



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Bogotá, D.C.

MEMORANDO
20151300000543

FECHA: 2015-02-09

PARA: **CARLOS MARIO TAMAYO**
Subdirector de Sostenibilidad y Negocios Ambientales

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

ASUNTO: Concepto jurídico / soporte de exentos de pago derecho de ingreso y soporte menor valor pagado según el factor personal.

Fuentes Formales: Constitución Política de Colombia/ Contrato No 002 de 2005/ Otro sí No 4 de 2009/ Ley 1437 de 2011/Decreto 019 de 2012 / Ley 019 de 2012, Decreto 3572 de 2011/ Resolución No 245 de 2012.

Estimado Carlos Mario:

Conforme a lo reglado por el Decreto 3572 de 2011, corresponde a la Oficina Asesora Jurídica, conceptuar sobre los temas relacionados con la actividad misional del organismo y velar por la unificación, actualización, difusión y aplicación, dentro del marco legal que orienta la función administrativa, siendo por ello competente para responder las inquietudes presentadas por su Despacho mediante memorando N° 20133000075233.

En su escrito expone algunas inquietudes planteadas por la Unión Temporal Concesión Tayrona, referentes a los soportes que se deben anexar para la exención del pago del derecho de ingreso al Parque de su mismo nombre, o para demostrar el factor personal que le brinda la posibilidad de pagar la tarifa que más le conviene al visitante.

Al evaluar las inquietudes se advierte que están orientadas a un caso particular y concreto que está regulado por la Resolución No 245 de 2012:

Antes de abordar los problemas jurídicos objetos de esta consulta es importante resaltar lo atinente a la organización de la administración donde la carta política dispone que el *Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución*¹; y que cuando un derecho o

¹ Artículo 80 Const.



Carrera 10 No. 20 - 30 Piso 550 Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 353 2400 Ext.: 550

www.parquesnacionales.gov.co



una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, o requisitos adicionales para su ejercicio.² Para abordar el estudio se hace necesario referirnos a la procedencia de la resolución objeto de consulta para lo cual debemos partir de la organización de la administración; al respecto nuestra carta política contempla que: *“El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución”*³ Y que cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, o requisitos adicionales para su ejercicio⁴

Es por esto que el Estado mediante decretos y demás instrumentos regulatorios asigna funciones y competencias orgánicas a las entidades y organismos de la Administración Pública Nacional que permitan su organización y el cumplimiento de su razón de ser. Para el caso objeto de estudio, ésta facultad fue otorgada a Parques Nacionales Naturales de Colombia mediante el Decreto 3572 de 2011, al fijar entre otras funciones las 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 reglamentario”*⁵, y formular los instrumentos de planificación, programas y proyectos relacionados con el Sistema de Parques Nacionales Naturales, liquidar, cobrar y recaudar conforme a la ley, los derechos, tasas, multas, contribuciones y tarifas por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.⁶

En este orden de ideas la Dirección General con la Resolución N° 245 de 2012, reguló el valor de los derechos de ingreso y permanencia en los Parques Nacionales Naturales, al igual que un régimen de exentos de estos pagos.

Para el caso objeto de estudio los artículos de la resolución referida que serán objeto de análisis son:

- El artículo 5: *“ESCALA APLICABLE AL VALOR DEL INGRESO A LAS ÁREAS PROTEGIDAS.- Teniendo en consideración el factor personal y el medio de transporte, se determinan el valor del ingreso a las áreas protegidas estipuladas en la presente resolución, así: a) cobro de acuerdo al factor personal”*
- Artículo 7, numerales: *“1 Los niños menores de cinco (5) años, adultos nacionales o extranjeros residentes mayores de sesenta y cinco (65) años, quienes deben acreditar su calidad mediante la presentación del documento de identidad.”, numeral “7 Los*

² Artículo 84 Constitución.

³ Artículo 80 Constitución.

⁴ Artículo 84 Constitución.

