



Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Comité de Conciliación y Repetición



## POLITICA DE PREVENCIÓN DE DAÑO ANTIJURÍDICO PARA PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

### INTRODUCCIÓN

El Decreto 1069 del 26 de mayo de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho”, en su artículo 2.2.4.3.1.2.2, dispone que el Comité de Conciliación constituye una instancia administrativa para el estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad. De conformidad con el artículo 2.2.4.3.1.5 del citado decreto, la formulación y ejecución de políticas de prevención del daño antijurídico y el diseño de políticas generales para la orientación de la defensa de los intereses de las entidades, corresponden al Comité de Conciliación y Defensa Judicial.

Parques Nacionales Naturales de Colombia, como entidad administrativa del orden nacional, es responsable de prevenir la ocurrencia de cualquier posible situación interna o externa que le pueda implicar responsabilidades jurídicas con efectos patrimoniales y/o demandas que impliquen para la entidad no solo costos de carácter monetario sino también humanos y técnicos; por ello de acuerdo con la metodología propuesta por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado<sup>1</sup>, en el presente documento se acoge el procedimiento a seguir para la formulación, evaluación e implementación de una política de prevención del daño antijurídico enfocada a la observancia permanente de la normatividad vigente en la gestión de la Entidad.

Por consiguiente en el presente documento se formulan políticas de prevención del daño antijurídico siguiendo la metodología y formatos previstos en los “Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico”, publicados en la página web de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, sección publicaciones, así como las recomendaciones presentadas por la Agencia a lo largo de la formulación de la Política.<sup>2</sup>

### GENERALIDADES

#### NATURALEZA JURÍDICA DE LA ENTIDAD

Mediante el Decreto Ley 3572 del 27 de septiembre de 2011, se creó la Unidad Administrativa Especial denominada Parques Nacionales Naturales de Colombia, como una entidad del orden nacional, sin personería jurídica, con autonomía administrativa y financiera, con jurisdicción en todo el territorio nacional, adscrita al sector Ambiente y Desarrollo Sostenible y, **cuyo principal objetivo es la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales** y la Coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

<sup>1</sup> Circular Externa No. 006 del 06 de julio de 2016: Lineamientos para el seguimiento a la formulación e implementación de las políticas de prevención de daño antijurídico. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

<sup>2</sup> Oficio No. 2018300000081-DPE del 02 de Enero de 2018 – Comentarios a la Revisión de la PPDA, enviado por la Dirección de Políticas y Estrategias de la ANDJE





**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Comité de Conciliación y Repetición



De acuerdo con el mencionado decreto ley, dentro de las funciones generales de esta entidad se encuentra la de administrar y manejar el Sistema de Parques Nacionales Naturales, así como reglamentar el uso y el funcionamiento de las áreas que lo conforman, según lo dispuesto en el Decreto -Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993 y sus decretos reglamentarios, e igualmente la de proponer e implementar las políticas y normas relacionadas con el Sistema de Parques Nacionales Naturales, funciones que están relacionadas con causales de litigiosidad.

Así mismo, en el numeral 15 del artículo segundo del mencionado Decreto Ley 3572 de 2011, establece que son funciones de Parques Nacionales Naturales de Colombia las que le estén asignadas en las normas vigentes y las que por su naturaleza le correspondan, entre otras la establecida a cargo de la Dirección General, de ejercer las funciones y atribuciones propias de representación legal del organismo en asuntos judiciales y demás de carácter litigioso.

### **DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN Y REPETICIÓN**

De conformidad con el Decreto 1716 de 2009 que reglamento el artículo 13 de la ley 1285 de 2009 y 75 de la Ley 446 de 1998, que reglamentó lo relativo a la aplicación de las normas sobre los comités de conciliación, su naturaleza, integración, atribuciones, funcionamiento y demás disposiciones relacionadas con dichos comités de las entidades y organismos de derecho público del orden nacional, la Directora General de Parques Nacionales Naturales de Colombia expidió la Resolución No. 0110 del 23 de noviembre de 2011, por la cual se crea e integra el Comité de Conciliación y Repetición de la entidad, conformado por los siguientes integrantes con voz y voto:

- El Director o su delegado, quien lo presidirá
- El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica
- El Jefe de la Oficina Asesora de Gestión del Riesgo
- El Subdirector Administrativa y Financiera
- El Subdirector de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas
- Dos funcionarios de dirección o de confianza que se designen de la estructura orgánica.

