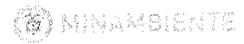




Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Nombre Dependencia



\*20151300001983\*

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20151300001983

Fecha: 2015-04-22

Código de dependencia 130  
OFICINA ASESORA JURIDICA  
Bogotá, D.C.,

Señor  
**WILLIAM ALBERTO ZORRO MALDONADO**  
Jefe de Área Protegida SFF Iguaque  
Carrera 9 No. 7 -25 Barrio la Palma  
Villa de Leyva

**Asunto: Respuesta Consulta sobre Ecoturismo en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales**

Estimado Jefe:

Atendiendo a su consulta elevada por correo electrónico del 05 de enero de 2015, mediante el cual solicita se resuelva unos interrogantes a propósito de la actividad permitida de ecoturismo, al respecto y en el marco de las competencias de esta Oficina, previo a dar respuesta a sus interrogantes se exponen los siguientes aspectos a tener en cuenta:

**1. El Ecoturismo como una actividad asociada a la Recreación objeto de regulación y manejo por la Entidad.**

La actividad del ecoturismo se encuentra asociada a la recreación como actividad permitida establecida en el artículo 332 del Decreto Ley 2811 de 1974 y desarrollada en el artículo 5 del Decreto 622 de 1977, indicando que se permite las actividades recreativas en zonas de recreación general exterior y alta densidad de uso, las cuales deben definirse en los ejercicios de zonificación de cada una de las áreas.

De esta manera, está en cabeza de Parques Nacionales Naturales la facultad de regular el desarrollo de estas actividades y en consecuencia establecer las correspondientes tarifas, cupos máximos de visitantes, horarios, requisitos y obligaciones de los visitantes, garantizando que estas actividades se desarrollen siempre y cuando no causen alteraciones significativas al ambiente natural.

De lo anterior se destaca, que se trata de una clara competencia de la Entidad en ejercicio de su misión de administración y manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.



Carrera 10 No. 20 - 30 Piso xxx Bogotá, D.C., Colombia  
Teléfono: 353 2400 Ext.: xxx  
www.parquesnacionales.gov.co

110



Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Nombre Dependencia



En ese sentido y atendiendo a las particularidades propias de la gestión y misión de la Entidad, se expidió por Dirección General la Resolución No. 0225 del 24 de julio de 2013, por medio de la cual se establece el horario de trabajo de Parques Nacionales Naturales de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Respecto del horario en razón de las particularidades en la prestación del servicio, en su artículo sexto señala:

**“ARTICULO SEXTO:** *Cuando en razón del ejercicio de ciertas actividades que requieran de especial tratamiento, por las características típicas de las mismas o por los servicios que por su naturaleza deban presentarse en forma habitual o permanente relacionada con la gestión en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, el horario de trabajo se sujetará a las siguientes reglas:*

1. *Quienes ocasionalmente realicen sus funciones los días sábados, dominicales y/o festivos, se reconocerá un día de descanso remunerado por cada uno de estos días laborados.*

a) *El trabajo deberá ser autorizado previamente por el jefe inmediato mediante comunicación escrita, en la cual se especifiquen las tareas que hayan de desempeñarse.*

b) *El día compensatorio podrá ser disfrutado, previo acuerdo con el jefe inmediato el cual deberá ser definido, dentro de los tres (3) días siguientes a la ejecución de la labor.*

2. *Los funcionarios que requieran pernoctar en las áreas protegidas, debido a las distancias entre el lugar de residencia y sede de trabajo, y/o áreas protegidas con difícil acceso y salida que implique viajes aéreos, terrestres y/o acuáticos - costos elevados de desplazamiento, entre otros, Parques Nacionales a través del jefe de área protegida o quien haga sus veces, deberá establecer junto con los funcionarios un cronograma de fechas de salida, con el fin de poder garantizar su descanso, bienestar y no afectar el servicio del área.*

*Este cronograma deberá ser autorizado por el Director Territorial respectivo y remitido a la Subdirección Administrativa y Financiera, con cinco (5) días de antelación al inicio de cada mes.*

**PARAGRAFO PRIMERO:** *Para efectos de lo dispuesto en el numeral 2 del presente artículo, se entenderá que los funcionarios cumplen un horario de trabajo de lunes a viernes de 8:00 a.m. a 5:30 p.m. con una horade almuerzo.*

**PARAGRAFO SEGUNDO:** *En situaciones particulares y especiales como orden público, actividades de prevención, atención de riesgos naturales, ejercicio de la autoridad ambiental, afluencia de turismo en temporadas altas, entre otras, previo análisis de viabilidad por parte del jefe del área protegida y director territorial, el horario de trabajo para los funcionarios de las áreas protegidas podrá ser modificado, siempre y cuando se cumpla con las horas semanales legalmente establecidas.*



109



Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Nombre Dependencia



**PARAGRAFO TERCERO:** *Mientras los funcionarios que presten sus servicios en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales se encuentren en descanso, no deberán permanecer en ellas.*

De lo dispuesto en la citada resolución se puede deducir que en cuanto se refiere al horario de atención a visitantes al área protegida, solo en situaciones particulares y especiales entre otras la afluencia de turismo en temporadas altas, el horario de trabajo deberá ser analizado por el jefe del área protegida y director territorial, podrá ser modificado, siempre y cuando se cumpla con las horas semanales legalmente establecidas.

