



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

Bogotá, D.C.

MEMORANDO
20141300047351

FECHA: 2014-08-08

PARA: JORGE CEBALLOS
Director Territorial Andes Occidentales

GLORIA TERESITA SERNA ALZATE
Jefe de Área Protegida
Santuario de Fauna y Flora Otún Quimbaya

DE : JEFE OFICINA ASESORA JURIDICA

ASUNTO: Concepto/ Servicios asociados al Ecoturismo/ Interpretación Ambiental/ De los Guías Turísticos/Requisitos de Ingreso/Prohibición de venta de bebidas embriagantes dentro del área protegida en las áreas protegidas, para evitar la ingesta de licor e incurrir en la prohibición establecida en el numeral 7 del artículo 31 del Decreto 622 de 1977.

FUENTES NORMATIVAS: Ley 80 de 1993/ Decreto Ley número 2811 de 1974 / Decreto 622 de 1977/Ley 1558 de Resolución No. 0531 de 2013/Resolución 245 de 2012/ Contrato de Prestación de Servicios Ecoturísticos con Yarumo Blanco/ Oficio No. 006163 de fecha 16 de Octubre de 2006/. Concepto Radicado No. 2131300032911 de fecha 2013- 05- 02 – Responsabilidad de los visitantes en las áreas del Sistema de Parques Nacionales y la prohibición de actividades.

Apreciados Jorge y Gloria Teresita

De conformidad con lo establecido en el Decreto 3572 de 2011, corresponde a la Oficina Asesora Jurídica conceptuar sobre los temas relacionados con la actividad del organismo y velar por su unificación, actualización, difusión y aplicación, dentro del marco legal que orienta la función pública, y en ese sentido aborda la consulta elevada por la Jefe del Área Protegida mediante el oficio 2014-460000649 que al tenor expone:

“El primer tema relacionado con la intención de hacer obligatorio el que los visitantes de nuestros senderos ecoturísticos siempre estén acompañados por los interpretes ambientales por la Asociación Comunitaria Yarumo Blanco. Esta propuesta tiene como intención garantizar que no se generen impactos por actividades no permitidas dentro de los senderos y adicionalmente el fortalecimiento de los miembros de la asociación comunitaria con quien tenemos suscrito el contrato de ecoturismo comunitario No.003 de 2009.”



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

El segundo tema es la prohibición de la venta de bebidas embriagantes dentro del área protegida por parte de la Asociación Comunitaria, ya que de años anteriores tienen como productos la cerveza. Con dicha medida queremos evitar la ingesta de alcohol y con ello minimizar la ocurrencia de escándalos o cualquier otro tipo de situaciones por personas alicoradas. (...)

Revisado el tema, es pertinente aclarar que la función encomendada a esta Oficina, en concordancia con lo normado por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, permite emitir conceptos de carácter general y abstracto con el fin de unificar los criterios jurídicos que la Entidad bajo una interpretación rigurosa y sistemática de la ley, aplica en desarrollo de la facultad legal.

Es así, que le corresponde a esta Oficina abordar el estudio de las preguntas formuladas de manera general y abstracta y no de forma particular y concreta para el caso del contrato de prestación de servicios ecoturísticos celebrado con la Asociación Yarumo Blanco.

Problemas Jurídicos

De acuerdo con lo expuesto en la solicitud, esta Oficina plantea los problemas jurídicos que debe ser objeto de estudio y análisis, en los siguientes términos:

1. ¿Puede la administración de Parques Nacionales Naturales hacer obligatorio para los visitantes de los senderos ecoturísticos el acompañamiento de guías?

Para abordar el estudio del tema, es importante atender a las regulaciones que en materia de guías ecoturísticos existe en la normatividad colombiana, las funciones y competencias para la regulación en las áreas del Sistema de Parques Nacionales y finalmente las regulaciones existentes como el derecho de ingreso para su obligatoriedad o exigencia.

En materia de Guías turísticos, es importante tener en cuenta que la Ley 1558 del 10 de julio de 2012 “Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 – Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 26 que modifica el artículo 94 de la Ley 300 de 1996, refiriéndose al guía de turismo establece:

“Artículo 94. De los Guías de Turismo. *Se considera guía de turismo a la persona natural que presta servicios profesionales en el área de guionaje o guianza turística, cuyas funciones hacia el turista, viajero o pasajero son las de orientar, conducir, instruir y asistir durante la ejecución del servicio contratado.*

Se conoce como profesional en el área de Guionaje o Guianza turística en cualquiera de sus modalidades, a la persona que esté inscrita en el Registro Nacional de Turismo, previa obtención de la correspondiente tarjeta profesional como guía de turismo, otorgada por la entidad u organismo que el gobierno designe.