Asimismo, asisten con derecho a voz, los funcionarios que por su condición jerárquica y funcional deban asistir según el caso concreto, el apoderado que represente los intereses del ente en cada proceso, el Jefe de la oficina de Control Interno y el Secretario Técnico del Comité.

En dicha resolución se señala que corresponde al Comité de Conciliación y Repetición de la entidad, la función de estudiar y evaluar los procesos que cursen o hayan cursado en contra de PNNC, el índice de condenas, los tipos de daños por los cuales resulta demandado o condenada la Entidad, las solicitudes de conciliación extrajudicial, las deficiencias de las actuaciones administrativas de las entidades, así como las deficiencias de las actuaciones por parte de los apoderados, con el objeto de proponer correctivos.



**Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia**  
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3433  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)



**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Comité de Conciliación y Repetición



Para la formulación de la política de prevención del daño antijurídico, se reunió el Comité de Conciliación y Repetición de PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA –PNNC- y procedió a realizar el análisis de informes, identificación de problemas, búsqueda de causas, concertación de soluciones y formulación de las medidas correctivas y preventivas que permitan el adecuado ejercicio de la gestión jurídica en cada uno de los procesos y procedimientos que realiza la entidad.

El Comité de Conciliación de la entidad, procedió a identificar y evaluar las causas comunes de los litigios originados en el período comprendido entre el 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2016, a efectos de establecer una política de prevención del daño antijurídico, encaminada a reducir la litigiosidad y las reclamaciones administrativas generadas con las decisiones adoptadas en ejercicio de su misión institucional.

En efecto, con la política de prevención se busca contribuir a la reducción de demandas en contra de las entidades del orden nacional en el mediano plazo y a la disminución en los pagos realizados por concepto de sentencias y conciliaciones con ocasión a la concreción del daño antijurídico como resultado de las actividades misionales.

Obedeciendo a la metodología propuesta por la Agencia Nacional de Defensa Judicial, se fórmula la política siguiendo el paso a paso y las guías y anexos de dichos documentos.

### **PRIMER PASO: IDENTIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD LITIGIOSA EN PNNC**

En atención a lo establecido por la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado, la identificación de la actividad litigiosa de Parques Nacionales Naturales de Colombia, se debe realizar con base en las condenas, demandas notificadas, que le sirven de insumo para trabajar la política de daño antijurídico.

#### **a. Demandas notificadas:**

Para el análisis de la información de las demandas notificadas, se tomaron en cuenta las siguientes variables:

- Período a analizar: del 1 de enero al 31 de diciembre de 2016.
- Tipo de acción o medio de control.
- Determinación de causas generales que producen el daño antijurídico según la clasificación del sistema E-KOGUI.
- Frecuencia de las causas generales: cantidad de acciones presentadas
- Valor de las pretensiones según la clasificación de las causas.

Esta entidad en el periodo antes descrito, recibió 19 demandas que según los rangos de litigiosidad clasificados por agencia, se encuentra en un nivel bajo respecto al total de demandas que se adelantan en contra del Estado, las cuales se discriminan así:



**Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia**  
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3433  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)



- Trece (13) demandas por medio de control de Reparación Directa, que de acuerdo con los hechos expuestos se puede clasificar en: 11 demandas interpuestas por pescadores que reclaman perjuicios causados por la prohibición de la actividad de pesca en áreas protegidas; y dos demandas por accidente al interior de un área protegida.
- Tres (3) demandas por medio de control de Nulidad y restablecimiento del derecho, que de acuerdo con los hechos corresponden a reclamaciones de contratistas que buscan la declaratoria de la existencia de contrato realidad.
- Una (1) demanda de medio de control de controversia contractual por lesión enorme. En este tipo de medio de control, la entidad solo recibió una reclamación en la que un particular pretende la declaratoria de lesión enorme en la venta de un predio a Parques Nacionales Naturales de Colombia.
- Dos (2) acciones populares, interpuestas una para la protección del derecho colectivo al medio ambiente y otra para la protección de los derechos de discapacitados.

