido, redireccionando los propósitos de protección en cuanto a las áreas protegidas nacionales.

¹⁸ Tamayo S. Carlos Mario. Coordinador Área Sostenibilidad y Servicios Ambientales. Programa fortalecimiento del Ecoturismo en Parques Nacionales Naturales de Colombia. Parques Nacionales Naturales de Colombia.

2.1 ECOTURISMO

El concepto de ecoturismo¹⁹ fue introducido formalmente en el ordenamiento jurídico colombiano con la sanción de la Ley 300 de 1996. No obstante, es posible acotar algunas políticas turísticas que incidieron en la elaboración de la posterior *Política para el Desarrollo del Ecoturismo de 2003*.

En principio no se hablaba de ecoturismo y su práctica correspondía a la realización de distintas actividades ecológicas como caminatas, ecopaseos o ecoaventuras; con el paso de los años y con la identificación de factores como la potencialidad de las áreas protegidas, el atractivo turístico, la necesidad de desarrollo económico, entre otros, se logró recoger los elementos que conformarían el concepto y se le denominó *ecoturismo*, determinando que en razón al mismo era posible acercar controladamente los turistas a las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales.

Es posible afirmar que luego de su creación, la noción de ecoturismo observó un proceso de modificación y refinación, debido a las diversas prácticas deportivas y los usos que podía abarcar esta clase de turismo, entre las definiciones que comprenden todos los aspectos relacionados, es pertinente rescatar el del ambientalista Luis Hernando Jiménez quien define ecoturismo como “aquella modalidad turística ambientalmente responsable, consistente en viajar o visitar áreas naturales sin disturbar con el fin de disfrutar, apreciar y estudiar los atractivos naturales (paisaje, flora y fauna silvestre) de dichas áreas, así como

¹⁹ **Ley 300 de 1996, artículo 26 “DEFINICIONES.** 1. Ecoturismo. El Ecoturismo es aquella forma de turismo especializado y dirigido que se desarrolla en áreas con un atractivo natural especial y se enmarca dentro de los parámetros del desarrollo humano sostenible. El Ecoturismo busca la recreación, el esparcimiento y la educación del visitante a través de la observación, el estudio de los valores naturales y de los aspectos culturales relacionados con ellos. Por lo tanto, el Ecoturismo es una actividad controlada y dirigida que produce un mínimo impacto sobre los ecosistemas naturales, respeta el patrimonio cultural, educa y sensibiliza a los actores involucrados acerca de la importancia de conservar la naturaleza. El desarrollo de las actividades ecoturísticas debe generar ingresos destinados al apoyo y fomento de la conservación de las áreas naturales en las que se realiza y a las comunidades aledañas”.

cualquier manifestación de cultura (del presente y del pasado) que pueden encontrarse ahí, a través de un proceso que promueva la conservación, tiene bajo impacto ambiental y cultural, y propicia un involucramiento activo y socioeconómicamente benéfico de las poblaciones locales”²⁰

Con motivo de las variaciones conceptuales, se buscó lograr una homogenización a través de la cual se entendiera lo mismo al referirse al ecoturismo, ello impulsó la tarea de realización de una definición, pero tal cometido no ha sido posible lograrlo, haciéndose necesario traer a colación nociones de autoridades como el arquitecto planificador mexicano y funcionario de de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), Héctor Ceballos Lascuráin, quien planteó la idea de ecoturismo como "la ejecución de un viaje a áreas naturales que están relativamente sin disturbar o contaminar, con el objetivo específico de estudiar, admirar y gozar el panorama junto a sus plantas y animales silvestres, y así mismo cualquier manifestación cultural (pasada y presente) que se encuentre en éstas áreas, que propicia un involucramiento activo y socioeconómicamente benéfico de las poblaciones locales".

Ulteriormente en 1993 efectuó modificaciones a la misma creando la versión más conocida, incluso adoptada oficialmente por La UICN durante el Primer Congreso Mundial de la Conservación que se celebró en Montreal en octubre de 1996, mediante Resolución CGR 1.67 *Ecoturismo y Conservación de Áreas Protegidas*²¹, presentándola así: “Aquella modalidad turística ambientalmente responsable en viajar o visitar áreas naturales relativamente sin disturbar con el fin de disfrutar, apreciar y estudiar los atractivos naturales (paisaje, flora y fauna silvestre) de dichas áreas, así como cualquier manifestación cultural (del presente y del pasado) que pueda encontrarse ahí, a través de un proceso que promueva la conservación, tiene bajo impacto ambiental y cultural y propicia un involucramiento

²⁰ JIMENEZ BULLA, Luís Hernando. Naturaleza y Desarrollo Sostenible. Pág. 7. Ecoe Ediciones. Primera edición. 2010. Bogotá- Colombia.

²¹ <http://www.planeta.com/ecotravel/weaving/hectorceballos2.html>

activo y socioeconómicamente benéfico de las poblaciones locales”²².

Lo más lejos que en Colombia se ha llegado en el tema, se verifica en la Política Nacional para el Desarrollo del Ecoturismo²³, donde se determinan los componentes del concepto que han sido reconocidos mundialmente por autoridades como la Organización Mundial del Turismo (OMT), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y The International Ecotourims Society (TIES)²⁴ para referirse a la actividad ecoturística.

A partir de la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992²⁵ el ecoturismo adquirió mayor importancia, razón por la cual Las Naciones Unidas eligieron al 2002 como el año internacional de esta actividad²⁶.

²² Héctor Ceballos Lascuráin es un arquitecto mexicano ambientalista y consultor internacional en ecoturismo. Actualmente es Director General del Programa Internacional de Consultoría en ecoturismo (PICE), con sede en la Ciudad de México, y Consejero Especial en ecoturismo de la UICN (Unión Mundial para la Naturaleza), la Organización Mundial del Turismo y la Sociedad Internacional de ecoturismo. <http://www.planeta.com/ecotravel/weaving/hectorceballos2.html>

²³ En la Política Nacional para el Desarrollo del Ecoturismo de 2003 en el apartado 1.2 denominado *Ecoturismo, un concepto integral* se identifican los siguientes elementos básicos de la noción de ecoturismo:

1. Toda forma de turismo basada en la naturaleza, en la que la motivación principal de los turistas es la observación y apreciación de esa naturaleza o de las culturas tradicionales dominantes en las zonas naturales.
2. Incluye elementos educacionales y de interpretación.
3. Generalmente, si bien no exclusivamente, está organizado para pequeños grupos por empresas especializadas, pequeñas y de propiedad local. Operadores extranjeros de diversa envergadura también organizan, gestionan y comercializan giras ecoturísticas, por lo general para grupos reducidos.
4. Procura reducir todo lo posible los impactos negativos sobre el entorno natural y sociocultural.
5. Contribuye a la protección de zonas naturales:
 - a. Generando beneficios económicos para las comunidades, organizaciones y administraciones anfitrionas que gestionan zonas naturales con objetivos conservacionistas.
 - b. Ofreciendo oportunidades alternativas de empleo y renta a las comunidades locales.
 - c. Incrementando la concienciación sobre conservación de los activos naturales y culturales, tanto en los habitantes de la zona como en los turistas.

²⁴ La Sociedad Internacional de Ecoturismo lo definió como: “un viaje responsable a zonas naturales que conservan el ambiente y mejoran el bienestar de la población local”. Fuente: The International Ecotourims Society. *The Definition*. Ver: <http://www.ecotourism.org/what-is-ecotourism>

²⁵ Cumbre de la Tierra es uno de los varios nombres con que se hace referencia a las Conferencias de la Organización de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, especialmente a las reuniones que surgieron los 178 países naciones unidas, siendo la primera la celebrada en Río de Janeiro. Allí se firmaron los siguientes 4 documentos:

Los elementos básicos que se deben tener en cuenta a la hora de hablar sobre el ecoturismo son esencialmente: I) el enfoque de la actividad en los atractivos naturales (disturbados o poco disturbados) y II) que estos atractivos sean visitados por turistas que se han interesado por el conocimiento de la naturaleza y las culturas.

-
- * Programa 21
 - * Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo
 - * Declaración de principios sobre los bosques
 - * Las Convenciones sobre el cambio climático, la diversidad biológica y la Desertificación

Ver http://www.cinu.org.mx/temas/des_sost/conf.htm

²⁶ La razón es que el Ecoturismo fue tema central de la reunión de los países que asistieron y se definió al 2002 como el año internacional del ecoturismo. Como gran evento del mismo se inscribe la Declaración de Quebec sobre el Ecoturismo. Ver: <http://www.cinu.org.mx/eventos/turismo2002/inicio.htm>

2.1.2 COMPONENTES Y CARACTERÍSTICAS DEL ECOTURISMO

Para hablar de ecoturismo es necesario hacer remisión a la clasificación de éste conforme el contenido, el paisaje, la fauna, la flora, entre otros. De acuerdo con la normatividad ambiental que tiene por finalidad la preservación del patrimonio natural y cultural tanto del área natural como de la región, las características del proceso ecoturístico son:

1. Ser multidisciplinar y transdisciplinar.
2. Se desarrolla en zonas rurales y suburbanas en espacios protegidos oficiales, mixtos y privados.
3. Ayuda al desarrollo de las precarias economías rurales especialmente en zonas deprimidas.
4. Produce un bajo impacto ambiental, por que cuida la naturaleza y la población local.
5. Es una alternativa de trabajo y complemento de las actividades económicas tradicionales de las comunidades rurales y suburbanas o aledañas a las áreas protegidas ²⁷

²⁷ JIMENEZ BULLA, Luís Hernando. Naturaleza y Desarrollo Sostenible. Pág. 16. Ecoe Ediciones. Primera edición. 2010. Bogota- Colombia.

2.2 ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA PARA EL DESARROLLO DEL ECOTURISMO DE 2003

Se puede anotar que esta clase de turismo se práctica en sitios que contienen riquezas naturales que se convierten en atractivos turísticos para propios y extranjeros²⁸, siendo éste uno de los factores influyentes en la creación de esta política y que encuentran origen en las siguientes normativas:

- ✓ La Ley 99 de 1993 además de introducir el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) en el ordenamiento jurídico colombiano, reforzó lo atinente a la administración y manejo de las áreas protegidas que pertenecen al Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN). Redefinió el carácter de patrimonio nacional y de interés de la humanidad de la biodiversidad²⁹, destacando entre sus más notorias exigencias el adoptar y actuar conforme el concepto de desarrollo sostenible elaborado en la Conferencia de las Naciones Unidas de 1992 en Río de Janeiro, impuesto para el manejo del medio ambiente.

- ✓ La Ley 300 del 26 de julio de 1996 es el marcado punto de inicio en el historial de la política ecoturística, toda vez que, define el concepto y da las

²⁸ Política para el desarrollo del ecoturismo de 2003: “El Sistema de Parques Nacionales, que reúne las áreas que por excelencia han sido reconocidas como destinos predilectos por los visitantes, colombiano y extranjeros que buscan contacto con la naturaleza y disfrutar del esparcimiento que aquellas pueden ofrecer. De las actuales 49 áreas del sistema, se han identificado 28 con una vocación de ecoturismo, con un modesto desarrollo de los servicios básicos (centro de visitantes, senderos, miradores, etc.). Día a día es creciente la demanda de este servicio, constituyéndose en un reto la adecuada planeación para que los objetivos de conservación y la mejora de la calidad de los servicios se cumplan”. Importante aclarar que al año corriente el sistema cuenta 53 áreas declaradas como de protección, según el Plan de Manejo del Parque Nacional Natural Los Nevados de 2007-2011.

²⁹ En Colombia se reforzó la protección de la biodiversidad desde lo legal, debido a que se adoptó el *Convenio sobre la diversidad biológica*, firmado en Río en 1992 por medio de la sanción de la Ley 165 de 1994.

bases para el desarrollo y promoción del ecoturismo³⁰. También determina la competencia de los Ministerios, de ese entonces, de Medio Ambiente y de Desarrollo Económico como aquellos encargados de definir la viabilidad de los proyectos turísticos que se pretendan ejecutar en las áreas protegidas o zonas de reserva³¹.

Similar sucede con las políticas de turismo que precedieron a la Política para el Desarrollo del Ecoturismo de 2003, donde se encontraban matices de los elementos que configuran el ecoturismo o procuran su implementación. Entre las principales se cuentan:

- ✓ La “Política turística para una sociedad que construye la paz”. Se formuló en el año 2000 y se toma como una de las primeras referencias en el tema, porque reseña los “microclusters turísticos y ecoturísticos”, entendiendo por ello las varias zonas turísticas del país donde se desarrolla el conflicto, que pueden llegar a reestablecer la paz a través de la generación de empleo, integración, participación y desarrollo de la comunidad misma, producto de la actividad ecoturística.

³⁰ **Ley 300 de 1996, artículo 28 “Planeación.** El desarrollo de proyectos ecoturísticos en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, deberá sujetarse a los procedimientos de planeación señalados por la Ley. Para tal efecto, estos deberán considerar su desarrollo únicamente en las zonas previstas como las zonas de alta intensidad de uso y zona de recreación general al exterior, de acuerdo con el plan de manejo o el plan maestro de las áreas (con vocación ecoturística).

Artículo 29. Promoción del ecoturismo, etnoturismo, agroturismo, acuaturismo y turismo metropolitano. El Estado promoverá el desarrollo del ecoturismo, etnoturismo, agroturismo, acuaturismo y turismo metropolitano, para lo cual el Plan Sectorial de Turismo deberá contener directrices y programas de apoyo específicos para estas modalidades, incluidos programas de divulgación de la oferta”.