Para obtener la tarjeta profesional deberá acreditarse, como mínimo título de formación de educación superior del nivel tecnológico como Guía de Turismo, certificada por el SENA o por una Entidad de Educación Superior reconocida por el Gobierno Nacional.



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

También podrá ser reconocido como Guía de Turismo, quien ostente un título profesional en las áreas afines del conocimiento determinadas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y haber aprobado el curso de homologación que el SENA diseñe para tal fin. Estos últimos solamente podrán ejercer la actividad en el ámbito de su especialidad.

El Estado, por intermedio del SENA o una Entidad de Educación Superior reconocida por el Gobierno Nacional, promoverá el desarrollo de competencias en bilingüismo, para proporcionar herramientas que permitan el acceso en condiciones de igualdad y equidad a la oferta laboral y empresarial del sector turístico.

No obstante, quien obtenga el título profesional de guía de turismo a partir del segundo año de vigencia de la presente ley deberá acreditar el conocimiento de un segundo idioma.

La Tarjeta Profesional de Guía de Turismo es el documento único legal que se expide para identificar, proteger, autorizar y controlar al titular de la misma en el ejercicio profesional del Guionaje o Guianza Turística. El Gobierno Nacional reglamentará la expedición de la tarjeta profesional.

Los prestadores de servicios turísticos, así como las personas o entidades a cargo de la administración de todos los atractivos turísticos registrados en el inventario turístico nacional, están en la obligación de observar y hacer cumplir que el servicio profesional de Guionaje o Guianza Turística sea prestado únicamente por Guías de Turismo inscritos en el Registro Nacional de Turismo.

El Gobierno Nacional, en desarrollo de los principios generales de la industria turística, previa consulta con las diferentes organizaciones gremiales que representan legalmente a los Guías de Turismo, reglamentará la profesión de Guionaje o Guianza Turística y su ejercicio". (subrayado fuera del texto)

De la disposición transcrita se puede por una parte que la definición de guía turístico como aquella persona natural que presta servicios profesionales en el área de guionaje o guianza turística, cuyas funciones hacia el turista, viajero o pasajero son las de orientar, conducir, instruir y asistir durante la ejecución del servicio contratado, en la que se puede considerar involucra la actividad de interpretación ambiental como servicio asociado al ecoturismo, sin que sea una figura o categoría de guianza diferente a la regulado por el Ministerio de Comercio y Turismo.

Que el profesional debe contar con la inscripción en el Registro Nacional de Turismo que certifica la idoneidad para prestar el servicio de guianza y garantiza al visitante que adquiere un servicio en las condiciones reguladas por el Estado a través del Ministerio de Comercio y Turismo.

Por otra parte, la misma disposición establece que los prestadores de servicios turísticos, así como las personas o entidades a cargo de la administración de todos los atractivos turísticos registrados en el inventario turístico nacional, como es el caso de Parques Nacionales Naturales en las áreas con destinación ecoturísticas abiertas al público, están en la obligación de observar y hacer cumplir que el servicio profesional de Guionaje o Guianza Turística sea prestado únicamente por Guías de Turismo inscritos en el Registro Nacional de Turismo.



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

En cuanto se refiere a la competencia de Parques Nacionales Naturales para regular los temas de prestación de servicios ecoturísticos en las áreas del Sistema, el artículo 9 del citado Decreto Ley 3572 de 2011, dentro de las funciones de la Dirección General en su numeral 2 faculta a la Directora para adoptar los instrumentos de planificación, programas, proyectos relacionados con la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales en el marco de la política que defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial.

A su turno, la Resolución No.0531 del 29 de mayo de 2013, expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Parques Nacionales Naturales se establecen las directrices para la planificación y el ordenamiento de una actividad permitida en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, de la que se destaca el ecoturismo y los servicios asociados al mismo así:

“Ecoturismo: es la modalidad turística especializada y sostenible, enfocada a crear conciencia sobre el valor de las Áreas del Sistema, a través de actividades de esparcimiento tales como la contemplación, el deporte y la cultura, contribuyendo al cumplimiento de sus objetivos de conservación y a la generación de oportunidades sociales y económicas de las poblaciones locales y regionales.

Servicios Asociados al ecoturismo: Son aquellos dirigidos a la atención de visitantes que realizan actividades ecoturísticas en las áreas del Sistema de Parques, tales como alojamiento, transporte, alimentación, guía e interpretación del patrimonio natural.