⁵ Numeral 1 del artículo 2 Decreto 3572 de 2011

⁶ Numerales 3 y 9 del artículo 2 Decreto 3572 de 2011





Nacionales o extranjeros discapacitados siempre que las condiciones del Área Protegida permita el acceso”.

- Al igual el artículo en comento, consagra en el párrafo primero que estas exenciones operan de pleno derecho, no obstante el requisito correspondiente debe ser consignado en el registro de ingreso por parte del servidor público o contratista deberá remitir el informe dentro de los primeros cinco (5) de cada mes a la Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales para control y seguimiento.
- El artículo 13 que señala: *“ EL DERECHO DE INGRESO A LAS ÁREAS PROTEGIDAS CON CONTRATO DE CONCESIÓN PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS ECOTURÍSTICOS. El derecho de ingreso en las áreas concesionadas y los servicios complementarios prestados en ellas, se seguirán en lo pertinente por la presente resolución, salvo las estipulaciones que expresamente se encuentren pactadas dentro del contrato de concesión”*
- Artículo 14 contempla como definición de estudiante como *“Nacional o extranjero, menor de 26 años, que cursa cualquiera de los siguientes niveles de educación formal: preescolar, básica, media, pregrado o postgrado y que lo acredite mediante la presentación del respectivo carnet (sic) vigente a la fecha de ingreso, o mediante el certificado de matrícula”.*

Ahora bien, teniendo esta precisión se dará respuesta a cada una de sus inquietudes, en los siguientes términos:

1. a) *“¿Está obligada la concesión a tener que adjuntar a la factura de venta, copia del documento de identidad de los niños menores de 5 años y adultos nacionales o extranjeros residentes mayores de 65 años para demostrar la exención del pago?”*

En caso afirmativo, y dado que frecuentemente los padres o adultos responsables de los niños menores de 5 años, no llevan consigo el documento de identidad de los menores, se puede aceptar el diligenciamiento por parte del adulto responsable del menor, de un formato de declaración como el modelo que se adjunta?”.

En caso de adoptarse dicho documento y de tener que adjuntarse a la factura de venta, sirve este de soporte ante los entes de control para demostrar la exención del pago?.”

Como se expuso Parques Nacionales Naturales en el marco de sus competencias emitió la Resolución N° 245 de 2012, por medio de la cual reguló el valor de los derechos de ingreso y permanencia en los Parques Nacionales Naturales, y en el numeral 1 del artículo 7 referente al régimen de exenciones dispuso que se debe acreditar la calidad de niño menor de cinco (5) años, adultos nacionales o extranjeros residentes mayores de sesenta y cinco (65) años, presentando el respectivo documento que acredite su identidad, es decir, para este caso si es menor de 5 años - registro civil, mayor de 65 años -cédula de ciudadanía, pasaporte o cédula de extranjería.





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Por lo expuesto, se concluye que para que se haga efectiva la exención objeto de estudio el visitante deberá presentar el documento de identidad, y que el concesionario no está obligado a adjuntar documento alguno a la factura, que si lo hace esto obedecería a una medida que tome el concesionario a fin de tener mayor precisión en sus registros.

2.
 - a) *¿Para la exención del pago de derecho de ingreso de visitantes discapacitados, debe la concesión anexar a la factura de venta algún soporte?*
 - b) *¿Cuál sería el documento soporte?*
 - c) *¿Cómo se prueba ante los entes de control el derecho a esta exención?*

Absuelta su primera solicitud proseguimos con el cuestionario, la segunda hace referencia a la exención contemplada en el numeral 7 del artículo 7 de la Resolución en comentario “7 Los Nacionales o extranjeros discapacitados siempre que las condiciones del Área Protegida permita el acceso”.

Consideramos importante referirnos a la Ley 1346 de 2009 por medio de la cual se aprobó la “Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.

La Convención define como propósito, en su artículo 1, “*promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente*”. El texto del tratado evita incorporar una definición de discapacidad, pero luego el mismo artículo describe y presenta como destinatarios de sus disposiciones a todas aquellas personas que “*tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás*”.