³¹ **Ley 300 de 1996, artículo 27 “JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA.** De conformidad con lo dispuesto por la Ley 99 de 1993, corresponde al Ministerio del Medio Ambiente, en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Económico, administrar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, velar por su protección, la conservación y reglamentar su uso y funcionamiento.

Por lo anterior, cuando quiera que las actividades ecoturísticas que se pretendan desarrollar en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, serán estas entidades las que definan la viabilidad de los proyectos, los servicios que se ofrecerán, las actividades permitidas, capacidad de carga y modalidad de operación.

PARÁGRAFO. En aquellas áreas naturales de reserva o de manejo especial, distintas al Sistema de Parques que puedan tener utilización turística, el Ministerio del Medio Ambiente definirá, conjuntamente con las autoridades de turismo, las regulaciones, los servicios, las reglas, convenios y concesiones de cada caso, de acuerdo con la conveniencia y compatibilidad de estas áreas”.

- ✓ El Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, enfatiza en la búsqueda e identificación de los Clusters ecoturísticos en los que se pueda generar empleo.

- ✓ “Turismo para un nuevo país, plan sectorial de turismo 2003-2006”. Documento que tiene una visión a largo plazo con el que se busca posicionar el ecoturismo como aquel producto de mercado, en el que el país invertirá recursos y esfuerzos como sucede a nivel internacional.

Es importante resaltar que estas políticas turísticas permiten apreciar el aumento del manejo temático referido al ecoturismo, dejando de lado la idea que se trabajaba en su acepción más simple. También se puede acotar la aparición de las primeras regulaciones de áreas protegidas en Colombia que procuran introducir esta clase de turismo en zonas donde estaba inicialmente prohibido practicar dicha actividad.

A finales de la de la década de los noventa y el inicio del siglo veintiuno no era viable ajustar repentinamente el carácter normativo de las normas de derecho ambiental, por ello se entendió que el cambio del espíritu normativo preservacionista al de desarrollo económico -aceptando y autorizando la explotación de los recursos naturales inmediatamente- debía ser lento y lo más prudente posible. La clave de dicha transición ha consistido en la realización del menor ruido, lo que se traduce en el poco conocimiento que la gente tiene sobre el asunto y la no dimensión del el real significado de este cambio.

2.2.1 PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA PARA EL DESARROLLO DEL ECOTURISMO DE 2003

La Ley 99 de 1993 en su primer artículo contiene los 14 principios generales del turismo (ver anexo 1). Sin embargo, el ecoturismo fue pensado como aquella actividad turística de alta especialidad que debía regirse por consignas establecidas en concordancia con los particulares requerimientos para su desarrollo.

A continuación se enuncian los principios de la Política para el Desarrollo del Ecoturismo de 2003³² para ser analizados posteriormente con más detenimiento en cuanto a su inobservancia:

“1. CONSERVACIÓN. Según el cual, las actividades ecoturísticas deben obedecer a una labor de planificación, de ordenamiento y zonificación integral de las áreas en las cuales se realicen de tal manera que se mantengan los procesos ecológicos esenciales. Como quiera que el ecoturismo demanda una alta calidad ambiental, la conservación de los ecosistemas y de la biodiversidad es prioritaria.

2. MINIMIZACIÓN DE IMPACTOS NEGATIVOS. Según el cual, el desarrollo de las actividades ecoturísticas se realizará generando el mínimo impacto social, cultural, ambiental y económico; debe, por tanto, ir acompañado de instrumentos adecuados para su monitoreo y seguimiento y contar con la información necesaria para la toma acertada y oportuna de decisiones.

³² Política para el desarrollo del ecoturismo de 2003, acápite 3, *Elementos de la Política*. 3.1.

3. APORTE AL DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL. Según el cual, las actividades ecoturísticas deben abrir espacios para que las comunidades regionales y locales se incorporen productivamente en los procesos de prestación de los servicios y en la conservación de los recursos naturales, de tal manera que los ingresos generados contribuyan a mejorar su calidad de vida y a ofrecer oportunidades a los actores de la región. Los entes nacionales y regionales apoyarán los procesos organizativos que se gesten en tal dirección.

4. PARTICIPACIÓN Y CONCERTACIÓN. Según el cual, las decisiones que se tomen en el campo del ecoturismo deben ser concertadas y participativas de tal manera que ofrezcan un marco propicio para la resolución adecuada y equitativa de los potenciales conflictos, reconozcan diversas formas organizativas existentes y permitan incorporar las expectativas de los diferentes actores locales y regionales. Dichas decisiones están ligadas con los temas del uso del territorio, la planificación turística, los estudios de mercado, la promoción y la prestación de los servicios turísticos.

5. FORMACIÓN. Según el cual el ecoturismo debe ser considerado como una oportunidad para brindar formación y sensibilización a los visitantes, a los empresarios y a las comunidades locales en torno al respeto por la naturaleza y por las diversas expresiones culturales; debe ser entendido y asumido como un turismo ambiental y socialmente responsable.

6. ESPECIALIZACIÓN. Según el cual el ecoturismo debe diseñar servicios y dirigirse a segmentos especializados, primando los criterios cualitativos sobre los cuantitativos en su operación; sin que llegue a ser excluyente, debe ser selectivo, prefiriendo aquel segmento de la población que sea respetuoso y sensible al medio ambiente y a las culturas locales.

7. INTEGRACIÓN DE ESFUERZOS PÚBLICO-PRIVADOS. Según el cual, el manejo de las áreas protegidas y de aquellas con vocación ecoturística debe constituir un ejemplo de integración de esfuerzos entre los sectores público y privado, en los diferentes niveles de organización institucional.

8. RESPONSABILIDAD DE LOS EMPRESARIOS, DE LOS PROMOTORES E IMPULSORES DE LOS SERVICIOS. Según el cual, las relaciones de los empresarios prestadores del servicio con los turistas se regirán por los principios establecidos en el Código de Ética del Turismo, adoptado y promulgado por la Organización Mundial del Turismo; estos actores velarán para que el turista disponga de una información completa y responsable que fomente el respeto por los recursos naturales, culturales y sociales, para que reciba un trato equitativo y para garantizar, mediante unos servicios de calidad, la satisfacción del visitante.

9. INVESTIGACIÓN Y MONITOREO PERMANENTES. Los responsables de la operación del ecoturismo trabajarán para que, mediante la aplicación de indicadores, a través de sistemas eficientes de captura de datos y mediante el empleo de instrumentos técnicos de análisis, se produzca información suficiente, objetiva y oportuna para resolver problemas y facilitar la toma de decisiones atinentes al equilibrado manejo, conservación y uso de los recursos.

10. SOSTENIBILIDAD DE PROCESOS. Según el cual, todas las actividades ecoturísticas se regirán por los criterios del desarrollo sostenible entendido como aquel que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de 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 necesidades. Los desarrollos ecoturísticos que se emprendan deben

ser autosostenibles desde el punto de vista ambiental, cultural y financiero”.

Del análisis efectuado a estos principios, especialmente de la consigna que se inscribe en el preámbulo del acápite que reza: “Las acciones que se realicen en el campo del ecoturismo en el país, deberán ajustarse a los siguientes principios”, se puede aducir que los más expuestos -en cuanto a su inobservancia- son los cuatro primeros, el séptimo y paradójicamente el décimo.

Los principios 1, 2, 3 y 4 son de fácil exposición por su carácter abstracto, son muy abiertos y pueden no ser lo suficientemente fuertes para sortear las situaciones donde se manifieste su vulnerabilidad, es decir, su pertinencia es amplia pero su poca exactitud reduce el impacto que puedan tener sobre tales eventos.

Precisamente ha sido necesario pensar y ejecutar diversos mecanismos para la protección de los derechos ambientales de parte de las comunidades, las autoridades locales y regionales que pertenecen a las áreas protegidas o a las zonas de amortiguación que son las poblaciones circundantes a las zonas declaradas como de protección donde se implementa el ecoturismo.

Una muestra de lo mencionado puede ser la reacción de las Organizaciones Sociales de Pereira y Risaralda, a finales de los años 90`s, ante la pretensión del Estado de construir en la parte alta de la laguna del Otún un centro para visitantes que alojara turistas. Dicha obra iba a realizarse con dineros provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La motivación de estas organizaciones para protestar frente en favor de la Cuenca del Río Otún, una de las riquezas naturales existentes en el PNN Los Nevados, obedeció al hecho de evitar la contaminación del agua que nace en el Parque Nacional Natural (PNN) Los Nevados y abastece gran parte de la población circundante³³.

³³ Alrededor de 2 millones de habitantes.

Otro problema de la iniciativa estatal consistía en el hecho de pretender ejecutar la construcción, sin tener en consideración las opiniones de las comunidades aledañas, las autoridades locales, regionales y los cuestionamientos técnicos emitidos al respecto³⁴.

Por otra parte, es de resaltar que la comunidad aledaña al páramo se ha sentido presionada por los administradores del PNN Los Nevados, por los bloqueos que imponen en el acceso a los servicios asistenciales que se le deben brindar a la misma, visualizando en este proceder obtener el desalojo de los pobladores; similar situación sucede cuando se trata de los planes de manejo del Parque que incluyen la ejecución de obras civiles para la construcción de centros para visitantes³⁵.

Otro aspecto importante que implica al BID, la empresa de Aguas y Aguas de Pereira y la comunidad risaraldense, está relacionado con la intención del primero de apropiarse de la segunda, por medio de un préstamo de 38.6 millones de dólares, por el que a manera de contraprestación solicitaba el cambio de la razón social de la empresa, al igual que la realización de un contrato por valor de 16 millones de dólares, para la elaboración de un “Plan de ordenamiento y manejo ambiental de la cuenca alta y media del río Otún”, que toca a tres áreas protegidas colombianas, a saber: el PNN Los Nevados, el Parque Regional Natural Ucumarí y el Santuario de Flora y Fauna Otún Quimbaya. Esto afecta directamente uno de los objetivos de la PPDE de 2003, cual es la vinculación de la comunidad en los procesos que se ejecuten en relación con las áreas protegidas cercanas.

Situación ante la que respondió la población, por medio de la creación del *Comité por la Defensa de la Vida y el Agua*³⁶ en 2003, para presentar oposición formal a través de movilizaciones, audiencias públicas, talleres formativos, mingas populares y denuncias, evidenciando la inconveniencia del proyecto.

³⁴ La Revista Semillas No. 28/29 de agosto de 2006, indica que este incidente fue “superado” positivamente, en razón a las movilizaciones, foros, visitas y audiencias que se llevaron a cabo en el lugar para demostrar sus argumentos, consiguiendo frenar y deshacer la obra.

³⁵ Patiño Herney. “Manejo comunitario del agua y la resistencia civil frente a la privatización, La cuenca del río Otún en la mira de los mercaderes de la vida”. Revista Semillas No. 28/29. 8/8/2006.

³⁶ Conformado por las organizaciones sociales de Pereira, ambientalistas y el sindicato de SINTRAEMSDDES.

De la misma manera ha sido notorio el descontento de la comunidad respecto del manejo que el Estado le ha dado al asunto ecoturístico, en asocio con las empresas privadas, especialmente, con Aviatur -en cabeza de Jean Claude Bessudo-. Lo anterior, por lo ocurrido con la concesión del PNN Los Nevados que generó la movilización social y jurídica de parte de la comunidad y el *Comité por la Defensa de la Vida y el Agua*, a través, del ejercicio de acciones como la interposición de Derechos de Petición, prácticas de Audiencias Públicas y la presentación de la Acción Popular -instaurada en el 2005 por el Alcalde de Santa Rosa, la Carder y la Asamblea Departamental- con el fin de recibir el amparo del derecho al medio ambiente de rango constitucional.

No obstante la situación de distanciamiento entre la comunidad y los procesos estatales que habían sido infructuosos, se presentó un factor positivo en el contexto, cual es, el amparo concedido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca quien en fallo de segunda instancia ordenó la suspensión de la ejecución del contrato de concesión del PNN Los Nevados³⁷ mientras se realizaba el estudio de capacidad de carga en el marco de cambio de límite aceptable³⁸.

Exceptuando lo último puede decirse que dichos principios han sido inobservados y su denuncia pública -en cuanto a lo reseñado y otros asuntos-, ha sido aminorada desde todos los aspectos por el hecho de ir contra los procesos y las formas de adjudicación de los contratos de concesión otorgados a las empresas privadas, bajo el argumento de que dichas denuncias se fundamentan en motivaciones subjetivas³⁹.

³⁷ Patiño Herney. "Manejo comunitario del agua y la resistencia civil frente a la privatización, La cuenca del río Otún en la mira de los mercaderes de la vida". Revista Semillas No. 28/29. 8/8/2006.

³⁸ Otro si No. 003 del Contrato de Concesión No. 004 de 2005.

³⁹ Ejemplo de ello es el caso del Santuario de Flora y Fauna Otún Quimbaya, que fuera considerado una "conquista" de la comunidad de los años ochenta, puesto que el movimiento ambiental local y regional asumió su manejo cuando el *Inderena* dejó de funcionar en la Región, lo que los llevó a fundar el Centro Nacional de Investigaciones Ecológicas de la Suiza. Según la Revista SEMILLAS 28/29. 8/8/2006.

Se anota la continuidad de la actividad *del Comité por la Defensa por la Vida y el Agua*, que en mayo del año 2008 junto con Veeduría *Mono aullador* – Pereira – Sintraemsdes - Pereira - Grupos Ecológicos de Risaralda (GER) y los Grupos de Jóvenes, AFA Soledad de Montaña, acusaron a Aviatur por vulnerar derechos ambientales de los colombianos con base en importantes argumentos, que aluden al proceso de adjudicación concesionaria en el PNN Los Nevados y el SFF Otún Quimbaya. Igualmente, se rescata la

El décimo principio es irónicamente el más expuesto y la singularidad consiste en que éste ha sido el argumento acogido para defender y propiciar las contrataciones y adjudicaciones estatales concesionarias y la tarea de las empresas privadas. Este principio hace alusión al desarrollo sostenible y se supone que este concepto promueve el aprovechamiento de esas zonas las cuales, inicialmente, no serían sometidas a tal gestión toda vez que debían ser preservadas según lo acordado internacionalmente.