## 2. De la Responsabilidad del Visitante y el deber de garante de la Entidad

En cuanto se refiriere al tema de la responsabilidad del visitante y el deber de garante de la Entidad sobre la seguridad de los visitantes, esta Oficina emitido concepto jurídico en Oficio No. 20131300032911 del 02 de mayo de 2013, en respuesta al Jefe del Parque Nacional Natural los Nevados, que sobre el particular anotó:

"(...)

Con referencia al tema de las actividades peligrosas, el Consejo de Estado<sup>1</sup> ante la ausencia de una definición normativa de tal actividad, señaló que:

*"Una actividad es peligrosa cuando rompe el equilibrio existente, colocando a las personas ante el peligro inminente de recibir lesión en su persona o en sus bienes. La inminencia de un peligro que aborda la capacidad de prevención o resistencia común de los seres humanos, son las características determinantes para definir las actividades peligrosas." (Llamado fuera de texto).*

Así las cosas, de la definición que hace el Consejo de Estado de las actividades catalogadas como peligrosas, **se encuentra que el simple hecho de realizar visitas a lugares naturales, como son los parques, implica un alto grado de peligro, de lo cual se deduce, que el ecoturismo es catalogado como una actividad peligrosa.**

Quedando claro que el ecoturismo es catalogado como una actividad peligrosa, corresponde entrar a **analizar el tema de la responsabilidad que le asiste a la administración respecto a la seguridad del visitante, con el fin de determinar hasta donde le asiste dicho deber de responsabilidad a la entidad.**

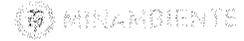
Respecto al tema de la responsabilidad del Estado, manifiesta Manuel Guillermo Sarmiento García:

<sup>1</sup>Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, mediante sentencia del 13 de septiembre de 2001, dentro del expediente 12487





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Nombre Dependencia



*“Cualquiera que sea la noción de daño antijurídico, lo importante de resaltar es su condición de fundamento único de la responsabilidad estatal, con lo cual la responsabilidad extracontractual y contractual del Estado en general es una responsabilidad de carácter objetivo, que se integra con los siguientes elementos: 1.º Un hecho generador del daño, que proviene de una acción o de una omisión de la entidad estatal; 2.º Un daño antijurídico que resulta de esa acción u omisión, y 3.º Un vínculo o relación de causalidad material entre el hecho generador y el daño antijurídico causado (...).” (Llamado fuera de texto).*

*De lo anterior se colige, que para que exista responsabilidad por parte del Estado respecto a una situación particular, deberán presentarse 3 elementos necesariamente: El primero de ellos, es que la acción u omisión que dio lugar al daño provenga de la entidad estatal a la que se le indilga tal daño, el segundo, que efectivamente haya existido un daño y el tercero, que exista una relación entre la acción u omisión de la entidad estatal y el daño causado, de lo contrario y ante la ausencia de alguno o de todos los anteriores elementos, de ninguna manera se podrá imputar responsabilidad a la administración.*

*Un ejemplo concreto de lo que implica la responsabilidad que le asiste al Estado en estos casos, lo representa la sentencia proferida por el Consejo de Estado, de fecha 6 de septiembre de 2001, Consejero Ponente: Alíer Eduardo Hernández, dentro del proceso radicado No. 13.232 – 15. 646, al manifestar que:*

*“Así las cosas, se considera demostrado que la muerte de Luis Alfonso Ríos González, causada, según lo establecido en la primera parte de estas consideraciones, por la ausencia de señales preventivas que advirtieran sobre la existencia de un hueco de importantes proporciones sobre el carril derecho de la citada carretera, es imputable al Instituto Nacional de Vías.” (Llamado fuera de texto).*

**Así las cosas, para nuestro caso objeto de estudio, es el visitante quien asume el riesgo de realizar la actividad peligrosa, no asumiéndose por parte de la entidad los riesgos propios de esta como tal, sino los riesgos propios asociados con la regulación de la actividad permitida sobre los cuales debe actuar con diligencia, evitando que por sus acciones u omisiones pueda generarse alguna responsabilidad a cargo de la administración.**

*La citada sentencia, ejemplifica claramente la situación objeto de estudio, con lo cual se nos permite concluir que le existe a la administración un deber de diligencia<sup>2</sup>, respecto a la correcta señalización de los parques, así como del otorgamiento de claras instrucciones a sus visitantes, en aras de velar tanto por la conservación de las áreas como por la seguridad de quienes las visitan.*

*En tal sentido, de adelantarse actuaciones diligentes por parte de la entidad, difícilmente el hecho generador del daño podría provenir de una acción u omisión de ésta, siendo necesario resaltar que ante la*

<sup>2</sup> El diccionario de la real academia española define la palabra diligencia en los siguientes términos: “Cuidado, prontitud, agilidad y eficiencia con que se lleva a cabo una gestión.”