Para el caso de los Santuarios de Fauna y Flora como categoría de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, debe tenerse en cuenta que el artículo 331 del Decreto Ley 2811 de 1974 estableció que se permiten las actividades de conservación, de recuperación y control, de investigación y educación. En el mismo sentido y atendiendo a la definición de Ecoturismo que trae la citada resolución, permite concluir que la interpretación ambiental como finalidad de persigue el Ecoturismo, ésta en el marco de la actividad de educación y en ese sentido, de conformidad con el artículo 5 del Decreto 622 de 1977, su desarrollo deberá darse en la Zonas de Recreación General Exterior.

No debe perderse de vista, que Parques Nacionales Naturales orienta sus acciones de manejo hacia el desarrollo de estrategias educativas que promuevan la valoración social y el posicionamiento de las áreas protegidas que representan una gran importancia ambiental y cultural para el país, con propósito de mantener los ecosistemas en buen estado de conservación presentes allí y restaurar aquellas áreas que están alteradas o degradadas.

De esta manera, las actividades permitidas deben definirse en los ejercicios de zonificación de estas áreas en el respectivo plan de acción, el cual conforme al artículo 47 del Decreto 2372 de 2010 debe entenderse como Plan de Manejo¹, y establece en cabeza de Parques Nacionales Naturales de Colombia la facultad de regular sus usos, y en consecuencia establecer las correspondientes tarifas y fijar los cupos máximos de visitantes, los requisitos y obligaciones de los visitantes, garantizando que estas actividades se desarrollen siempre y cuando no causen alteraciones significativas al ambiente natural.

En este orden de ideas, es claro que Parques Nacionales Naturales en su regulación podrá exigir a los visitantes que cuenten con un guía turístico en el área protegida inscrito en el Registro Nacional de Turismo, en tanto que

¹ En armonía con el artículo 28 de la ley 300 de 1996



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

se pretende asegurar que el visitante cuente con la orientación requerida para la realización de las actividades ecoturísticas en los senderos autorizados, y así mismo garantizar que el visitante cuente con los servicios de guía que permita conocer los valores objeto de protección y sensibilizar frente a las riquezas naturales. De esta manera se busca que el ecoturismo sea una estrategia de conservación que mejore o mantenga los valores naturales y culturales, y como tal comparta esta responsabilidad con quienes participen en su desarrollo disminuyendo presiones en los valores objeto de conservación establecidos en el plan de manejo, y propicien al visitante una experiencia particular, y estimule alternativas que beneficien económica y ambientalmente a las comunidades locales y a las regiones, a partir de las oportunidades que representan estas áreas protegidas en el país.

No obstante lo anterior, 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.

Por último, en cuanto se refiere a la regulación de derechos de ingreso a las áreas del Sistema de Parques Nacionales, la Resolución 245 de 2012 expedida por la Dirección General, no establece como requisito de ingreso la obligación al visitante del acompañamiento de un guía turístico.

De lo expuesto se puede concluir, que hasta que se regule la actividad ecoturística en el área protegida donde podrá exigirse al visitante el acompañamiento de un guía turístico que cumpla con el registro de turismo, dicho servicio adquiere la condición de obligatoriedad para el ingreso y disfrute de las actividades ecoturísticas; en el entretanto, el servicio de guía que incluye la interpretación ambiental, deberá ofrecerse como un servicio asociado sin que se constituya como requisito de ingreso..

Bajo el esquema de ecoturismo comunitario la administración ha suscrito varios contratos de prestación de servicios ecoturísticos comunitarios entre ellos en el Santuario de Flora y Fauna Otún Quimbaya, cuyo objeto es:

“ (...) El objeto del presente contrato es adelantar por parte del contratista por su cuenta y riesgos la prestación de servicios ecoturísticos comunitarios para turistas alojados y pasa-día y actividades ecoturísticas que aprueba la Unidad (...)”

Dentro del alcance del objeto contractual se encuentra entre otras, los servicios de guía e interpretación ambiental, elementos asociados a la prestación de servicios ecoturísticos contenida como una de las obligaciones contractuales, sin que exista la obligatoriedad para que los visitantes de los senderos- ecoturísticos del Santuario sean acompañados por guías intérpretes ambientales, por no tratarse de un instrumento de regulación del área protegida.

2. ¿ Prohibición de venta de bebidas embriagantes dentro del área protegida para evitar la ingesta de licor e incurrir en la prohibición establecida en el numeral 7 del artículo 31 del Decreto 622 de 1977.?