Así que en cuanto al buscado equilibrio entre lo económico, lo social y lo ambiental de que trata la doctrina de sostenibilidad, es posible decir que no se ha dado realmente y, por el contrario, se ha expuesto a los ecosistemas de páramo existentes en el PNN Los Nevados a una pronta desaparición, a pesar de ser catalogados como de vital importancia para el medio ambiente entre otras cosas por su escasez en el mundo.

En lo social -como ya se enunció- las autoridades públicas han permitido la consolidación del descontento social, por la forma como se han desarrollado los procesos adjudicatarios con las empresas privadas y, finalmente, el aspecto económico se ha presentado como algo negativo, porque a pesar de que el ecoturismo genera importantes ganancias⁴⁰, éstas no van directamente a las partidas presupuestales de los departamentos o los entes territoriales correspondientes, y en su lugar las utilidades se distribuyen desproporcionadamente entre los particulares involucrados, destinando para el gobierno nacional una cifra no muy grande o satisfactoria si se quiere.

Se hace necesario entonces, determinar qué tan influyentes son las directrices de la política y, su verdadera observación durante la ejecución de las diferentes actuaciones, puesto que, siempre van a tener repercusión en el medio ambiente.

acusación presentada por la Veeduría *Ojo al Parque*, promovida por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria de Alimentos (SINATRAINAL) respecto del proceso de concesión sobre el PNN Tayrona.

⁴⁰ Sea pertinente recordar la cifra reportada para el año 2001, por la Unidad Administrativa de Parques Naturales sobre ingresos anuales de Mil Doscientos Millones de Pesos (1'200.000.000.000.oo) para los concesionarios. Página Web

Es imperativo determinar cuál es realmente el impacto que se está presentando en la naturaleza y la sociedad, con la práctica e implementación de la *Política para el Desarrollo del Ecoturismo de 2003* precisando la perspectiva desde la que se analiza, como lo dispone en teoría el segundo principio de esta política.

2.2.2 OBJETIVO GENERAL DE LA POLÍTICA PARA EL DESARROLLO DEL ECOTURISMO DE 2003

El objetivo general de la política para el desarrollo del ecoturismo, está elaborado de acuerdo al concepto de desarrollo sostenible y más que eso, se determina por la evolución del mismo el cual, se ha denominado como desarrollo humano sostenible.

Puede decirse que en principio el “desarrollo sostenible” había sido tratado y definido en varios instrumentos jurídicos, como el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y Medio Ambiente (CNRNR)⁴¹ y la Ley 99 de 1993⁴² que lo aluden en términos de equilibrio entre lo ambiental, lo económico y lo social, dando un uso adecuado a los recursos naturales disponibles, de tal manera que no sean malgastados y puedan aprovecharse en favor de la generación presente y las futuras.

Sin embargo, hay que recordar que las áreas protegidas como las zonas de reserva, los santuarios de flora y fauna, vías parque entre otros, son lugares que han sido declarados como tales, debido a la riqueza natural que poseen y como regla general, se ha determinado que el Estado no puede delegar la responsabilidad de cuidado y preservación respecto de éstas⁴³.

⁴¹ Artículo 2 del Decreto 2811 de 1974 hace alusión al tema pero no lo trata directamente.

⁴² En su artículo primero se indica que la política ambiental general se seguirá por lo dictado en los principios previamente reseñados y el concepto de desarrollo sostenible concebido en la Cumbre de Río de 1992. Cabe acotarse que el SINA era el encargado de velar por la observación de los principios reseñados. En el tercer artículo se hace referencia al sentido en que debe ser comprendido este concepto:

“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 necesidades”.

⁴³ Esta idea ha sido reforzada en eventos de considerable importancia como el Primer Congreso Latinoamericano de Parques y Otras Áreas Protegidas. En Colombia se consagró dicha encomienda a través del artículo 79 de la Constitución Política Colombiana de 1991.

Realmente la política para el desarrollo del ecoturismo de 2003 tiene como objetivo general⁴⁴ el implementar esta forma de turismo buscando equilibrar el aprovechamiento y la explotación de los recursos naturales con la participación de la comunidad y el cuidado del medio ambiente.

El concepto de desarrollo sostenible se ha venido implementando, llevándolo incluso al Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano⁴⁵, donde además se expresó que debía cambiarse el entendido tradicional de este concepto y ampliar el espectro de puntos a trabajar, incluyendo a la humanidad⁴⁶, toda vez que la pobreza y otros aspectos influyen directamente en el logro de la sostenibilidad humana.

Lo anterior permitió añadir al análisis de este concepto la observación de factores como: la “eliminación de la pobreza; reducción del crecimiento demográfico; una distribución más equitativa de los recursos; personas más saludables, instruidas y capacitadas; gobiernos descentralizados más participativos; sistemas de comercio más equitativos y abiertos, tanto internos como externos, incluyendo aumento de la producción para consumo local; una mejor comprensión de la diversidad de ecosistemas, soluciones localmente adaptadas para problemas ambientales y mejor monitoreo del impacto ambiental producido por las actividades de desarrollo”⁴⁷.

⁴⁴ A manera de paráfrasis puede decirse que se ha precisado como objetivo general el Propender por el desarrollo sostenible del ecoturismo dentro del marco de la responsabilidad social e impulsar una oferta competitiva de los servicios turísticos en términos de buena calidad.

⁴⁵ Este informe fue elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano y presentado en la Conferencia de las Naciones Unidas en Río de Janeiro en 1992, o la también conocida Cumbre de la Tierra .

⁴⁶ Sobre esta nueva concepción del desarrollo humano sostenible se dijo que: “se refiere a todas las actividades, desde procesos de producción hasta cambios institucionales y diálogos sobre políticas. Le preocupan tanto la generación de desarrollo económico como su distribución, tanto las necesidades básicas como el espectro de las aspiraciones humanas, tanto las aflicciones humanas del Norte como las privaciones humanas en el Sur. El desarrollo humano como concepto es amplio e integral. Pero está guiado por una idea sencilla: las personas siempre son lo primero” (Informe del PNUD de 1992).

⁴⁷ Política para el Desarrollo del Ecoturismo de 2003. Introducción. Página 11.

Así, se logró reforzar uno de los pilares de esta política, puesto que se determinó que el turismo, concretamente, el ecoturismo permitiría el crecimiento del país desde una perspectiva de sostenibilidad humana⁴⁸, ya que, la riqueza natural de Colombia lo hace un país atractivo para propios y extranjeros en términos de turismo⁴⁹.

En teoría se *cumple* con el propósito de superar la condición social de la gente, “eliminando” la pobreza o reduciéndola en la medida de sus posibilidades, sin importar que ello se logre a través del aprovechamiento y explotación de la naturaleza, lo que tiene relación con uno de los elementos de la disyuntiva entre la que se debaten las naciones de similares características a Colombia, es decir, buscan elegir entre la el desarrollo económico o el medio ambiente⁵⁰.

Una vez entendida esta idea del desarrollo sostenible humano, debe abordarse aquello que permite el logro del objetivo de la política ecoturística y que involucra a las empresas privadas, especialmente, las que fomentan el ecoturismo.

La mejor herramienta de la que se valieron las empresas de turismo para figurar en este escenario, fue el informe expuesto por la Organización Mundial del

⁴⁸ De igual manera en la *Política para el Desarrollo del Ecoturismo de 2003* se plantearon 3 principios bajo los cuales se rige la implementación del ecoturismo y el desarrollo humano sostenible:

- “Debe concederle prioridad a los seres humanos. La protección ambiental es vital. No obstante, es un medio para promover el desarrollo humano. El objetivo primordial de nuestros esfuerzos debe ser proteger la vida humana y de las opciones humanas. Esto significa que debe asegurarse la viabilidad a largo plazo de los sistemas de recursos naturales del mundo, incluida su biodiversidad. Todo ser vivo depende de ellos.
- Los países en desarrollo no pueden escoger entre crecimiento económico y protección ambiental. El crecimiento no es una opción; es un imperativo. La carencia de crecimiento puede ser tan perjudicial al medio ambiente como el crecimiento rápido.
- Cada país habrá de fijar sus propias prioridades ambientales, las cuales diferirán con frecuencia en los países industriales y en desarrollo”.

⁴⁹ Extranjeros que, particularmente, pagan cuantiosas tarifas por ver dichas bondades naturales. Es de resaltar que los nacionales, no son ajenos a los altos costos que deben sufragar si desean conocer su propia riqueza natural.

⁵⁰ Es una discusión que se desarrollado entre conservacionistas y desarrollistas, los cuales promueven objetivos que países como Colombia no están en capacidad de alcanzar al mismo tiempo, puesto que el logro de uno puede implicar el sacrificio del otro.

Turismo, el Consejo Mundial de Viajes y Turismo y el Consejo de la Tierra⁵¹. Específicamente se refirieron al área de prioridad IV de la Agenda 21, que se ocupaba de la participación de los todos los sectores de la sociedad en el desarrollo del ecoturismo, especificando que las empresas de turismo eran las indicadas para conciliar los intereses de desarrollo económico, al implementar la actividad turística y el de desarrollo humano y social, al permitir la vinculación laboral y turística de las personas.

Por otro lado, se pensaron y elaboraron 3 ejes de orientación de la política que son: la financiación, los Incentivos a la inversión y la asistencia técnica, creados con el fin de establecer los “mecanismos de apoyo a los empresarios y a los destinos turísticos para que puedan lograr el objetivo de ser sustentables y competitivos”⁵². Estos ejes orientativos procuran presentar la labor ecoturística como la salida perfecta para la consecución de los fines estatales y el cumplimiento de los compromisos adquiridos en cuanto al cuidado del medio ambiente a nivel internacional.

Hasta ahora es perfectamente coherente en teoría, pero ello trasladado a la práctica y la realidad, deja entre ver las imperfecciones del asunto en cuestión en razón de las alteraciones de los procesos consignados en la Política de 2003, debido a su poca precisión, a que se dejan bastantes espacios para

El ecoturismo no es lo que se critica, sino la forma en que se han ejecutado los procesos culturales, jurídicos y de toda clase, por medio de los cuales se ha pretendido implementar esta actividad. Lo anterior, porque aunque tales planes se basan según lo preceptuado en la Política para el Desarrollo del Ecoturismo de 2003, realmente se termina tergiversando su contenido de fondo, se presenta un

⁵¹ El informe *Agenda 21 para la Industria de los Viajes y del Turismo: hacia un desarrollo ambientalmente sostenible*. Defendía la idea por la cual se ve a la industria del turismo como el motor impulsor del desarrollo económico y el complemento perfecto de la política sostenible, ya que permite la generación de empleo y la participación de la comunidad. Con este trabajo se defendía la posición de las empresas de turismo e indicaban que su papel, era fundamental para el logro del desarrollo sostenible humano.

⁵² Política para el Desarrollo del Ecoturismo de 2003. Introducción. Página 8.

discurso que no suena perjudicial pero que si contiene intereses no muy positivos para la comunidad y el medio ambiente.

Una alarma importante pero poco sonora, se materializa en la especie de monopolio que desarrolla el empresario Jean Claude Bessudo, quien preside AVIATUR S.A., las empresas y Uniones Temporales que han sido favorecidas con la mayoría de los contratos de concesión, obteniendo a cambio miles de millones de pesos a título de ganancias de la actividad ecoturística, que no se ven invertidos en los territorios que albergan las áreas protegidas o zonas de amortiguación como se supone debe ser.

Adicionalmente se cuenta el hecho que para los próximos años se escindirá el actual Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, creándose por consiguiente y de forma individual el Ministerio de Medio Ambiente⁵³, el cual será entregado para su administración y desarrollo a la bióloga marina y promotora ecoturística -hija del empresario Jean Claude Bessudo- Sandra Bessudo, tal y como lo había predicado el actual presidente de la República, Juan Manuel Santos desde antes de su elección, deshaciendo la fusión que había efectuado desde hace 8 años atrás el exmandatario presidencial Álvaro Uribe Vélez.

Ella conoce bastante sobre el medio ambiente, de hecho, pertenece a una

⁵³ Para septiembre de 2010 el Congreso Nacional aprobó el Proyecto de Ley 053 de 2010C con el que se busca escindir estas carteras, específicamente, por medio de sus artículos 11, 12 y 13 que rezan:

“Artículo 11º. **ESCISIÓN DEL MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL:** Escíndanse del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial los objetivos y funciones asignados por las normas vigentes a los Despachos del Viceministro de Vivienda y Desarrollo Territorial y del Viceministro de Agua y Saneamiento Básico y a las dependencias a su cargo.

Artículo 12º. **REORGANIZACIÓN DEL MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL:** Reorganícese el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial el cual se denominará Ministerio de Ambiente y continuará cumpliendo los objetivos y funciones señalados en las normas vigentes, salvo en lo concerniente a la escisión de que trata el artículo 11º de la presente ley.

Artículo 13º **SECTOR ADMINISTRATIVO DEL MEDIO AMBIENTE:** El Sector Administrativo del Medio Ambiente estará integrado por el Ministerio del Medio Ambiente, las superintendencias y demás entidades que la ley o el Gobierno Nacional definan como adscritas o vinculadas al mismo”.

fundación que actúa en su favor y también hace parte del emporio empresarial de su padre, quien con las concesiones ha causado estragos en la vida medio ambiental nacional, aunque finalmente siempre haya salido adelante de todos los reclamos efectuados.