Al respecto al Corte Constitucional se ha pronunciado en varios fallos de los cuales traemos a colación apartes de la Sentencia C- 293 de 2010:

“Así las cosas, la suscripción de esta convención con la activa participación del Estado colombiano resulta claramente encuadrada dentro del marco axiológico de la Constitución de 1991, y en especial de sus artículos 13 y 47. En efecto, la primera de estas normas establece el principio de igualdad y la obligación estatal de crear y promover las condiciones para que ésta sea real y efectiva, en particular frente a aquellas personas que por su condición (...) física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, al paso que la segunda contempla expresamente el deber de adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes deberá prestarse la atención especializada que requieran. En la misma línea cabe mencionar también los artículos 54 y 68 de la Carta, los cuales contienen provisiones especiales relacionadas con la adaptación laboral y la educación especial de los minusválidos y personas con limitaciones físicas.”



Carrera 10 No. 20 - 30 Piso 550 Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 353 2400 Ext.: 550

www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Ahora bien, la Corte Constitucional ha tenido además frecuente oportunidad de realzar, frente al análisis de situaciones concretas conocidas durante la revisión de fallos de tutela⁷, el gran interés que para el Constituyente tuvo la plena y efectiva protección de los derechos de estas personas, resaltando la necesidad de que, mediante acciones afirmativas, el Estado garantice que su especial condición no implique para ellos limitaciones en el ejercicio de los derechos y en la accesibilidad a las prestaciones y servicios de los que normalmente disfrutaban la generalidad de las personas. En el ámbito normativo es pertinente anotar que pese a la gran importancia que tienen los derechos de las personas con discapacidad, el desarrollo existente en el derecho interno colombiano es aún incipiente, destacándose especialmente la Ley 361 de 1997 “Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones”, y frente a situaciones específicas la Ley 324 de 1996 “Por la cual se crean algunas normas a favor de la población sorda”, y más recientemente la Ley 1275 de 2009 “Por medio de la cual se establecen lineamientos de Política Pública Nacional para las personas que presentan enanismo y se dictan otras disposiciones”⁸

Como se advierte las disposiciones del tratado y en este sentido el pronunciamiento del Corte contemplan un poderoso reconocimiento a la particularidad de las personas con discapacidad, y propende que las medidas que se adopten tengan como propósito de promover las condiciones que hagan posible la igualdad real y efectiva de las personas con esa condición, y contempla el carácter de acciones afirmativas⁸, denominación que, como es sabido, alude a todas aquellas medidas, políticas o decisiones públicas a través de las cuales se establece un trato ventajoso, que favorezca a determinadas personas o grupos humanos tradicionalmente marginados o discriminados, con el único propósito de avanzar hacia la igualdad sustancial de todo el conglomerado social.

De otra parte, es importante anotar que actualmente no se cuenta con un documento único que acredite la condición de discapacidad, que pueda exhibir quien la argumente, por lo que es necesario acudir al principio constitucional de buena fé consagrado en el artículo 83 de la Constitución Política Nacional como: “Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelantes ante estas.”, en cual es recogido como regla en la administración pública.

Al respecto el Doctor Jaime Adolfo Santofimio Gamboa se refiere a éste como: “El principio de la buena fe que rige tanto para las actuaciones de las autoridades como de los particulares es de origen constitucional y su consagración corresponde a un desarrollo preciso de garantías de los derechos tendientes a consolidarla confianza, la seguridad pública, la credibilidad, la certidumbre, la lealtad, la corrección y la presunción de legalidad como reglas básicas de convivencia...” “En el sentir del constituyente, resulta impredicable una buena fe parcial o de

⁷ Ver entre muchas otras, sólo durante los años recientes, las sentencias T-1639 de 2000; T-285, T-473 y T-951 de 2003; T-1012 y T-1103 de 2004; T-1031 de 2005; T-884 y T-1070 de 2006; T-560, T-816, T-984 y T-988 de 2007; T-090 y T-1258 de 2008, y T-650 de 2009.