**TABLA 1.**

Nombre de la entidad	Parques Nacionales Naturales de Colombia	Nivel de litigiosidad: Bajo (- de 1000 procesos)		
<b>PASO 1. IDENTIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD LITIGIOSA</b>				
Periodo analizado	Desde: enero 1 de 2016		Hasta: diciembre 31 de 2016	
Tipo de insumo	Tipo de acción	Causa general – E kogui	Frecuencia	Valor
Demandas	Reparaciones directas	Daños causados a Civiles En Instalaciones De Recreación	2	\$ 882'949.750
Demandas	Reparaciones directas	Daño especial por expedición de ley constitucional y/o acto administrativo lícito -	11	\$4.586'125.815
Demandas	Controversias contractuales	Lesión enorme	1	\$ 222.194.843





Demandas	Nulidad y restablecimiento del derecho	Configuración de contrato realidad	3	\$446'223.291
----------	----------------------------------------	------------------------------------	---	---------------

**Conclusiones:**

Conforme a la identificación de la actividad litigiosa, tenemos que para el período analizado, las causas generales priorizada atendiendo a la frecuencia, es decir el número de demandas notificadas son las siguientes:

1. La causa que se reitera en las demandas para el año 2016 con mayor frecuencia presentada, esto es, con un número total de 11 demandas, y de acuerdo con las causas generales establecidos por la ANDJE, se traduce en daño especial por expedición de ley constitucional y/o acto administrativo lícito, que particularmente buscan la reparación por daños causados por la prohibición legal de pesca al interior de áreas protegidas. Así mismo, estas demandas se constituyen frente a las pretensiones como el mayor valor representativo, y el motivo más reiterado de solicitudes de conciliación extrajudicial que se concretó en demandas.

En relación con ésta causa general, es importante anotar que en los últimos cinco (5) años, la Entidad no tiene antecedentes de condenas judiciales en materia de reparación directa ocasionados por daños a particulares con ocasión al régimen de prohibiciones al interior de las áreas del SPNN.

2. Seguidamente tenemos configuración de contrato realidad con un total de tres demandas presentadas.
3. Y por último daños a civiles en instalaciones de recreación, ocupación temporal o permanente de inmueble con dos (2) demandas por tema.

**PASO DOS: ANALIZAR LAS CAUSAS PRIMARIAS O SUB CAUSAS QUE GENERAN EL DAÑO ANTIJURÍDICO.**

En este componente, a fin de identificar las causas primarias, la entidad debe indagar qué ocasiona las causas generales priorizadas.

Las causas generales identificadas corresponden a las causas parametrizadas en el Sistema de información E-KOGUI y el resultado es el siguiente:





**TABLA 2.**

Nombre de la entidad Parques Nacionales Naturales de Colombia							
ANÁLISIS DE LAS CAUSAS PRIMARIAS O SUBCAUSAS							
Causa general priorizada	Hechos	Causas primarias o subcausas	Frecuencia	Valor	Área generadora de la conducta	¿Prevenible?	Prioridad
Daño especial por expedición de ley constitucional y/o acto administrativo o lícito	Las demandas interpuestas por personas que alegan la causación de un daño antijurídico por el decomiso de sus redes de pesca artesanal y la prohibición de realizar dicha actividad dentro del PNN Tayrona.	Prohibición legal de realizar la actividad de pesca artesanal dentro del PNN Tayrona.	11	4.586´125.815	PNN Tayrona.	No	Baja
		Inconformidad de las personas que alegan que ancestralmente han ejercido esta actividad y se ven afectados por el ejercicio de la autoridad ambiental.					
Configuración de contrato realidad	Demandas interpuestas por contratistas alegan la configuración de contrato realidad con los tres elementos que configuran la existencia de una relación laboral,	Inadecuada supervisión de los contratos, con la imposición de obligaciones a los contratistas que estos no deben cumplir.	3	\$446´223.291	Áreas protegidas, direcciones territoriales y Nivel central	Si	Alta





**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Comité de Conciliación y Repetición



	especialmente lo relacionado con el elemento de la subordinación: Por exigir el cumplimiento de horario de trabajo, exigencia de la permanencia del contratista en las instalaciones de la entidad sin que sea indispensable para el cabal cumplimiento del contrato; limitar la autonomía del contratista; imponer reglamento interno de trabajo, y la continuidad de la prestación del servicio.						
Daños a Civiles En Instalaciones De Recreación	Muerte por inmersión en el PNN Tayrona, por no atender las recomendaciones y normas de seguridad.	Falta de personal idóneo para búsqueda y rescate de los visitantes.	Total: 2	Total: \$ 882'949.750	Áreas protegidas	Si	Media
	Lesiones personales por accidente de un trabajador de un contratista de la Entidad para reparaciones de la Estación Científica, al	Falta de control al contratista respecto de exigir elementos de protección y seguridad industrial al personal de obra.				Si	Media





	interior del PNN Gorgona.					
--	---------------------------	--	--	--	--	--

### LISTADO DE LAS POSIBLES CAUSAS GENERADORAS DE LA PROBLEMÁTICA A RESOLVER

Dentro del proceso de análisis general de las situaciones que resultaron en demandas en contra de la entidad, teniendo en cuenta la previsibilidad se encontraron se priorizaron las siguientes causas primarias o subcausas:

<p>➤ <b>Configuración de contrato realidad :</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Inadecuada supervisión de los contratos, con la imposición de obligaciones a los contratistas que estos no deben cumplir.</li> </ol>
<p>➤ <b>Daños a Civiles En Instalaciones De Recreación :</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. La falta de personal idóneo para búsqueda y rescate de los visitantes.</li> <li>3. Falta de control al contratista respecto de exigir elementos de protección y seguridad industrial al personal de obra.</li> </ol>

### TERCER PASO: IDENTIFICACIÓN DE LAS CAUSAS PRIMARIAS PREVENIBLES

Teniendo en cuenta que la Entidad decidió priorizar cuatro subcausas en aplicación del criterio de frecuencia y previsibilidad, se encontró que las reclamaciones recurrentes que pueden ser prevenibles son las relacionadas con la configuración de contratos realidad, y las de accidentes ocurridos al interior de las áreas protegidas, que si bien estas últimas reclamación están relacionadas con riesgos a cargo de los visitantes por disposición legal<sup>3</sup>, la Entidad en el

<sup>3</sup> Decreto Único 1076 de 2015: ARTÍCULO 2.2.2.1.13.2. **Autorizaciones.** Las distintas áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales pueden ser usadas por personas nacionales y extranjeras mediante autorización previa de Parques Nacionales Naturales de Colombia de acuerdo con los reglamentos que esta entidad expida para el área respectiva.

(Decreto 622 de 1977, art. 24).





marco de sus funciones y ante el deber de prevención, diligencia y cuidado, deben llevar a cabo actuaciones institucionales que minimicen el riesgo.

Por ello, se plantea la necesidad de que la política de prevención desarrolle mecanismos tendientes a aminorar el impacto de tales causas de litigiosidad, lo cual obviamente debe comprometer la gestión de todos los niveles de decisión en la entidad.

### 1. MEDIDAS PARA CORREGIR EL PROBLEMA A RESOLVER

Para prevenir los actos, hechos y operaciones administrativas que generan la litigiosidad en la entidad en las materias anotadas, se acogen los siguientes criterios de prevención del daño antijurídico, conforme al plan de acción:

TABLA 3.

Nombre de la entidad		Parques Nacionales Naturales de Colombia				
		PLAN DE ACCIÓN				
Causas primarias o subcausas	Medida ¿Qué hacer?	Mecanismo ¿Cómo hacerlo?	Cronograma ¿Cuándo hacerlo?	Responsable ¿Quién lo va a hacer?	Recursos ¿Con qué lo va a hacer?	Divulgación
Inadecuada supervisión de los contratos, con imposición de obligaciones a contratistas que estos no deben cumplir.	Adecuada supervisión de los contratos de prestación de servicios, en el marco de las obligaciones contractuales.	Dar orientaciones a los ordenadores del gasto y supervisores de contratos, de acuerdo con la normatividad y jurisprudencia en materia de contratación de prestación de servicios, a través de circulares,	Tercer trimestre de 2018	Oficina Asesora Jurídica	Humanos, administrativos existentes.	Orfeo Correo Electrónico

**ARTÍCULO 2.2.2.1.13.3. Otras disposiciones de autorizaciones.** Las autorizaciones de que trata el artículo anterior de esta norma no confieren a sus titulares derecho alguno que pueda impedir el uso de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales por otras personas, ni implican para Parques Nacionales Naturales de Colombia ninguna responsabilidad, por tanto, los visitantes de estas áreas asumen los riesgos que puedan presentarse durante su permanencia en ellas.





**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Comité de Conciliación y Repetición



		memorandos de la Oficina Jurídica y la SAF a los supervisores.				
		Revisión y actualizaciones de manuales y lineamientos en materia de supervisión de contratos, de acuerdo con la normatividad y la jurisprudencia.	Tercer Trimestre 2018	Subdirección Administrativa y Financiera	Humanos, administrativos existentes.	Manual Orfeo -
		Difundir información del manual a través de la socialización a los supervisores de los contratos, para reducir el riesgo de la configuración de los elementos de un contrato realidad.	Cuarto Trimestre 2018	Subdirección Administrativa y Financiera	Humanos, administrativos existentes.	Orfeo Correo Electrónico
Falta de personal idóneo para búsqueda y rescate de los visitantes.	Fortalecer la estrategia de prevención de accidentes a visitantes de las áreas protegidas.	Acto administrativo de carácter general que establezca como requisito de ingreso contar con un seguro de atención y rescate en las áreas del Sistema de Parques Nacionales	Tercer trimestre de 2018	Dirección General	Humanos Administrativos	Gaceta Ambiental y Diario Oficial