El caso más actual de que tratan estos reclamos es sobre la Isla Gorgona, el viernes 17 de julio de 2009, “la embarcación La Tapajeña, procedente de Guapi (Cauca) llevó al Parque Nacional Natural Gorgona un nutrido grupo de visitantes. La Aduana Ecológica no encontró elementos prohibidos, pero le recordó al gerente de la Concesión de Aviatur, quien encabezaba el colectivo, que a primera hora del día siguiente debían cumplir con el requisito de la charla de inducción sobre las reglas de la visita. El sábado 18 en la mañana ya no había a quién advertirle nada. El grupo se había desplazado a Playa Palmeras, desde donde por radio de alta frecuencia mandaron pedir una botella de ron, otra de vino y más cervezas, porque las que habían llevado eran insuficientes. Un guarda parques se asomó sigilosamente al sitio de reunión y constató que también estaban ingiriendo whiskey. El viaje y el festejo tenían un motivo: *la celebración del cumpleaños del ecologista Sammy Bessudo.*

En horas de la noche la rumba siguió en la estación de buceo, y de la motonave María Patricia desembarcaron varias cajas con whiskey, ron, aguardiente y vodka. Utilizando un equipo de sonido a todo volumen, la fiesta duró hasta la madrugada. Dos guarda parques se acercaron para llamar la atención por el escándalo y fueron despectivamente expulsados. Varias visitantes fueron vistas en alto estado de embriaguez. Y ahí no paró el asunto. El domingo 19 la fiesta fue en la piscina y en Casa Playa.

El lunes 20 el grupo abandonó la isla Gorgona dejando muchos inconformes. Los buzos, porque tuvieron que apagar el compresor en la estación para no interferir con la fiesta; los investigadores de la Universidad del Valle, que tampoco pudieron realizar sus actividades y, por supuesto, los responsables del Parque Nacional.

El 28 de julio, el director territorial suroccidente de la Unidad de Parques

Nacionales, en los términos antes narrados, puso la queja en Bogotá, aportando registros fotográficos del festejo. De inmediato la directora general de la Unidad de Parques Nacionales, Julia Miranda Londoño, tomó cartas en el asunto, promovió la investigación del caso, asistió a la audiencia de descargos y el pasado 18 de febrero multó con \$33'999.000 a los integrantes de la Unión Temporal Concesión Gorgona, conformada por Aviatur S.A. y Avia Caribbean Ltda. La razón: haber incurrido de manera activa en una prohibición tácita: el ingreso y suministro de bebidas alcohólicas para fines distintos a la venta controlada.

La Unión Temporal Gorgona se opuso a la multa argumentando que no había causado perjuicio ambiental, no podía reportar ventas de licor porque el suministro había sido gratis, no hubo conductas irrespetuosas y que la rumba duró sólo un día. La directora Miranda no sólo confirmó la multa el pasado mes de junio, sino que dejó claro que se habían desconocido 22 disposiciones de la concesión y que hubo una “absoluta falta de escrúpulo para trasgredir una y otra vez, sin el más mínimo sonrojo, los postulados contractuales”⁵⁴.

Otro caso reciente, fue el sucedido en Amacayacú, cual fuera reportado en los siguientes términos: “El 18 de febrero de 2010 se multó también a los integrantes de la Unión Temporal Concesión Amacayacú, conformada por Hoteles Decamerón Colombia S.A., Agencia de Viajes y Turismo Cielos Abiertos Ltda. y Aviatur S.A. Esta vez por desconocer la capacidad máxima permitida del parque. Según las cláusulas del contrato, la máxima capacidad del parque, situado en la región de la Amazonia, es de 100 personas por día. Sin embargo, el 4 de octubre de 2006, una funcionaria reportó que en el centro de visitantes Yewaé, habilitado para 51 personas, se había ocupado con 64 visitantes, sobrepasando la carga de alojamiento. Además, se reportó que en los cuatro primeros meses de 2008, en 13 ocasiones se había superado la capacidad del servicio de alojamiento.

La directora Julia Miranda impuso una multa de \$20'600.000, recordándoles a los contratistas que lo que sucedió causó efectos en materia ambiental. No obstante,

⁵⁴ <http://www.elespectador.com/noticias/investigacion/articulo-223820-fiesta-isla-gorgona>

la Unión Temporal Concesión Amacayacú se opuso a la medida, pero a pesar de que admitió algunos incumplimientos, argumentó que en ningún momento causó perjuicios ambientales, recordando de paso que han adelantado múltiples obras para el tratamiento de agua, con soporte suficiente para aumentar la capacidad de carga.

El pasado 3 de junio, la directora de Parques Nacionales Naturales confirmó su decisión expresando que se incurrió en una violación contractual, es decir, se violó uno de los postulados jurídicos del negocio de la concesión. El contrato dice que no se pueden alojar en los módulos más de 51 personas por noche y el concesionario “violó dicho límite en 40 ocasiones”, por lo cual no es necesario siquiera indagar si se generó una afectación ambiental.

Sin embargo, en su confirmación de la multa, Julia Miranda sostuvo que no se trató de un incumplimiento cualquiera de carácter administrativo, sino de una falta relacionada “estrechamente con la intangibilidad ecosistémica”, es decir, un incumplimiento en materia ambiental, recordando que se trata de un contrato en un área perteneciente al Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Y haberlo hecho en 40 ocasiones “constituye una falta en demasía repetitiva sobre una obligación de importancia cardinal en materia ambiental”.

En las dos sanciones la directora general de Parques Nacionales Naturales recalcó que si bien desde 2005 se otorgaron contratos de concesión para prestar servicios ecoturísticos en los parques nacionales naturales, también es obligación del Estado vigilar el estricto cumplimiento de las disposiciones del contrato, que en los casos del exceso de visitantes del Parque Amacayacú y la rumba en el Parque Nacional Gorgona se desconocieron abiertamente y, lo lógico, es que se impongan las sanciones del caso”⁵⁵.

⁵⁵ <http://www.elespectador.com/noticias/investigacion/articulo-223820-fiesta-isla-gorgona>

2.3 LINEAMIENTOS PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN PRIVADA EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS ECOTURISTICOS EN EL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES

Con relación al Conpes 3296 de 2004, aquel en donde se consignan los lineamientos para promover la participación privada en la prestación de servicios ecoturísticos en el Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN), se establece una gran relación con las estrategias de la Política de Ecoturismo, debido a que desarrolla de manera general todos los lineamientos para la actividad ecoturística, definiendo así las principales características para determinar si un área tiene vocación ecoturística y su desarrollo; esto se presenta en la primera parte del Conpes, donde se encuentra la mayor similitud del tema con la estrategias de la Política de Ecoturismo de 2003, de hecho hay correlación exacta con entre el Conpes y la Política siendo desarrollados a profundidad en éste, a su vez, se adicionan aspectos que en la Política son revisados someramente pasando por inadvertidos en su planteamiento, ya sea por su grado real de importancia o la conveniencia que comporta su mención en la Política que se promulga la finalidad de desarrollo del ecoturismo.

El ejemplo más claro está dado con el aspecto de la poca inversión que ha realizado el Estado para el desarrollo del ecoturismo, pues en “los últimos 10 años, los recursos de inversión pública equivalen a un 10% de los recursos del Presupuesto General de la Nación para el sector ambiental”⁵⁶, asunto que es mencionado en la Política de manera formal en el apartado de *Ejes Transversales*, concretamente el de *Financiación* que en esencia solo se permite nombrar los encargados de la orientación de los recursos económicos tales como el Ministerio, SENA, PROEXPORT entre otras de corte estatal, igualmente referencia las fuentes de financiación de la actividad y la Política destacando entre

⁵⁶ Conpes 3296 de 2004, pag. 10.

ellas el Presupuesto Nacional, Crédito Externo, Rentas Administrativas y recursos propios de las Corporaciones Ambientales Regionales, Rentas de las Entidades Territoriales, y más sin mayor profundidad sobre los montos o porcentajes, posteriormente alude a los *Incentivos a la Inversión*⁵⁷.

En el pasado gobierno de Uribe buscaron publicitar ampliamente los Parques Naturales y sitios poco visitados de nuestro país, con su campaña “Vive Colombia, Viaja por ella”, en la cual se le daba la confianza a los Colombianos de viajar a otros sitios no tan turísticos con mayor grado de confianza, basados en la consigna de la seguridad de todas las carreteras de nuestro país. No obstante, la inversión realizada por parte del Estado a los Parques Naturales ha sido muy poca y al respecto poca publicidad se le ha imprimido, siendo así que en apartes tan específicos como el citado conpes, es en donde puede encontrarse la información.

En nuestro criterio la Política de Ecoturismo choca con el contenido del Conpes, en razón a que la primera fija como eje transversal *el apoyo a los empresarios e inversionistas para que estos programas sean sustentables y competitivos, respecto a su infraestructura y servicios*⁵⁸; sin embargo, en el segundo se establece que en todas las áreas protegidas existe un gran problema consistente en que la mayoría de ingresos de la administración recibido por los contratistas, quienes hacen poca reinversión en las zonas ambientales y esto se traduce en infraestructura insuficiente que termina por contravenir la prestación del servicio a los ecoturistas.

Para la vinculación privada, ya sea para la administración o gestión de parques existen varias modalidades contractuales como el outsourcing, contratos de operación, gestión o arrendamiento, contratos de prestación de servicios, capitalización, BOT (Build, Operate and Transfer), BOOT (Build, Own, Operate and Transfer), concesiones, y operaciones conjuntas (Joint Ventures), entre otras.

⁵⁷ Política para el Desarrollo del Ecoturismo de 2003. 3. Financiación. 4. Incentivos a la Inversión. Páginas 57 y 57.

⁵⁸ Política para el Desarrollo del Ecoturismo de 2003. Subrayado fuera de texto.

La formamás utiliza en este momento, es el contrato de concesión, es aquel que tiene “como objeto otorgar a una persona llamada concesionario, la prestación, operación, explotación, organización y/o gestión, total o parcial, de un producto, marca o servicio, o la construcción, explotación o conservación de una obra o bien destinados al servicio o uso público como en el caso de las concesión que hace el estado para la construcción y administración de una autopista, puerto, aeropuerto, etc., así como aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad contratante, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valoración, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden”⁵⁹. Este tiene como principios regentes los mismo establecidos en la política de Ecoturismo y mencionados con anterioridad.

A manera de conclusión, tanto la Política para el Desarrollo del Ecoturismo de 2003 como el Conpes 3296 tienen aspectos similares, como también aspectos en los que difieren; la distinción más notoria es tal vez que la Política para el Desarrollo del Ecoturismo de 2003 es un documento demasiado amplio, donde solo se muestran algunos rasgos de la práctica del Ecoturismo, mientras el Conpes 3296, es mucho mas específico al momento de desarrollo todo lo que abarca el Ecoturismo; por lo cual se puede decir que la Política para el Desarrollo del Ecoturismo de 2003 es el género y el Conpes 3296 la especie del Ecoturismo en Colombia.

Aunque en el Conpes 3296 se plantea el problema con los administradores de Parques Naturales, igualmente se dice que es necesaria la vinculación de empresas privadas, para así darle un mejor manejo a estas áreas; que es algo similar a lo que se establece en la Política de Ecoturismo. Ya que para ambas esta asignación debe de tener una distribución y asignación de riesgos y responsabilidades equilibradas; mecanismos de regulación y vigilancia apropiadas

⁵⁹ <http://www.gerencie.com/contrato-de-concesion.html>

y efectivas y, un sistema tarifario apropiado y aceptable de acuerdo al tipo visitantes y bajo condiciones de estacionalidad muy marcadas durante el año⁶⁰. La participación y el manejo que se le da a los Parques Naturales por parte de las empresas privadas, es uno de los mayores inconvenientes dado los diferentes usos o los malos usos de estos Parques, como se ejemplifico con anterioridad, sin obtener mayor sanción por parte del Estado.

Tanto las estrategias, establecidas en la Política de Ecoturismo, como el Conpes 3296, tienen como finalidad dirigir y controlar la actividad ecoturística, para que produzca un mínimo o nulo impacto sobre los ecosistemas naturales, que se respete el patrimonio, educa y sensibiliza a todos los actores involucrados acerca de la importancia de conservar la naturaleza.

Del análisis efectuado a la Política de 2003, es factible afirmar que su aparición en el escenario jurídico medio ambiental no es inesperado y por el contrario, los promotores de la misma ha tenido en cuenta muchos elementos para su perfilación, aunque sus propósitos o fundamentos no sean nocivos dentro del contexto teórico legislativo, si lo han sido los procesos aplicativos de la Política, tal vez ello ha sido producto de la circulación de los intereses que cada participante involucra en su actuar regularmente.

⁶⁰ Conpes 3296 de 2004

CAPÍTULO III: ESTUDIO DE CASO PARQUE NACIONAL NATURAL LOS NEVADOS

A lo largo del capítulo se fijará la atención en el Parque Nacional Natural (PNN) Los Nevados, el cual es el caso que hemos propuesto para el estudio del dialogo entre la legislación ambiental y la política para el desarrollo del ecoturismo de 2003, toda vez que se trata de una de las áreas de protección más sobresalientes del país, su historia, importantes hallazgos y riquezas naturales, lo configuran como un sitio de gran relevancia para Colombia en términos medioambientales, y como un lugar muy atractivo para turistas nacionales y extranjeros.