⁸ Para cumplir el mandato constitucional de garantizar a las personas en situación de discapacidad el goce efectivo de sus derechos fundamentales, la Corte Constitucional ha reconocido que el Estado debe crear acciones afirmativas para desarrollar a cabalidad el postulado del derecho a la igualdad real y efectiva, Al respecto confronta las providencias T-061 de 2006, C-293 de 2010, T-684A de 2011, T-771 de 2012, entre otras.



Carrera 10 No. 20 - 30 Piso 550 Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 353 2400 Ext.: 550

www.parquesnacionales.gov.co



exclusivo peso administrativo. El principio de buena fe es de doble vía, en cuanto de la simple lectura del artículo 83 de la Carta se entiende que el mismo se predica de las actuaciones, tanto de los particulares como de las autoridades públicas, en todos los casos ceñidas a consideraciones de mutuo respeto y confianza.”⁹

Ahora bien, respecto al principio de la buena fe la Corte Constitucional ha señalado que debe entenderse como: *“una exigencia de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que otorga la palabra dada, a la cual deben someterse las diversas actuaciones de las autoridades públicas y de los particulares entre sí y ante éstas, la cual se presume, y constituye un soporte esencial del sistema jurídico (...), de tal suerte que las disposiciones normativas que regulen el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes legales, siempre deben ser entendidas en el sentido más congruente con el comportamiento leal, fiel y honesto que se deben los sujetos intervinientes en la misma (...). La buena fe incorpora el valor ético de la confianza y significa que el hombre cree y confía que una declaración de voluntad surtirá, en un caso concreto, sus efectos usuales, es decir, los mismos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos”¹⁰*

Como se advierte tanto el tratadista como la Corte resaltan la importancia de este derecho fundamental y que los particulares en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus deberes, así como las autoridades en el desarrollo de sus funciones tienen el deber de obrar bajo los postulados de la buena fe, es decir que deben sujetarse a los mandatos de honestidad, lealtad y sinceridad.

Así mismo al aplicar este principio se logra que éste se convierta en un instrumento eficaz para llevar a que la administración obre con criterio rector de la efectividad del servicio público por encima de las orientaciones solamente formales.

De otra parte, es pertinente recordar que el párrafo 1 del artículo 7 de la resolución en comento contempla que la exención objeto de estudio opera de pleno derecho, con éste término se describe a aquellos efectos que se producen sin requerimiento o instancia de parte, y que los produce la misma norma jurídica, para el caso concreto la Resolución No 245 de 2012.

Por todo lo expuesto se concluye, que para el caso concreto quien argumente una discapacidad no debe presentar documento que la acredite, con su manifestación y en virtud del principio de buena fe se entenderá cumplida esta condición, por lo tanto no es procedente anexar a la factura algún soporte de la misma.

Ahora bien en lo que referente a los entes de control y el cómo probar esta exención, es procedente dar aplicación al principio de buena fe, no debemos olvidar que él mismo es aplicable en doble vía como ya se citó y es predicable no solo en las relaciones particular - estado sino también entre las entidades que lo conforman.

⁹ Tratado de Derecho Administrativo – Acto Administrativo. Universidad Externado de Colombia – Tomo II

¹⁰ Sentencia C- 131 de 2004, sentencia C-1194 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil.





Continuando con su solicitud, las preguntas 3 y 4 hacen referencia al valor de tarifas de ingreso de acuerdo al factor personal contemplado en el artículo 5 de la Resolución No 245 de 2012, así:

“3. a) Para el caso del pago de derecho de ingreso de niños de 5 a 12 años nacionales o extranjeros, estudiantes con carnet o certificado de matrícula ¿se debe adjuntar a la factura de venta, copia del documento respectivo, donde se demuestre el factor personal al que corresponde el visitante para dicho pago?

b) Para el caso de los niños de 5 a 12 años de edad, que no porten el documento de identidad, ¿cómo se debe proceder con el cobro? ¿Es factible adoptar algún documento, como el adjunto, que sea firmado por el padre o adulto responsable del menor como soporte?