**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Comité de Conciliación y Repetición



		Naturales de Colombia				
		Elaborar un instructivo de para elaboración de planes de contingencia en la evaluación del riesgo por actividad de ecoturismo- cuarto trimestre 2018 SGM	Cuarto Trimestre de 2018	Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas.	Humanos Administrativos	Orfeo Correo Electrónico
		Revisión de contenidos de las charlas de inducción a los visitantes, y de la información en la página web, asegurando que se brinde información clara sobre medidas de seguridad y de prevención de riesgos en la actividad de ecoturismo.	Cuarto trimestre 2018	Grupo de Comunicaciones Áreas Protegidas	Humanos Administrativos	Orfeo Correo Electrónico
Falta de control al contratista respecto de exigir elementos de protección y seguridad industrial al personal de obra	Reducir el riesgo de accidentes laborales.	Revisión y actuaciones de manuales y lineamientos en materia de supervisión de contratos de acuerdo con la normatividad.	Tercer trimestre de 2018	Subdirección Administrativa y Financiera		Manual





		Socializar información a través de memorandos o comunicaciones con los supervisores de los contratos, para Efectiva supervisión de los mismos.	Cuarto Trimestre 2018	Subdirección Administrativa y Financiera		Orfeo Manual Correo Electrónico
--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------	------------------------------------------	--	---------------------------------

#### PASO 4. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Con el fin de realizar el seguimiento y la evaluación, se establecen los siguientes indicadores que nos permiten medir el grado de cumplimiento de los mecanismos propuestos y si los mismos resultan efectivos o deben ser replanteados.

Causas primarias o subcausas	Medida	Indicador de impacto. Cantidad, calidad y tiempo.	Indicador de resultado- . Mide el que hacer o la medida
Inadecuada supervisión de los contratos, con imposición de obligaciones a contratistas que estos no deben cumplir.	Adecuada supervisión de los contratos de prestación de servicios, en el marco de las obligaciones contractuales.	[(# de demandas por la causa primaria en 2018 - # de demandas por la causa primaria en 2017) / # de demandas por la causa primaria en 2017] *100	No. de reclamaciones administrativas por presunta configuración de contrato realidad/ No. Total de contratos de prestación de servicios.
Falta de personal idóneo para búsqueda y rescate de los visitantes.	Fortalecer la estrategia de prevención de accidentes a visitantes de las áreas protegidas.	[(# de demandas por la causa primaria en 2018 - # de demandas por la causa primaria en 2017) / # de demandas por la causa primaria en 2017] *100	[(# de accidentes de visitantes reportados a PNNC en el año 2018 -# de accidentes reportados a PNNC en el 2017 / # de accidentes reportados a PNNC en el 2017]*100.
Falta de control al contratista respecto de	Reducir el riesgo de accidentes laborales.	[(# de demandas por la causa primaria en 2018 - # de demandas por la causa primaria	No. de reclamaciones administrativas por presunta configuración de accidentes de





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Comité de Conciliación y Repetición



exigir elementos de protección y seguridad industrial al personal de obra		en 2017) / # de demandas por la causa primaria en 2017] *100	trabajo/ No. Total de contratos de obra o labor.
---------------------------------------------------------------------------	--	--------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------

## 2. IMPLEMENTACION DE LA POLITICA DE PREVENCION DEL DAÑO ANTIJURIDICO

El contenido del presente documento es aprobado por el comité de conciliación y repetición de Parques Nacionales Naturales de Colombia en sesión ordinaria del mes de diciembre de 2017, y se adopta como política de prevención de daño antijurídico, entendido como aquel que puede ser prevenido por la entidad, el cual será publicado al interior de la entidad para su cumplimiento y desarrollo.

Una vez implementadas las medidas correctivas, se realizará un seguimiento a los resultados e institucionalizará nuevas medidas, de ser necesario, de modo que se cumplan las etapas propuestas en el manual de elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico previsto por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Así entonces, se espera como impacto que se reduzcan los niveles de reclamaciones ante la entidad.

Anexo Memorando No. 20171300006153



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia  
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3433  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)