En el PNN Los Nevados actualmente se presta el servicio de turismo ecológico a través de un particular en calidad de concesionario. Lo anterior nos permite inferir que la política medioambiental de gobierno ha acogido la tesis Desarrollista⁶¹, la cual, ha sido referenciada en el presente trabajo como una de las dos grandes teorías que pugnan en los diferentes escenarios de discusión ambiental frente a la posición contraria sostenida por los conservacionistas que opta por la idea contraria de mantener o preservar los recursos naturales sin convertirlos en objeto de comercio. Esto permite comprender por qué las áreas protegidas -como el PNN Los Nevados- contribuyen con el fortalecimiento económico del país, debido a que con el paso de los años, se han configurado como una de las fuentes de ingresos económicos más representativas, logrando determinar de cierta forma el crecimiento nacional.

Este PNN a lo largo del tiempo ha sorteado significativos sucesos como

⁶¹ Esta inclinación política de gobierno está claramente refrendada en la norma general del turismo, Ley 300 de 1996, en su primer artículo sobre **IMPORTANCIA DE LA INDUSTRIA TURÍSTICA** el cual reza: “el turismo es una industria esencial para el desarrollo del país y en especial de las diferentes entidades territoriales, regiones, provincias y que cumple una función social.

El Estado le dará especial protección en razón de su importancia para el desarrollo nacional”.

consecuencia de las determinaciones que el Estado ha definido en materia de derecho ambiental. Lo comentado llama la atención y por ello que aquí se estudia lo referente a la administración y prestación del servicio ecoturístico⁶², destacando el no muy recurrente seguimiento que la comunidad y sus autoridades han dispuesto para con la designación del actual administrador del servicio de ecoturismo, en pro de la conservación de la riqueza natural. Finalmente nos merece cuidado la particular situación de la sociedad comercial de turismo Aviatur S.A. que aparece en el contrato público de concesión suscrito entre el Estado y la Unión Temporal Concesión Los Nevados, en calidad de socio de la última, contando con un importante porcentaje de participación⁶³.

Los aspectos mencionados con anterioridad motivan el desarrollo de varios puntos a lo largo del capítulo, por lo que inicialmente se hará una descripción del parque en términos biofísicos y geográficos; luego se estudiará desde la perspectiva jurídica la prestación del servicio de ecoturismo, analizando la contratación estatal concesionaria actual para, posteriormente, comparar lo descrito en el papel con lo verificado directamente en las instalaciones del PNN Los Nevados. Finalmente se harán anotaciones respecto de la aplicación de la Política para el Desarrollo de Ecoturismo de 2003 y lo repasado sobre el tema de áreas protegidas de parte de la concesionaria U.T. Los Nevados.

⁶² Bien valga aclarar que en principio la actividad ecoturística no comportaba tal denominación sino que era tomada como la simple prestación del servicio turístico.

⁶³ Esta contratación refuerza una posición ventajosa para Aviatur S.A. frente a las demás agencias de viaje porque, aparte del PNN los Nevados, la sociedad también tiene participación en otras Uniones Temporales a las que se les ha adjudicado contratos estatales de concesión, como por ejemplo PNN Amacayacu, PNN Tayrona y PNN Gorgona, sobre este último sea pertinente recordar que a la concesionaria se le impuso sanción y multa por incumplimiento de algunas de las obligaciones contractuales relativas al cuidado medio ambiental.

3.1 PARQUE NACIONAL NATURAL LOS NEVADOS, ÁREA DE NOTABLE BELLEZA MEDIOAMBIENTAL

El relieve que alberga el Parque está dado tanto por las formaciones de la Cordillera Andina Central como por las vertientes de las Cordilleras Oriental y Occidental de la geografía colombiana, conteniendo entre sus 58.300 hectáreas, verdaderas riquezas naturales localizadas entre las 4 jurisdicciones de los departamentos de Caldas, Risaralda, Quindío y Tolima, en alturas que oscilan entre los 2.600 y 5.400 metros sobre el nivel del mar, presentando varias clases de pisos térmicos como el frío, páramo y glaciar.

De igual manera es fuente de vida para más de 2 millones de personas que viven alrededor del parque en cerca de 37 municipios, en razón a los deshielos de los nevados que originan los cauces de los ríos que posteriormente desembocan en dos grandes afluentes hídricos del país, a saber, Río Cauca (al Occidente) y Río Magdalena (al Oriente), incidiendo de esta manera en el desarrollo de las zonas amortiguadoras y comunidades aledañas que se abastecen del líquido vital, procurando con ello el desarrollo de actividades cotidianas y la producción de café, arroz, sorgo, maíz y algodón⁶⁴.

Las aguas también devienen de las múltiples lagunas que se encuentran en el Parque, varias de origen glaciar ubicadas en la parte alta de la cordillera, otras como la Laguna del Otún que son tomadas como antiguos cráteres volcánicos y aquellas que se relacionan con manantiales o aguas subterráneas⁶⁵. Entre éstas bien vale resaltar la *Laguna Verde* que recibe dicho nombre en razón de su precioso color esmeralda que además impacta por contar con alrededores que tienen arena menuda igual a la de playa y no la tierra convencional.

⁶⁴ DELGADO Chávez, Adriana Lorena y otro. Formulación del Plan de emergencias PNN Los Nevados. Universidad La Salle. 2008.

⁶⁵ Plan de Manejo del Parque Nacional Natural Los Nevados 2007-2011, Página 10.

El PNN Los Nevados adquiere tal denominación debido a que entre sus varias riquezas naturales, contiene más de 30 formaciones volcánicas -cráteres, cuellos volcánicos y volcanes, activos e inactivos- de las cuales gozan de buen conocimiento especialmente 3: el Nevado de Santa Isabel ubicado en el Tolima, el Nevado del Tolima situado en el departamento de mismo nombre y el imponente Nevado del Ruíz (también llamado en épocas precolombinas *Kumanday* – cerro blanco, *Tabuchía* – candela de fuego o *Tama* – padre mayor o padre⁶⁶) en Caldas, volcanes activos con cubierta glaciaria que conforman el ecosistema de Nieves Perpetuas o glaciares y ocupan un 4,6% del total de ecosistemas en el Parque⁶⁷.

Estos majestuosos gigantes con el paso de los años han perdido extensiones de sus cubiertas glaciares por efectos del calentamiento global y otros daños medioambientales, manteniendo una tendencia reduccionista de la capa de nieve, llegando al punto de desaparecer como sucedió con los volcanes El Cisne y El Quindío entre otros 8 picos⁶⁸. Esta situación actualmente se verifica en el Nevado del Ruíz -el de mayor masa glaciaria- que para la década de 1960 contaba con 22 kilómetros de nieve aproximadamente y para el año de 2007 se redujo ostensiblemente a unos 8 kilómetros⁶⁹.

En el área protegida se encuentran importantes ecosistemas como el de páramo, que se distribuye por todo el Parque abarcando un 65% de su extensión total, ejemplo de ello son: el páramo de Sonsón, Herveo, Santa Rosa, San Félix y Chili, el paramillo del Quindío y del Cisne. Igualmente se localizan ecosistemas de superpáramos que ocupan un 21% del área total del Parque⁷⁰.

El clima presenta temperaturas que oscilan entre los 14°C y los -3°C o hasta de -

⁶⁶ NARANJO Henao, José Luis. Guía de excursión al Parque Nacional Natural Los Nevados. VIII asamblea general ordinaria ACOFACIEN. Universidad de Caldas. 2006.

⁶⁷ Plan de Manejo del Parque Nacional Natural Los Nevados 2007-2011, Página 11

⁶⁸ DELGADO Chávez, Adriana Lorena y otro. Formulación del Plan de emergencias PNN Los Nevados. Universidad La Salle. 2008.

⁶⁹ Plan de Manejo del Parque Nacional Natural Los Nevados 2007-2011. Gráfica 4. Página 12.

20°C en las cimas de los nevados, la niebla es una constante y los paisajes son verdaderas creaciones del creador que no encuentran par a lo largo del territorio nacional. Múltiples nacimientos de agua, quebradas y vertientes de este precioso líquido fluyen con fuerza y pureza de las entrañas del relieve hacia las partes bajas del territorio.

Por otro lado es meritorio resaltar que el PNN Los Nevados es el hogar de varias especies de animales, puntualmente, aves y mamíferos que han logrado permanecer a pesar de las difíciles condiciones para el desarrollo de la vida. Entre éstos cuentan el Pato Andino (*Oxyura Jamaicensis*), el Águila Crestada (*Oroaetus Isidori*), la Perdíz Colorada (*Odontophonus Hyperythrus*) que por cierto se encuentra amenazada de extinción, el Perico Paramuno (*Leptosittaca Branickii*) y el Cóndor Andino (*Vultur Gryphus*)⁷¹ el más ilustre de los animales para el país, toda vez que hace parte de las emblemáticas figuras patrias, por el cual han elaborado planes de conservación como el *Proyecto Cóndor*, por medio del cual además se pretende su estudio, en virtud de lo cual efectuaron la liberación de 14 individuos (10 machos y 4 hembras)⁷² reportando de manera extraoficial el nacimiento de un Cóndor, el cual probablemente sea hijo de una hembra entregada por el Zoológico de Cali para tal propósito.

En cuanto a los mamíferos destacan entre otros, la Danta de Páramo (*Tapirus Pinchaque*), el Venado Conejo (*Pudu Mephitophilus*), el Venado de Cola Blanca (*Odocoileus Virginianus*), el Tigrillo (*Leopardus Triginus*), la comadreja y el escaso Oso de Anteojos (*Tremarctos Omatos*)⁷³, única especie de osos que habita en Suramérica, específica y solamente en nuestra geografía nacional.

Respecto la flora, sea pertinente decir que a pesar de las difíciles condiciones del lugar, por ejemplo, el hecho de que no hay animales que contribuyan con el proceso de polinización como sucede en otras latitudes, se logran hallar plantas

⁷¹ Plan de Manejo del Parque Nacional Natural Los Nevados 2007-2011, Página 13-14.

⁷² DELGADO Chávez, Adriana Lorena y otro. Formulación del Plan de emergencias PNN Los Nevados. Universidad La Salle. 2008.

⁷³ Plan de Manejo del Parque Nacional Natural Los Nevados 2007-2011, Página 14.

de considerable importancia como el Pino Colombiano (*Prumnopitys*), el Romerón (*Podocarpus Oleifolius*) y la tan conocida Palma de Cera (*Ceroxylon Quindiuense*)⁷⁴, que ameritan su conservación, como sucede en el caso de la última, toda vez que su desmedido uso y corte tradicional en las festividades de Semana Santa, logró ubicarla en el listado de especies en vía de extinción o libros rojos hace algunos unos años.

En términos medioambientales es factible identificar la importancia de este Parque, el significado que tiene no solo para Colombia sino para el mundo entero, en razón a las invaluable riqueza naturales que alberga y que por directriz y compromisos adquiridos internacionalmente deben ser protegidas.

El hecho de haberse declarado Área Protegida desde hace ya 37 años, permite decir que se han efectuado labores en pro del cumplimiento de tales compromisos e igualmente puede afirmarse que Colombia contribuye con la encomienda mundial de cuidado y protección del medio ambiente, de cara al concepto de Desarrollo Humano Sostenible que hoy por hoy abanderan muchos países desarrollados o en vía de desarrollo, al menos en teoría.

⁷⁴ Plan de Manejo del Parque Nacional Natural Los Nevados 2007-2011, Páginas 12- 13.

3.2 ADMINISTRACIÓN Y PRESTACIÓN DEL SERVICIO ECOTURÍSTICO EN EL PARQUE NACIONAL NATURAL LOS NEVADOS

La Ley 2 del 16 de diciembre de 1959, en el único párrafo del artículo 13, contiene la declaración de los nevados que se encuentren en el territorio colombiano y sus áreas circundantes como Parques Nacionales Naturales⁷⁵. Dicho fundamento normativo le permitió elaborar a la Junta Directiva del desaparecido INDERENA, el Acuerdo 0015 del 28 de marzo de 1973 por medio del cual se fijaron los linderos del PNN Los Nevados en una extensión aproximada de 58.300 hectáreas⁷⁶, instrumento legal que posteriormente sería aprobado a través de la Resolución Ejecutiva No. 148 del 30 de abril de 1974 del Ministerio de Agricultura.

Conforme lo consagrado en el tercer artículo de la Resolución Ejecutiva, en principio, la administración de estas áreas tanto en el aspecto medioambiental como el económico, le correspondió al Estado, concretamente al Instituto de Desarrollo de los Recursos Renovables Naturales -por efectos del Decreto 2420 de 1968- pero debido a la posterior eliminación del INDERENA, tal labor le fue transferida a las Corporaciones Autónomas Regionales de cada jurisdicción

⁷⁵ Textualmente la norma reza: "Artículo 13. Con el objeto de conservar la flora y fauna nacionales, declárense "Parques Nacionales Naturales" aquellas zonas que el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Agricultura, previo concepto favorable de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, delimite y reserve de manera especial, por medio de decretos, en las distintas zonas del país y en sus distintos pisos térmicos, y en las cuales quedará prohibida la adjudicación de baldíos, las ventas de tierras, la caza, la pesca y toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta a la del turismo o a aquellas que el Gobierno Nacional considere convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona. Dentro de estos parques pueden crearse reservas integrales biológicas, en los casos en que ello se justifique a juicio del Ministerio de Agricultura y de la Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales.