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Nombre Dependencia



*culpa exclusiva de la víctima o de un tercero, por la intervención de un elemento extraño, o por fuerza mayor o caso fortuito, no cabría imputación de responsabilidad a la entidad.*

*Con referencia al tema de la diligencia, si bien la doctrina no ha desarrollado la materia desde el punto de vista de la administración pública, si lo ha hecho desde el punto de vista del derecho privado, encontrándose que en definitiva el deber de diligencia resulta de aplicación similar tanto para el administrador privado como para el público, respecto al alcance de dicho deber, expresa Darío Laguado Giraldo:*

*“... hay que señalar que el deber de diligencia y cuidado no trae consigo una obligación de resultado, sino una de medio. En efecto, mal podría exigirsele al administrador que se anticipara y, aún, superara la alea económica envuelta en todo negocio. Así, el administrador debe poner todo su empeño y esfuerzo, todas sus habilidades y conocimiento para lograr cuanto resulte favorable para la sociedad, pero no debe garantizar la consecución de tal fin.” (Llamado fuera de texto).<sup>3</sup>*

*Si bien el estudio planteado por el autor se realiza desde el punto de vista de la administración de una empresa comercial, lo manifestado resulta completamente aplicable con referencia al deber de diligencia del administrador público, exigiéndose de éste una obligación de medio mas no de resultado, donde el deber de Parques Nacionales Naturales de Colombia tiene su límite en el actuar con sumo cuidado y diligencia con el objetivo de disminuir al máximo el riesgo que implica la visita a las áreas protegidas.*

*Por su parte, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en sentencia del 25 de octubre de 1999, expediente 5012, se ha referido al tema de la siguiente manera:*

*“A la víctima le basta demostrar los hechos que determinan el ejercicio de una actividad peligrosa y el perjuicio sufrido y será el demandado quien deba comprobar que el accidente ocurrió por la imprudencia exclusiva de la víctima, por la intervención de un elemento extraño, o por fuerza mayor o caso fortuito ya que el ejercicio de una actividad peligrosa, por su naturaleza, se lleva envuelto el de culpa en caso de accidente”. (Llamado fuera de texto).*

*Lo anterior nos permite concluir que ante la actividad peligrosa que representa el ecoturismo al interior de las áreas protegidas que conforman el SPNN, existe por parte de la administración, el deber de diligencia frente al visitante respecto a la regulación de la actividad permitida, así como la señalización de las áreas y la correcta orientación que se realice al mismo, ante lo cual se reitera, que la responsabilidad de la entidad va hasta el deber de diligencia frente al visitante, recordando que tal y como lo prevé la Corte Suprema de Justicia, son eximentes de responsabilidad la imprudencia exclusiva de la víctima, la intervención de un elemento extraño y la fuerza mayor o caso fortuito<sup>4</sup>.”*

<sup>3</sup> [http://www.javeriana.edu.co/juridicas/pub\\_rev/documents/6Laguadoul\\_t.pdf](http://www.javeriana.edu.co/juridicas/pub_rev/documents/6Laguadoul_t.pdf) pág. 248.

<sup>4</sup> Comúnmente se llama "caso fortuito" a lo que acontece inesperadamente, o sea a lo "imprevisible"; la fuerza mayor alude a lo irresistible, es decir lo "inevitable". Tomado de [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com)





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Nombre Dependencia



Aunado a lo anterior, en materia de responsabilidad no debe perderse de vista lo dispuesto en el artículo 25 del Decreto 622 de 1977, del que se desprende que las autorizaciones que expide Parques Nacionales Naturales para el ingreso al área protegida, no implica ninguna responsabilidad para la Entidad, y por tanto, los visitantes a las áreas asumen los riesgos que puedan presentarse durante su permanencia en ellas.