Frente a este interrogante es pertinente realizar las siguientes precisiones respecto al régimen de actividades permitidas y prohibidas al interior de las áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales previstos en el Decreto No. 622 de 1977, por medio del cual se reglamenta parcialmente el capítulo V, título II, parte XIII, libro



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

Il del Decreto Ley número 2811 de 1974 sobre el “sistema de Parques Nacionales “, la Ley 23 de 1973 y la Ley 2 de 1959”.

“Artículo 332º.- Las actividades permitidas en las áreas de Sistemas de Parques Nacionales deberán realizarse de acuerdo con las siguientes definiciones:

- a. *De conservación: Son las actividades que contribuyen al mantenimiento de su estado propio los recursos naturales renovables y al de las bellezas panorámicas y fomentan el equilibrio biológico de los ecosistemas;*
- b. *De investigación: Son las actividades que conducen al conocimiento de ecosistemas y de aspectos arqueológicos y culturales, para aplicarlo al manejo y uso de los valores naturales e históricos del país;*
- c. *De educación: Son las actividades permitidas para enseñar lo relativo al manejo, utilización y conservación de valores existentes y las dirigidas a promover el conocimiento de las riquezas naturales e históricas del país y de la necesidad de conservarlas;*
- d. *De recreación: Son las actividades de esparcimiento permitidas a los visitantes de áreas del sistema de parques Nacionales;*
- e. *De cultura: Son las actividades tendientes a promover el conocimiento de valores propios de una región, y*
- f. *De recuperación y control: Son las actividades, estudios e investigaciones, para la restauración total o parcial de un ecosistema o para acumulación de elementos o materias que lo condicionan.*

Ahora bien, frente a las prohibiciones al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales el Decreto Reglamentario No. 622 de 1977, establece dos tipos de prohibiciones:

1. Prohibiciones a conductas tendientes a evitar alteraciones del ambiente natural de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
2. Prohibiciones a conductas tendientes a evitar alterar la organización de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Dentro del segundo tipo de conductas prohibidas encontramos en el numeral 7º del artículo 31º. del referido Decreto la siguiente:

“(…)

7. Embriagarse o provocar y participar en escándalos.

(…)”



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

Del análisis de la norma trascrita es claro que el alcance de la norma la prohibición consiste en que las personas que ingresen a las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales ingieran de manera excesiva bebidas alcohólicas se embriaguen y perturben o alteren la organización de dichas áreas protegidas.

Cabe señalar, que la entonces Coordinación Jurídica de la esta Entidad (en su estructura antigua), mediante Oficio No. 006163 del 10 de Octubre de 2006, con oficio dirigido al Doctor Norberto Carrasco Gordo, Representante Legal de la Concesión Tayrona, conceptuó sobre este aspecto, indicando que el punto de fondo en la prohibición sobre bebidas alcohólicas, se encuentra dirigida en impedir que la gente se embriague al interior de un área del Sistema de Parques Nacionales Naturales, lo cual puede lograrse adoptando unas medidas suficientemente claras al respecto. Por lo que no se puede considerar que exista prohibición expresa de vender bebidas alcohólicas al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Realizadas las anteriores precisiones, lo relevante del asunto sobre el objeto de consulta es la manera de como impedir que los visitantes de las áreas protegidas de Parques Nacionales se embriaguen, lo cual puede lograrse adoptando unas medidas tendientes al control de la ingesta de bebidas embriagantes.

Respecto a la definición de las medidas y medios por los cuales se evitaría que las personas se embriaguen, deben ser analizadas y definidas por la Subdirección de Sostenibilidad y Servicios Ambientales las cuales deberán contar con el debido sustento técnico.

Para que dichas medidas puedan ser exigibles debe solicitarse la respectiva modificación a la Subdirección Administrativa y Financiera para que se elabore el respectivo documento.

Finalmente de conformidad para cada caso en particular y la reglamentación de cada área protegida de acuerdo a lo previsto en los planes de manejo o reglamentación especial se deberá definir si se permite la venta de licores por parte de los prestadores de servicios de ecoturismo comunitario y bajo qué condiciones,

En estos términos se da por resueltas las solicitudes elevadas.

Cordialmente,

TRAMITADO VÍA ORFEO

BEATRIZ JOSEFINA NIÑO ENDARA

Jefe Oficina Asesora Jurídica.

Proyectó: Andrea Pinzón – Asesora OAJ

Proyecto. **BNINEND**

CC Carlos Mario Tamayo Saldarriaga
Subdirector de Sostenibilidad y Negocios Ambientales

CC Claudia Sánchez
Grupo de Planeación del Manejo

CC. Jorge Ceballos
Director Territorial Andes Occidentales