Parágrafo. Los nevados y las áreas que los circundan se declaran "Parques Nacionales Naturales". El Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", a solicitud del Ministerio de Agricultura, establecerá los límites de estas áreas circundantes y elaborará los planos respectivos, así como los de los otros Parques Nacionales Naturales que decreta el Gobierno Nacional en obediencia de la presente Ley". (Subrayado fuera de texto)

⁷⁶ En el Plan de Manejo del Parque Nacional Natural Los Nevados 2007-2011 se indica que debido a la revisión cartográfica realizada de forma física en el año de 1985, fue posible evidenciar que la verdadera extensión del Parque no correspondía a las 38.000 hectáreas descritas y consignadas en el Acuerdo No. 15 de 1973, porque conforme a los linderos puntualizados en el referido documento se pudo establecer que el área real era de 58.300 hectáreas.

departamental.

El Estado colombiano tuvo a su cargo la administración del Parque desde que fue declarado como Área Protegida en 1973 y ratificado en 1974 hasta el año de 2005. Durante los más de 30 años en que entidades estatales, como la Corporación Autónoma de Caldas (COPORCALDAS), tuvieron a su cargo la administración, cuidado, promoción y conservación de las riquezas naturales del Área, se sortearon difíciles situaciones debido a la poca disponibilidad de recursos económicos destinados por el Gobierno para su mantenimiento y funcionamiento, esto se veía reflejado en la prestación de un servicio de turismo precario, porque se accedía al mismo pero no se contaba con una estructura satisfactoria que permitiera el buen uso y provecho de la visita turística.

Sea menester aclarar que en el territorio del PNN Los Nevados, antes de su declaración como área protegida, existían asentamientos humanos organizados de manera formal e informal producto de los procesos de migración colonial antioqueña de mediados del siglo XIX, encontrándose en el lugar propietarios de lotes de terreno, algunos debidamente identificados contando con las respectivas escrituras y demás requisitos de ley. Ejemplo de lo comentado se encuentra en la VEREDA EL BOSQUE DE PEREIRA, que en la actualidad se conoce como el único asentamiento humano dentro del Parque o por lo menos el de mayor extensión, en razón de que se sabe de la existencia de otras edificaciones como en los sitios denominados *Ventanas*, *Murillo*, *Sifón*, entre otras, pero éstas son aisladas y de poca densidad⁷⁷, un ejemplo más memorable es el de Alonso Ruiz de Sahajosa, primer propietario con título acreditado, en honor de quien se le impusiera tal denominación del Macizo del Ruiz⁷⁸.

Luego de su declaración como área protegida, el Estado inició un proceso de recuperación de tierras con el fin de desplegar las labores de promoción y protección ambiental encomendadas al SPNN, sin embargo, subsisten algunos

⁷⁷Plan de Manejo del Parque Nacional Natural Los Nevados 2007-2011, acápite 4.4 sobre *Comunidades asentadas dentro del área*. Página 16.

⁷⁸ DELGADO Chávez, Adriana Lorena y otro. Formulación del Plan de emergencias PNN Los Nevados. Universidad La Salle. 2008.

habitantes que mantienen su condición de propietarios, con la salvedad de que su derecho se ve atenuado en cierta medida. Tal degradación implica la vinculación de las personas en los procesos de manejo ambiental que se plantean para el Parque, debido a que se identificó la ejecución de actividades agropecuarias que se traducen en las principales debilidades del Parque y se contraponen a los planes de conservación y preservación del medio.

No obstante lo anterior, por efectos de la propiedad, en principio no es posible generarles alguna clase de reclamo o imposición, pero si es factible requerir su atención con miras a la reducción y limitación de las mismas, como sucede con la actividad ganadera, el pastoreo, la siembra de papa, la práctica de quemas, entre otras. En este caso lo que sucede es que se les orienta en la idea de reducción de tales labores, se dan a conocer los efectos nocivos y se genera la necesidad de implementar planes de cuidado del medio ambiente, especialmente, por la práctica de quemas y tala. Su privilegiada ubicación dentro del Parque permite la libre circulación y el contacto directo con las riquezas naturales, lo que se traduce en la generación de un impacto constante en el lugar⁷⁹.

A lo dicho se suma el hecho del calentamiento global, que produce el derretimiento de los casquetes glaciares y con ello la eliminación de las fuentes de agua, entre otras situaciones que han tenido injerencia el replanteamiento de las prioridades, en materia de protección y conservación, que deben llamar la atención de los administradores del Parque para concentrar los esfuerzos y fijar las metas de labores a ejecutar en el mismo.

Estas empresas las promueve desde antaño el CNRRN, en su capítulo V sobre el *Sistema de Parques Nacionales Naturales*, específicamente, con el articulado del Decreto No. 622 de 1977 que reglamenta de dicho capítulo, donde se procura la elaboración de Planes o Programas de Manejo del Parque Nacional Natural Los Nevados (PMPNNNevados), a través de los cuales se identifiquen las problemáticas de la zona y las posibles ventajas que pueden incidir en su mejora,

⁷⁹ En vista de la elaboración del PMPNN Los Nevados 2007 - 2011, se recolectó información sobre la cantidad de habitantes del mismo y se pudo precisar que para el año de 1998 habían 252 personas viviendo en el mismo, trasladando la información en términos porcentuales y se indicó que los propietarios alcanzan a acumular el 24% del área total del Parque.

por lo que se recurre a la definición de estrategias y fórmulas jurídicas -como convenios entre entidades estatales y privadas- que permitan el logro de tales cometidos.

Así, desde 1985 data la historia de los Planes de Manejo del Parque Nacional Natural Los Nevados cuando por primera vez el INDERENA efectuó el estudio del Parque y las condiciones que en ese entonces se presentaban, posteriormente, este primer Plan o Programa fue ajustado desde el aspecto socioambiental por parte de la *Fundación Herencia Verde* en 1991. Para 1998, los funcionarios del PNN Los Nevados figurando a la cabeza, Gustavo Sánchez, jefe de los funcionarios estatales del Parque en ese entonces, elaboraron un nuevo Plan de Manejo.

No pasó mucho tiempo para que se tuviera conocimiento de un tercer Plan de Manejo, el cual, fuera realizado en conjunto por la entidad de Parques Nacionales y las Corporaciones Autónomas Regionales de Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima para los años de 1999 y 2002, entidades que contaron con el apoyo económico del BID, siendo importante anotar que esta vez el Plan involucró además del Parque a la zona amortiguadora del mismo⁸⁰.

Desde el año 2004 con revisión en el año 2006, se gestó el actual Plan de Manejo que recoge una importante y profunda labor de verificación de las condiciones del Parque, que a su vez contiene un plazo de 5 años para el cumplimiento de los propósitos y estrategias planteadas. De esta forma se introduce el Plan o Programa de Manejo del Parque Nacional Natural Los Nevados 2007-2011, adoptado a través de Resolución No. 052 de 2007. Es precisamente en este documento donde se reclasifican las riquezas naturales que contiene el Parque, con miras a la priorización de actividades y objetos de conservación del área protegida.

Igualmente puede acotarse la formulación del Plan de emergencias para el Parque Nacional Natural Los Nevados, presentado por estudiantes de la Universidad La Salle en el año de 2008, con motivo de la catástrofe acaecida hacia el año de

⁸⁰ Plan de Manejo del Parque Nacional Natural Los Nevados 2007-2011, Página 3-4

1985, que determinó el desaparecimiento de Armero, lo cual promovió en todos los actores participantes del proceso administrativo actual del parque la necesidad de su elaboración.

Por su naturaleza y razón de ser la entidad Parques Nacionales Naturales y la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales, como entes adscritos al actual Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, profieren constantemente Resoluciones y Recomendaciones que orientan el uso y manejo del área protegida, entre otras a nivel nacional. Esto quiere decir que la labores de las CAR se han visto trasladadas en un tanto, conforme la suscripción de compromisos internacionales que implicaron la creación de nuevos entes como el SINAP, a los que les fueran asignadas labores concretas de cuidado de estos espacios, al igual que fueron reforzadas las funciones desarrolladas por el SNPNN.

Muestra de lo dicho se materializa con la Resolución 252 de 2008 referida al estudio de capacidad de carga dentro del marco de los límites de cambio aceptable, donde se determinó que la capacidad de carga máxima actual del Parque para recibir y albergar público alcanza la cifra de 2073 personas por día⁸¹, este instrumento obedece al cumplimiento del cuarto Objetivo Estratégico del PMPNN Nevados 2007-2011. También se cuenta la Recomendación emitida por Parques Nacionales Naturales hacia el mes de octubre, donde se indica que - según el reporte de INGEOMINAS- Nevado del Ruiz presenta actividad volcánica de nivel III – alerta amarilla, desde el mes de septiembre por lo que fue necesario regular la prestación del servicio ecoturístico en el ala norte del Parque como medida preventiva, decretando prohibiciones de circulación sobre el Sendero Refugio – Borde Glaciar y Caballete – Cráter de la Olleta, entre otras medidas que procuran el bienestar de visitantes, habitantes y funcionarios del PNN Los Nevados.

Como se ha indicado previamente el Estado ha sido el encargado de administrar todos los aspectos del PNN Los Nevados, sin embargo y debido a las

⁸¹ Resolución No. 252 del 2 de diciembre de 2008, de la Unidad Administrativa de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN).

inapropiadas condiciones económicas y de infraestructura que presentaba el Parque para cumplir con lo encomendado, se recurrió al uso de una de las figuras jurídicas de derecho privado, que le permitiera al ente público descargar en un particular al menos una de las funciones que le corresponde, como lo es la administración y prestación del servicio de ecoturismo.

Valga aclarar que durante algunos años el Estado fue el encargado de prestar el servicio y para ello se ideó el cobro de tarifas por el acceso al Parque con el fin de autosostenerse. No obstante recibir ingresos por este concepto, no fueron suficientes para cubrir los gastos e inversiones que demandaba el área protegida.

Como lo anota la Política para el Desarrollo del Ecoturismo de 2003, el ecoturismo es la práctica por medio de la cual el visitante tiene “la posibilidad de disfrutar de la oferta ambiental de un área geográfica, representada ya sea en su diversidad biológica (número total de especies) o ecosistémica (características geológicas o geomorfológicas) o en sus paisajes y acervo cultural, a cambio de una retribución (manifiesta en términos de ingresos) que benefician, en primera instancia, a las comunidades que viven en las zonas de influencia de las áreas protegidas o de cualquier otra área natural con atractivos para los visitantes”⁸².

En otras palabras puede definirse el ecoturismo como la actividad turística especializada de corte ecológico a través de la cual se espera permitirle al visitante conocer, tener contacto, aprender y apropiarse de las riquezas naturales que albergan ciertos lugares debido a causas como la geografía y el relieve. Se trata de un turismo responsable en el que se aplica a la perfección el concepto de desarrollo humano sostenible, toda vez, que es posible obtener recursos económicos a costa del provecho de aquellas riquezas naturales que llaman la atención de propios y extranjeros, mientras se procura su conservación.

Como se afirmó inicialmente, en Colombia se ha optado por el desarrollo de la economía y se ha buscado lograrlo a través de la aplicación de todas las reglas del mercado y las directrices de la economía, optando incluso por la explotación de elementos que en principio estarían vedados para ser expuestos en el

⁸² Política para el Desarrollo del Ecoturismo de 2003. Página 15.

comercio. De hecho, es importante anotar que el ecoturismo aunque se puede practicar en zonas ambientales de toda índole, generalmente, se practica en las denominadas áreas protegidas, debido a la misma lógica de esta clase de turismo, cual es, el poder conocer las riquezas naturales de excepcional valor, mismas que en su mayoría han sido declaradas como áreas de protección, en pro de su permanencia a través de los años.

En la actualidad el servicio de ecoturismo es ofrecido y administrado por un particular, que por efectos de una licitación pública internacional de año 2005, le fuera adjudicado un contrato público de concesión y posteriormente. Este tema será tratado con más detalle en acápite posterior.

Los demás asuntos que estaban a cargo del Estado, diferentes a la administración y prestación del servicio de ecoturismo, siguen siendo de su responsabilidad y han sido encargados concretamente a la UAESPNN.

3.3 VERIFICACIÓN DEL DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD ECOTURÍSTICA

Como se aclaró previamente en el PNN Los Nevados se presta el servicio de ecoturismo a través de la U.T. Concesión Los Nevados y varias son las particularidades de la situación. Para verificar lo dispuesto en los instrumentos jurídicos y políticos relativos al tema, se efectuó visita al Parque Nacional Natural Los Nevados salida de campo en la que varios fueron los puntos a evaluar, los cuales de manera sucinta se identificarán en este trabajo.

Es necesario anotar que si bien el Parque Nacional Natural Los Nevados nunca ha sido propiedad privada, ello no ha impedido el cobro de una suma de dinero discriminada entre nacionales y extranjeros que se causa por el hecho de acceder a éste y que procura la finalidad de cubrir los cuantiosos gastos de índole laboral, investigativo, de mantenimiento, entre otros, que demanda el funcionamiento del Parque, en razón de la importante extensión que recoge el Área Protegida. En una labor comparativa podría decirse que estos valores eran asequibles para cuando la administración del servicio ecoturístico correspondía al Estado en comparación con los actuales⁸³.