Con todo lo anterior, se da respuesta a sus inquietudes así:

**1. En cuanto al Horario:** Los funcionarios y/o contratistas cuyas funciones u objeto contractual esté relacionado con la atención de visitantes al área protegida, su obligación deberá estar de acuerdo con la regulación que exista de la actividad en el área protegida y a los protocolos de atención a emergencias o planes de contingencia adoptados por el área protegida, donde se deberá precaver los casos excepcionales, como es la atención primaria a los visitantes en caso de accidente y/o el rescate de visitantes, entre otros, que deberán generar la activación de las alertas a los organismos de apoyo o ayuda humanitaria, entre otras actividades en desarrollo del deber de diligencia y cuidado.

En todo caso, deberá atenderse lo señalado en la citada Resolución No. 0225 del 24 de julio de 2013, por medio de la cual se establece el horario de trabajo de Parques Nacionales Naturales de Colombia y en específico en cuanto se refiere a las actividades que requieran de especial tratamiento.

No obstante lo anterior, en lo que se refiere al horario de los contratistas debe tenerse en cuenta que la jurisprudencia del Consejo de Estado frente al elemento de la *prestación personal del servicio* dentro de un contrato de prestación de servicios considera que deben someterse a las pautas de la actividad que se contrata. En sentencia de dieciocho (18) de noviembre de dos mil tres (2003) del H. Consejo de Estado, se pronunció en los siguientes términos:

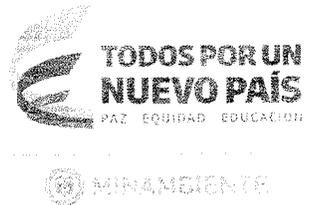
*"(...) si bien es cierto que la actividad del contratista puede ser igual a la de empleados de planta, no es menos evidente que ello puede deberse a que este personal no alcance para colmar la aspiración del servicio público; situación que hace imperiosa la contratación de personas ajenas a la entidad. Y si ello es así, **resulta obvio que deben someterse a las pautas de ésta y a la forma como en ella se encuentran coordinadas las distintas actividades.** Sería absurdo que contratistas encargados del aseo, que deben requerirse con urgencia durante la jornada ordinaria de trabajo de los empleados, laboren como ruedas sueltas y a horas en que no se les necesita. Y lo propio puede afirmarse respecto del servicio de cafetería, cuya prestación no puede adelantarse sino cuando se encuentra presente el personal de planta. En vez de una subordinación lo que surge es una actividad coordinada con el quehacer diario de la entidad, basada en las cláusulas contractuales." (subrayado fuera del texto)*

**En cuanto a los Accidentes:** De acuerdo con lo expuesto en el concepto transcrito en el punto 2 de este documento, se puede concluir que los visitantes de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales asumen los riesgos que puedan presentarse durante su permanencia en ellas, por lo que las





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Nombre Dependencia



autorizaciones a visitantes no implican para Parques Nacionales ninguna responsabilidad, diferente a la diligencia en la regulación y señalización frente a los riesgos que por su actividad ecoturística puede sufrir.

Respecto del alcance del cobro por ingreso de vehículos, no es otro que el pago por el derecho al ingreso al área protegida para su recreación de acuerdo con las condiciones del área y su regulación, que como se señaló el visitante corre con los riesgos que puedan presentarse. Por lo tanto, frente a los siniestros de los vehículos que enuncia en su pregunta, existen otros medios como el seguro obligatorio del vehículo que responden frente a estas situaciones.

2. Ya sobre la situación que expone en el numeral segundo de su escrito, en cuanto se refiere a las agresiones verbales, amenazas, tráfico de influencias, acusaciones, discriminación y sobornos al personal de Parques Nacionales que están atendiendo la actividad de ecoturismo, no cabe duda que deberán adelantarse las acciones policivas y judiciales, así como las correspondientes denuncias penales y disciplinarias a las que haya lugar, en tanto que el ejercicio de las funciones, así como la prestación personal del servicio contratado por Parques Nacionales, en el caso de los contratistas, deberá prestarse con arreglo a la constitución, la ley y los reglamentos.

Por último en cuanto se refiere al formato de exoneración de responsabilidad, se aclara que al contar con la normatividad que establece dicha cláusula de exención de responsabilidad, establecido en el artículo 25 del Decreto 622 de 1977, no se requiere de la manifestación del consentimiento expreso por el particular.

No obstante lo anterior, en el marco de la educación ambiental Parques Nacionales Naturales, deberá advertir al visitante de las obligaciones a su cargo y los riesgos que pueden surgir en el transcurso de su estancia en el área protegida.

Sin otro particular,



**BEATRIZ JOSEFINA NIÑO ENDARA**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Copia: Nubia Wilches – Subdirectora Administrativa y Financiera  
Fabio Villamizar - Director Territorial Andes Orientales  
Jazmín Gonzales Daza- Jefe Oficina Gestión del Riesgo

Proyecto **BNINEND**



Carrera 10 No. 20 - 30 Piso xxx Bogotá, D.C., Colombia  
Teléfono: 353 2400 Ext.: xxx  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)

104