En caso de adoptarse dicho documento y de tener que adjuntarse a la factura de venta, sirve este de soporte ante los entes de control para demostrar el factor personal que dio lugar al pago?

4. Se ha detectado que buena parte de los carnet de estudiantes nacionales y extranjeros, solo tienen impreso el nombre del estudiante y la institución educativa de la que provienen, pero no figura ni la vigencia ni la fecha de vencimiento del mismo; pues disponen de un chip o código de barras, que al momento de activarlos, se supone, permite acceder a los demás datos; como dicha activación no es posible realizarla en las taquillas de ingresos, como se procede en estos casos?

Se debe aceptar la exención del pago del derecho de ingreso?

En caso de aceptar la exención, como se sustenta ante los entes de control?”

Para esta situación, la resolución en cita contempla como uno de los factores personales para determinar el valor del ingreso a los niños (5-12 años) nacionales o extranjeros, estudiantes con carné o certificado de matrícula.

Es oportuno señalar que los menores de edad en Colombia se identifican desde que nacen y hasta los siete años de edad con su registro civil de nacimiento y desde los 7 años y hasta los 17 con la tarjeta de identidad; en el caso de los extranjeros se identificarán con el respectivo pasaporte o cédula de extranjería.

Como se advierte para los colombianos existen dos documentos de identificación para el rango de edad estipulado en el factor personal de la Resolución No 245 de 2012, (menores entre 5-12 años) en tal sentido los documentos necesarios para demostrar ese factor de los nacionales serán los ya citados. Ahora bien en lo que respecta a los extranjeros éstos se identifican mediante el pasaporte.

En cuanto al otro elemento del factor personal (estudiantes con carné o certificado de matrícula) la resolución en comento contempla en el artículo 14 la definición de estudiante





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



como: *“Nacional o extranjero, menor de 26 años, que cursa cualquiera de los siguientes niveles de educación formal: preescolar, básica, media, pregrado o postgrado y que lo acredite mediante la presentación del respectivo carnet vigente a la fecha de ingreso, o mediante el certificado de matrícula”,* en tal sentido debe ser aplicada la expresión “Estudiante”, expuesta en el factor personal para determinar el valor del ingreso, para lo cual además del carne o certificado de matrícula debe solicitarse el documento de identidad a fin de que el visitante que aspire a ser beneficiado como estudiante cumpla con la condición de ser menor de 26 años.

De otra parte como la definición de estudiante consagra que además de ser menor de 26 años el carné debe estar vigente a la fecha del ingreso, al respecto y como bien lo expone en su escrito no existe un factor uniforme para la expedición de los carné estudiantiles nacionales ni extranjeros, por lo que se debe acudir a la aplicación del principio de buena fé, que como ya ha quedado expuesto es un postulado constitucional y que tiene una función integradora del ordenamiento y reguladora de las relaciones entre los particulares y entre estos y el estado.

Finalmente, se reitera que en lo que referente a los entes de control y el cómo probar esta condición, es procedente dar aplicación al principio de buena fe, el cual es aplicable en doble vía como ya se citó y es predicable no solo en las relaciones particular - estado sino también entre las entidades que lo conforman.

Por lo expuesto concluye que para acreditar el factor personal de menores entre 5-12 años se debe exhibir el respectivo documento de identificación, y en cuanto a la de estudiante presentar el carné o certificado de matrícula, y el documento de identidad nacional o extranjero según sea el caso, sin excepción alguna.

En espera que con el presente se haya dado respuesta integral a su requerimiento.

Cordialmente

TRAMITADO VIA ORFEO

BEATRIZ JOSEFINA NIÑO ENDARA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Claudia Sofía Urueña Salazar – Profesional Especializada OAJ



Carrera 10 No. 20 - 30 Piso 550 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 550
www.parquesnacionales.gov.co