El desgaste de la administración y las consecuencias negativas que estaba causando el no cubrimiento de las necesidades del Parque, exigió la búsqueda de alternativas que permitieran la liberación de carga en términos de administración

⁸³ Por ejemplo y según Resolución 374 de diciembre de 2002, para los nacionales -sin contar con servicio de guianza- se cobraban ingresos que iban desde los \$6.800 por adultos, hasta los \$3.400 que se pagaban por niños menores de entre 5 y 12 años así como también por adultos mayores de 60 años; mientras que para los extranjeros sin importar la edad, se les requería el pago de \$20.000 por persona. Valga aclarar que a esta suma se le adicionaba el costo de ingreso que acarrea el vehículo, el cual también variaba dependiendo de su tipo pudiendo corresponder a sumas que iban desde \$5.100 hasta \$60.000. Hoy día las tarifas cambiaron así como también las especificidades de las personas, ya que por ejemplo no hay preferencia hacia los adultos mayores como antes y se creó una categoría adicional de visitante consistente en el extranjero con residencia en el país; en la actualidad se cobra por el ingreso al Parque valores que van desde los \$7.000 por menores de 5 años y hasta de 12 años y, por adulto se cobra la suma de \$13.000, valores a los que se les adiciona el costo de vehículos por los que como mínimo pagan \$10.000 y como máximo \$55.000; en cuanto a los extranjeros el valor de entrada cobrado en la actualidad es de \$35.000 sin cubrimiento del servicio de guianza ni el ingreso del vehículo, valores que en tratándose de vehículos, figuran en rango que va desde los \$10.000 hasta \$55.000. Sea pertinente indicar que para cada visita es obligatoria la asistencia de un guía y tal servicio tiene una tarifa invariable para toda clase de turistas por valor de \$23.000.

del mismo. Importante tener en cuenta que el servicio de turismo no era una actividad que se adelantara desde la declaración del sitio como Área Protegida, en vista de que para ese tiempo no se había configurado el término de ecoturismo y se mantenía la prohibición de explotación de las zonas protegidas con fines de conservación y preservación. No obstante el PNN Los Nevados alberga un ícono de alto impacto turístico para la sociedad nacional, consistente en los volcanes nevados, que acrecienta su atractivo en vista de la expectativa que los colombianos tienen sobre la nieve, la cual puede ser apreciada en todo su esplendor en el lugar.

Teniendo en cuenta los anteriores aspectos y pensando en la adecuada prestación del servicio ecoturístico, se encontró en la normatividad colombiana la solución perfecta para la problemática existente. Solución que se instituyó en el Estatuto General de Contratación Pública, Ley 80 de octubre 28 de 1993, concretamente en la permisión del artículo 32 *De los Contratos Estatales*, numeral 4º *Contrato de Concesión*, el cual estableció -en palabras simples- la posibilidad de que por medio de figuras contractuales de derecho privado, como la concesión, el Estado colombiano pudiera realizar actos jurídicos que permitieran la delegación de funciones públicas en particulares -como las U.T.-implicando ello la obligación de precisar contraprestaciones para ambas partes. Como definición del contrato de concesión se indicó lo siguiente:

“Son contratos de concesión los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación

que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden”.

3.4 ADMINISTRACIÓN DEL PNN LOS NEVADOS – CONCESIÓN LOS NEVADOS- UNIÓN TEMPORAL LOS NEVADOS

Una vez consolidada la idea de ecoturismo con cuerpos normativos como la Ley 99 de 1993 y la Ley 300 de 1996, igualmente habiéndose creado la Política para el Desarrollo del Ecoturismo de 2003, sabiendo también de la posibilidad de practicar el ecoturismo en Áreas Protegidas como el PNN Los Nevados, aunado esto al hecho de conocer de la existencia de atractivos turísticos en el sitio, por la demanda de nacionales y extranjeros; conociendo de la Ley 80 de 1993 y su permisión en cuanto al traslado de funciones públicas a particulares a través de contratos, teniendo igualmente la necesidad de mantener y procurar en buen funcionamiento el Parque, para el año 2004, se publicaron los prepliegos de licitación pública internacional para recibir ofertas de contratación concesionaria del servicio ecoturístico prestado en el PNN Los Nevados.

El proceso licitatorio se surtió de manera oficial hacia el año de 2005, por medio de la Resolución 216 del 16 de agosto del año en comento, donde se ordenó la apertura de Licitación Pública Internacional No. 003 de 2005, para recibir las ofertas de contratación sobre EL APROVECHAMIENTO Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS ECOTURÍSTICOS y LA DOTACIÓN, MEJORAMIENTO, ADECUACIÓN, REHABILITACIÓN, CONSTRUCCIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA DEL PARQUE NACIONAL NATURAL NEVADOS.

Es necesario saber que como único proponente se presentó la Unión Temporal Concesión Los Nevados, conformada inicialmente por el Hotel Termales del Otoño S.C.A., la Caja de Compensación Familiar de Caldas -COMFAMILIARES-, el Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales -INFIMANIZALES-, el Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Caldas -INFICALDAS- y Aviatur S.A.. En la actualidad ha variado un poco dicha conformación societaria en vista de que hubo un cambio y en lugar de contar al

Hotel Termales del Otoño S.C.A., hay que hablar de la Sociedad Hotelera de Caldas; un nuevo socio a quien además de INFICALDAS y Aviatur S.A. le fueron cedidos los derechos, entrando a distribuir los porcentajes de participación de la siguiente manera: entre CONFAMILIARES y AVIATUR S.A., se concentra un 60% repartido entre los dos por partes iguales, el 40% restante se distribuye en los otros 3 integrantes correspondiendo a INFICALDAS un 20%, a INFIMANIZALES un 10% y para la Sociedad Hotelera de Caldas un 10%⁸⁴.

Debido a que la U.T. Concesión Los Nevados obtuvo 100 puntos de los posibles 100, le fue adjudicada la licitación pública internacional de concesión por medio de Audiencia Pública que tuvo lugar el 5 de octubre de 2005, en las instalaciones de la Cámara de Comercio de Manizales, sin encontrar argumentos que desvirtuaran los resultados de la evaluación ni opositores al proceso licitatorio.

El contrato de concesión fue suscrito el 18 de noviembre de 2005 por Julia Miranda Londoño, quien actuó en nombre de la Unidad de Parques Nacionales Naturales, en calidad de Directora General de la entidad, siendo la parte concedente y por Emilio Restrepo Aguirre, Representante Legal de la Unión Temporal Concesión Los Nevados, siendo la parte concesionaria, como consta en el Contrato Público de Concesión No. 004 de 2005 (ver anexo), por un plazo de 10 años los cuales comenzaron a correr desde el 2 de junio de 2006, cuando se tuvieron las Pólizas, los inventarios y demás documentos exigidos por el Estado para la iniciación de conteo del término contractual.

A la fecha, el contrato presenta cinco (5) documentos adicionales al mismo, distinguiendo entre 1 anexo técnico y 4 otros si, a través de los cuales se extienden los términos contractuales iniciales, debido a su calidad de instrumentos complementarios en donde se detallan aspectos que fueron nombrados de manera general en el contrato público de concesión No. 004 de 2005.

Actualmente la U.T. Concesión Los Nevados es la administradora del servicio ecoturístico del Parque por su propia cuenta y riesgo y, por su parte, la Unidad de Parques Nacionales Naturales sigue manteniendo la administración de los

⁸⁴ Otro si No. 002 del Contrato No. 004 de 2005 de concesión estatal.

recursos naturales del Área Protegida, encargándose concretamente de efectuar labores de vigilancia y control sobre el medio ambiente, las riquezas naturales que contiene el PNN Los Nevados, así como también vigila y controla la actividad privada del concesionario. Valga resaltar que el Estado a través de la entidad, conserva facultades sobre bienes que no le fueron concesionados a la U.T.

Continuando con el estudio de los términos contractuales, es necesario indicar que en calidad de contraprestación para el Estado, por el hecho de haber otorgado este contrato -conforme la cláusula 17 del contrato sobre *Remuneración a la Unidad-*, la U.T. Concesión Los Nevados paga según sea el mayor valor, una suma fija neta anual de doscientos cuarenta millones quinientos cincuenta y cinco mil quinientos cincuenta y cinco pesos (\$240.555.555), después de impuestos, (cifra dispuesta para el 1 de enero de 2005, reajutable anualmente con la variación del IPC del año inmediatamente anterior), o una suma anual, independiente de impuestos, tasas o contribuciones, por un valor equivalente al dieciséis por ciento (16%), de los ingresos brutos percibidos por el contratista en el año anterior a la fecha de pago de la contra prestación anual⁸⁵.

En este contrato, su anexo técnico y los otros si, se fijaron condiciones de contratación que establecen las obligaciones de las partes, responsabilidades, plazos, sanciones, mecanismos alternativos de resolución de conflictos, entre otros importantes apartados que dan cuenta de la cuantiosa y trascendente actuación, la cual está respaldada por pólizas que deben ser renovadas al noveno año, siendo éste el año 2015, como se indican en repetidas ocasiones en el documento, a saber, cláusula 10 numeral 50, cláusula 14, cláusula 17 parágrafo 1, y en el parágrafo de la cláusula 41. Importante anotar que tal negocio jurídico puede ser renovado si lo acuerdan las partes, conforme la cláusula 6 sobre *Modificación del Contrato*.

⁸⁵

Contrato de Concesión No. 004 de 2005, cláusula 17.

Los bienes y servicios concesionados en principio fueron:

1	Sistema de Reservas
2	Recaudo de Taquilla
3	Centro de Inducción Brisas- servicios varios
4	Chalet Arenales – servicios varios- Alojamiento
5	Servicio de Camping Arenales
6	Ecotienda: Brisas- Arenales- Refugio –C.V El Cisne
7	Enfermería: Brisas- Arenales- Refugio –C.V El Cisne
8	C.V. El Cisne – servicios varios- alojamiento
9	Servicio de Camping- C.V. El Cisne
10	Alquiler de equipos varios.
11	Guianza - Recorridos por Senderos, entre los cuales se encuentran los senderos interpretativos: Cisne - Mirador Cisne - Conejeras, Cisne - Nevado Santa Isabel y el circuito interpretativo que la Unidad está diseñando aldaño a Centro de Visitantes.
12	Transporte interno.

Ref. Imagen extraída del Contrato de Concesión No. 004 de 2005.

Hoy día, según lo consignado en el otro si No. 005 del 26 de noviembre de 2009, se agrega dentro del paquete concesionado a la U.T., por solicitud elevada por el contratista y aprobada por el contratante, la entrega del sendero Refugio – Borde del glaciar Nevado del Ruiz borde glaciar, en razón a que la mayoría de turistas quieren subir y ello evitaría el trámite de permisos que normalmente dispone la UAESPNN para poder practicar deportes extremos o subir a determinadas alturas que no se concesionaron y que todavía le pertenecen y administra el Estado, como por ejemplo la cima de los nevados.

Debido al seguimiento que la comunidad y las diferentes organizaciones han dedicado al proceso de adjudicación del contrato estatal, se logró interferir de cierta forma en la actuación contractual, por medio de la decisión judicial de segunda instancia adoptada el 23 de Octubre de de 2008 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que ordenó la suspensión del contrato hasta que se le diera aplicación al método de límites de cambio aceptable (LCA), especialmente para determinara a través de un estudio la capacidad de carga del

Parque según lo dispuesto por el Juez de primera instancia hacia el 27 de septiembre de 2007, lo cual fuera agregado al contrato por medio del Otro si número 003, luego de haberse proferido la Resolución 252 de 2008, antes citada.

Según entrevistas realizadas a la comunidad entre los días 2 y 3 de Abril de 2011, las acciones emprendidas por las organizaciones y comunidad aledaña al Parque se fundamentan en la desatención que el Estado y la U.T. Concesión Los Nevados han presentado para con ellos, en vista de que no los han integrado en las actividades que por ejemplo establece la Política para el Desarrollo del Ecoturismo de 2003, a través de la compra de las artesanías o productos propios de la región que puedan abastecer a la concesionaria, llegando incluso a incumplir algunos términos contractuales, según lo estudiado en el Contrato No. 004 de 2005 en la cláusula 10, numeral 29 respecto de las obligaciones del contratista.

No hay una labor de acercamiento con las personas que sin embargo presentan toda la disposición y el sentido de pertenencia para con el área protegida, en parte gracias a un tercer sujeto interviniente que nunca parece había sido divisado en el horizonte hasta después de haber logrado el contacto directo con los habitantes de una zona amortiguadora, conocido entre todos como La CHEC (Central Hidroeléctrica de Caldas)⁸⁶, que por cierto vienen a colación porque han sido de los pocos entes estatales que la población distingue como puentes que se encuentran entre el Parque y la comunidad.

Lo anterior merece mucha importancia, porque son éstos los primeros y mejores contactos con los ecoturistas, son quienes dan la primera cara diferente y autóctona del lugar, materializan la hospitalidad del campesinado colombiano y el empuje del ciudadano promedio que, a pesar de las difíciles condiciones, logra tener una vida conforme sin generar daño a la sociedad, generando por el contrario efectos favorables para el medio ambiente, debido a las acciones pronaturaleza que ejecutan por llamado propio, presentándose entonces como buenos elementos para el trabajo mancomunado para lograr el cumplimiento de

⁸⁶ Según las entrevistas realizadas a la comunidad de la zona de amortiguamiento, administrador de la U.T Los Nevados y a los guías del PNN Los Nevados.

los propósitos que la humanidad anhela ver realizados en un tiempo no muy lejano.

Es necesario referirnos al documento que lleva por nombre "Fortalecimiento del ecoturismo en parques nacionales naturales de Colombia", el cual, se destaca dentro del presente estudio -entre otras cosas- por ser de los pocos documentos encontrados con referencia a la Política Nacional para el Desarrollo del Ecoturismo; en éste se consigna como objetivo principal además influir en el desarrollo económico y social de las comunidades locales y regionales, haciendo mención del Programa de ecoturismo comunitario, que se presenta como una de las herramientas o estrategias con la que se ha procurado tal cometido en vista que se trata de alianzas generadas entre Parques Nacionales Naturales con organizaciones comunitarias para mejorar la parte organizacional y la prestación de servicios y actividades ecoturísticas en áreas protegidas nacionales con potencial ecoturístico, conforme a ello, se informa de la suscripción de tres contratos adelantados con la comunidad en Parques de diferentes lugares

Después del análisis realizado en este capítulo y haber estudiado el contrato No. 004 de 2005 y los anexos técnicos, es factible concluir lo siguiente:

El Estado colombiano al momento de concesionar obligaciones (servicios u obras) que le son propias como, la administración de áreas protegidas donde se presta el servicio de ecoturismo, procura salvar de todas las formas posibles, la responsabilidad que para con los ciudadanos colombianos le persiste a pesar de las contrataciones; es así como ello se traduce en la exigencia de múltiples y cuantiosas pólizas que cubran los todos los riesgos realizables, tanto contractuales como extracontractuales y de todo orden, es decir, civiles, laborales, entre otras.

Sin embargo algo cae en el espectro de lo dudoso y es el hecho de que el valor del contrato no se especifica cómo se debe, indicando que se tal omisión obedece a los efectos parafiscales de la contratación, siendo éste un argumento reevaluable que eventualmente pierde su sentido si se estima la importancia que conllevan las actuaciones estatales de toda clase y más si se trata de asuntos de

considerable valor. Si bien es un alivio para el Estado el descargue de obligaciones en terceros, no deja de ser cierto que aún la responsabilidad se mantiene y es el primer sujeto a quien se le debe reclamar por las actuaciones y sus defectos, más si se tiene en cuenta la importancia que encierran los bienes naturales del país no solo para la nación sino para el mundo entero, lo cual eleva el rigor de trabajo en sus funciones toda vez que a pesar de blindarse contra aspectos como la fuerza mayor o el caso fortuito, no queda liberado de los compromisos adquiridos con el planeta y las generaciones de la humanidad venideras.

No serán los términos contractuales los que reversen los daños ocasionados en el medio ambiente. No solo se debe procurar el enriquecimiento de las arcas estatales sino el del medio ambiente, el de su sociedad, el de la cultura social y ambiental respecto del lugar que debe recibir bienes de tan alto valor, el cual, no es traducible en pesos.

Otra importante anotación al respecto de este caso, estriba en la falta de reconocimiento que el contratista concesionario y funcionarios presentan sobre su actividad, es decir, que no parecen tener como propia y totalmente clara la idea de ser prestadores del servicio de ecoturismo, su concepción y mucho menos de la normatividad que permite precisamente la ejecución de su labor. Producto de las entrevistas y observación efectuada en el campo, se determina inexorablemente, que desconocen a profundidad y tan solo pocos retienen someramente, algunos términos de la Política para el Desarrollo del Ecoturismo de 2003, aspecto que desalienta si se tiene en la cuenta, el hecho de que labores como la contratación estatal de concesión nace y se fundamenta en el espíritu y contenido de la PDE de 2003, único referente político más que normativo- que sobre ecoturismo actualmente tiene el ordenamiento jurídico colombiano.

Hay coincidencia total en cuanto al pensamiento del administrador de la entidad privada, quien aduce falta de publicidad y apropiación de la Política que debería ser el pilar de su actuación. Falta por parte del Estado tal compromiso, si se estudia atentamente el contrato No. 004 de 2005, donde en ningún apartado se

hace referencia a esta Política y escasamente se alude a normatividad como la Ley 99 de 1993, la Ley 300 de 1996 y la Ley 80 de 1993 como elementos que avalan la actividad contractual, más no la materia en concreto, sobre áreas protegidas, de que esencialmente trata el contrato si se apunta al objeto de la concesión otorgada.

Como tercer punto resaltable se cuenta el hecho de que, la labor del concesionario es importante en términos medioambientales porque ha enriquecido el servicio ecoturístico que se presta en comparación del que antes se ofrecía en cabeza del Estado -incluso sin que ellos sean consientes del tipo de turismo que desarrollan-, pero esto no es suficiente si repasan asuntos como la quema del Chalet Arenales y otros eventos como el incendio del año 2006 que incentivó el PMPNN Nevados de 2007-2011. Deja entredicho la labor de la entidad privada quien tiene el dominio sobre la actividad acoturística.

Finalmente valga anotar que hay aspectos por mejorar en el PNN Los Nevados como el hecho tener en cuenta a toda clase de colombianos y sus condiciones para acceder al área, tener mejor señalización y por último, siendo tal vez, lo más importante, concientización sobre la actividad que desarrollan, en pro de encontrar concordancia discursiva en las letras del contrato público de concesión y lo realmente ejecutado en el PNN.

IV. CONCLUSIÓN

Después de haber realizado esta investigación podemos concluir lo siguiente:

- La normatividad ambiental existente en el país se caracteriza por ser abierta, tener espíritu altruista y procurar un carácter preventivo, sin embargo sea de anotar que sobre el tema de áreas protegidas es factible afirmar que es muy escasa la regulación existente del tema, lo cual hace necesario remitirse a los cuerpos normativos existentes sobre zonas de reserva, de igual manera es viable determinar que el carácter de las mismas son de tipo correctivas y no tanto preservacionistas. Esta normatividad en cierto modo ha generado que el derecho a la propiedad se vea atenuado, dado que se han impuesto algunas limitaciones en estas áreas con fundamento en la Ley 99 de 1993 y la Ley 300 de 1996; disposiciones que probablemente contienen trasfondos de intereses políticos y económicos que permiten la creación de instrumentos jurídicos que benefician al promotor, pero a la final no llevan a nada concreto ni trascendental respecto de los demás.
- Respecto a la Política para el Desarrollo del Ecoturismo de 2003, se puede establecer que sus términos son muy amplios y abstractos, lo cual ha generado su inaplicación. A esto se auna el hecho de su poca difusión o desconocimiento, lo que genera la pérdida de su importancia porque no es tomada como referencia en asuntos del desarrollo de la actividad ecoturística.
- En la verificación de la aplicabilidad de la Política para el Desarrollo del ecoturismo de 2003, se observó que ésta, a pesar de su pertinencia, no es

referente para ninguna de las partes contratantes; igual sucede con el caso de la comunidad cercana, que no conoce ni resulta beneficiada con las gabelas que establece la Política para ellos.

Otro aspecto a destacar es que el objeto esencial del contrato suscrito entre la Unión Temporal Los Nevados y la Unidad de Parques Nacional Natural, versa sobre la minimización del impacto ambiental generado por el uso de esta área, pero lo que se puede observar ve es todo lo contrario, dado que es posible verificar el impacto causado al medio, no tanto por la práctica del ecoturismo sino por la ocurrencia de sucesos que no se logran justificar completamente como sucede con el incendio ocurrido en el Chalet Arenales en el año 2010, por el cual a la fecha no se ha establecido sus causas.

- Como conclusión general y en respuesta al problema jurídico planteado a lo largo de este trabajo, creemos posible presentar la tesis que da cuenta del vacío normativo existente en relación con el tema de áreas protegidas y ecoturismo, falta regulación sobre este punto dentro del ordenamiento jurídico colombiano porque los múltiples instrumentos creados para armonizar y controlar la ejecución de actividades ecoturísticas en áreas protegidas, son escasos, no alcanzan a abarcar las dimensiones que este engranaje puede requerir y en Colombia ello puede ser bastante traumatizante en la medida en que se pueden ver diluidas las garantías que el Estado debe ofrecer en materia de contratación y en lo que se refiere al cuidado y conservación del medio ambiente.

Como si fuera poco el estar incompletos jurídicamente hablando en esta materia, se suma el hecho de no contar con la claridad del concepto de ecoturismo al igual que la falta de apropiación del mismo. Todo lo anterior incide en la pérdida de la fuerza vinculante de la Política para el Desarrollo del Ecoturismo de 2003, conllevando el incumplimiento de los objetivos y la inobservancia de los principios que motivaron su creación.

Se puede afirmar que en letra es posible encontrar ajustados los instrumentos jurídicos y políticos existentes en referencia a las áreas protegidas y el ecoturismo, pero en la práctica se queda corta la aplicación de la Política de 2003, aún cuando es fácilmente adaptable y se presenta como el único elemento que desarrolla el tema turístico en términos que van más allá de lo económico. En la práctica se encuentra que el concepto de desarrollo sostenible no permite la armonización del ordenamiento jurídico y ello genera espacios para desviar los propósitos de la Política medio ambiental de gobierno así como el incumplimiento de compromisos contraídos a nivel internacional.

BIBLIOGRAFÍA

a. Bibliografía de contexto:

PARDO FAJARDO, Maria del Pilar. **“Biodiversidad. Análisis normativo y de competencias para Colombia”**. Editorial Legis.1999.

MEJIA SANTANDER, Enrique. **“Instituciones de derecho ambiental”**. ECOE Ediciones. Bogota – Colombia. 2002.

PADILLA HERNANDEZ, Eduardo. **“Tratado de derecho ambiental”**. Ediciones librería del profesional. Bogota – Colombia. 1999.

MACIAS GOMEZ, Luís Fernando. **“Introducción al derecho ambiental”**. Legis editores s.a. 1998.

PATIÑO HERNEY. **“Manejo comunitario del agua y la resistencia civil frente a la privatización, La cuenca del río Otún en la mira de los mercaderes de la vida”**.

PATIÑO POSSE, Miguel. **“Derecho ambiental colombiano”**. Pág. 75. Legis editores S.A. Primera edición. 1999. Bogotá – Colombia.

b. Bibliografía específica y Bibliografía complementaria

DELGADO Chávez, Adriana Lorena y otro. **Formulación del Plan de emergencias PNN Los Nevados**. Universidad La Salle. 2008.

NARANJO Henao, José Luis. **Guía de excursión al Parque Nacional Natural Los Nevados**. VIII asamblea general ordinaria ACOFACIEN. Universidad de Caldas. 2006.

PARDO FAJARDO, Maria del Pilar. **“Biodiversidad. Análisis normativo y de competencias para Colombia”**. Editorial Legis.1999.

JIMENEZ BULLA, Luís Hernando. Naturaleza y Desarrollo Sostenible. Pág. 7. Ecoe Ediciones. Primera edición. 2010. Bogota- Colombia.

MORCILLO, Pedro Pablo. **“La legislación ambiental de Colombia”**. Ediciones Universidad del Valle.1994. Cali – Colombia.

“La representatividad del sistema nacional de áreas protegidas”. Gaceta ecológica. Instituto nacional de ecología. México. 2005

“Complejidad Ambiental y conservación de la biodiversidad: interacción de lo local a lo global en el manejo ambiental”. ÁLVAREZ HINCAPIE, Carlos. Revista Lasallista de Investigación. Volumen 3. Antioquia – Colombia.2006.

“Valparaíso: patrimonio sustentable”. Revista Redalyc. Volumen 24 numero 65.Universidad de Chile. Chile.2009.

“Adaptación del modelo de plantación DOFA para la administración sostenible de parques naturales”. CORREA REAL, Ana Maria. CORREA ASSMUS, Gustavo. Revista- escuela de administración de negocios. Numero 62. Universidad EAN. Colombia. 2008.

“Fronteras, ambiente y desarrollo sustentable”.LUZARDO, Alexander. Revista venezolana de análisis de coyuntura. Volumen 8. Numero 1. Caracas- Venezuela. Universidad central de Venezuela. 2002

“El desarrollo sustentable: un camino a seguir”. Espiral. Volumen 2. Numero 5. Universidad de Guadalajara. Guadalajara – México.1996.

“Biodiversidad y conocimiento local: del discurso a la practica basada en el territorio”. GUZMAN CHAVEZ, Mauricio. Espiral. Volumen 13. Numero 138. Universidad de Guadalajara. Guadalajara – México.1998.

Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente

Primera cumbre de la Tierra celebrada en Estocolmo en 1972. Rio de Janeiro 1992.

Política para el Desarrollo del Ecoturismo de 2003

Plan de Manejo del Parque Nacional Natural Los Nevados 2007-2011

c) Legislativa

Acuerdo 0015 del 28 de 1973

Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente o Decreto 2811 de 1974

Conpes 3296 de 2004

Conpes 3107 de 2001

Cumbre de Río sobre la Biodiversidad Biológica de 1992

Decreto 1381 de 1940

Decreto 1382 de 1940

Decreto 1300 de 1941

Decreto 1954 de 1942

Decreto 2420 de 1968

Decreto No. 622 de 1977

Decreto 100 de 1980

Decreto 541 de 1952

Decreto Reglamentario 59 de 1938

Ley 25 de 1908

Ley 119 de 1909

Ley 25 de 1913

Ley 113 de 1928

Ley 2 del 16 de 1959

Ley 23 de 1973

Ley 9 de 1979

Ley 80 de 1993

Ley 99 de 1993

Ley 165 de 1994

Ley 300 de 1996

Ley 053 de 2010

Ley 200 de 1936

Ley 106 de 1946

Ley 135 de 1961

Primera cumbre de la Tierra celebrada en Estocolmo en 1972.

Política Nacional para el Desarrollo del Ecoturismo de 2003

Plan de Manejo del Parque Nacional Natural Los Nevados 2007-2011

Resolución Ejecutiva No. 148 de 1974

Resolución 374 de diciembre de 2002

Resolución 216 de 2005

Resolución No. 052 de 2007

Resolución 252 de 2008

Sentencia C-697 de 2000 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Sentencia C-1007 de 2008 Magistrado ponente Nilson Pinilla Pinilla

ANEXOS

- ✓ Contrato 004 de 2005
- ✓ Anexo Técnico
- ✓ Otro si No. 002 del 30 de mayo de 2008
- ✓ Otro si No. 003 del 31 de diciembre de 2008
- ✓ Otro si No. 004 del 30 de septiembre de 2009
- ✓ Otro si No. 005 del 26 de noviembre de 2009