



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Nombre Dependencia



Bogotá, D.C.

MEMORANDO
20151300003303

FECHA: 2015-05-26

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

DE: BEATRIZ NIÑO ENDARA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Recaudo derecho de ingreso Concesión Tayrona

Mediante memorando, la Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales eleva la siguiente solicitud:

“Con el ánimo de buscar una solución a la problemática que con frecuencia se presenta en las taquillas de ingreso del PNN Tayrona, procedemos con la descripción de hechos y la inquietud que nos obliga a solicitar un concepto de la Oficina Asesora Jurídica.

Datos Generales:

- *Al PNN Tayrona ingresan en el año 258.000 visitantes (promedio de los tres últimos años).*
- *El mayor número de visitantes se presenta en el mes de enero con un promedio de 56.000 visitantes (datos de los tres últimos años).*
- *El ingreso es posible hacerlo por varias taquillas: Zaino, Palangana, Calabazo y el Área marina.*
- *El recaudo del derecho de ingreso se hace por grupos, con el fin de dar agilidad en las taquillas, especialmente en temporadas altas.*

Hechos:

1. *Cuando se recauda el derecho de ingreso a un grupo numeroso, se corre el riesgo, por ejemplo, de que los visitantes extranjeros se hagan pasar por adultos nacionales, con el ánimo de pagar un menor valor. Cuando estos casos se detectan, se obliga al visitante a pagar la diferencia, lo que ocasiona una demora en la*



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



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Nombre Dependencia



taquilla por la reversión o ajuste que se debe realizar de la venta.

2. *La Playa que más atrae a los visitantes es Playa del Muerto, con una capacidad de carga de 350 personas al día. Capacidad que se agota rápidamente, por la venta de boletas de derechos de ingreso a quienes llegan más temprano a las taquillas y adquieren una gran cantidad de boletas, generalmente son personas de la zona que conocen muy bien la operación en el Parque y acaparan las boletas. Esto hace que los demás visitantes, en su mayoría, del interior del país, no tengan la oportunidad de ingresar a dicha Playa, después de haber realizado la fila desde tempranas horas de la madrugada.*

Si bien el Artículo sexto de la Resolución No. 0245 del 6 de julio de 2012 sobre la compra del derecho de ingreso, hace referencia en el numeral 1, al pago presencial en la taquilla ubicada en las Áreas Protegidas y de cuyo recaudo, la Concesión deberá realizar los registros correspondientes; en la práctica la venta se viene realizando a grupos de personas, como se indicó anteriormente, tratando de dar agilidad en las taquillas y de acuerdo con lo señalado en la Cláusula Quinta del Otrosí No. 4 al contrato de concesión No. 002 de 2005.

Así las cosas, se ha planteado, buscar mecanismos que agilicen el ingreso de los visitantes pero que a la vez permitan hacer un verdadero control de éstos y especialmente, del pago del derecho de ingreso, según la escala de valor que determina Parques Nacionales.

Una alternativa es, permitir la venta de boletas de derechos de ingreso a grupos pequeños (con un número determinando), lo que posiblemente permita un mayor control y la posibilidad de que los visitantes logren el ingreso a Playa del Muerto, antes de agotarse el cupo de la capacidad de carga.”

Inquietudes:

1. *Es posible exigir a la concesión que la facturación del derecho de ingreso se realice a un grupo máximo de visitantes, sin que ello vaya en contravía de la normatividad vigente, de la Resolución No. 0245 del 6 de julio de 2013, del contrato de concesión No. 002 de 2005 y su otrosí No. 04 del 2 de abril de 2009. En caso de ser posible, cuál sería ese máximo permitido?*
2. *Para la venta de derechos de ingreso a Playa del Muerto, es posible asignar un cupo máximo de venta o un porcentaje máximo de venta de derechos de ingreso al día para los operadores turísticos, con el fin de facilitar al visitante del interior del país la consecución de un cupo para dicha Playa? sin que ello vaya en contravía de la normatividad vigente, de la Resolución No. 0245 del 6 de julio de 2013, del contrato de concesión No. 002 de 2005 y su otrosí No. 04 del 2 de abril de 2009. De ser posible, cuál sería ese cupo máximo o porcentaje permitido?*
3. *Otra alternativa. Es posible exigir a la concesión que la facturación del derecho de ingreso se realice por cada visitante, sin que ello vaya en contravía de la normatividad vigente, de la Resolución No. 0245 del 6 de julio de 2013, del contrato de concesión No. 002 de 2005 y su otrosí No. 04 del 2 de abril de 2009.*



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

Teléfono: 353 2400 Ext.: xxx

www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Nombre Dependencia



4. De ser posible la inquietud No. 3, como se procede con la facturación del derecho de ingreso a un menor de edad?"

De acuerdo con su solicitud de la referencia, mediante la cual pone de presente una situación particular y concreta respecto del recaudo de derechos de ingreso por la Concesión en el Parque Nacional Natural Tayrona, al respecto damos respuesta en los siguientes términos:

Es pertinente aclarar que una de las funciones encomendada a esta Oficina, en concordancia con lo normado por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es la de emitir conceptos de carácter general y abstracto con el fin de unificar los criterios jurídicos.

De esta manera, a pesar que las inquietudes planteadas en la solicitud se refiere al contrato de concesión de servicios ecoturísticos en el Parque Nacional Natural Tayrona, se abordara su estudio en esta oportunidad de manera general y abstracta y no de forma particular y concreta como lo señala el artículo 14 de la Ley 80 de 1993¹, toda vez que la solicitud de consulta no fue enmarcada en dicha facultad contractual.

En este sentido, de las inquietudes se destacan los siguientes problemas jurídicos:

1. Parques Nacionales Naturales podrá exigir a la Concesión de servicios ecoturísticos en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, la facturación del derecho de ingreso a un número máximo de visitantes, o la venta de un cupo máximo por día en los lugares de recaudo, sin que por tal efecto se desconozca la Resolución 0245 de 2012 que regula el valor de los derechos de ingreso y permanencia en los parques nacionales naturales? YCuál sería el número máximo permitido?

¹ **Artículo 14º.-** De los Medios que pueden utilizar las Entidades Estatales para el Cumplimiento del Objeto Contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

1o. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán en los casos previstos en el numeral 2 de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado.

En los actos en que se ejerciten algunas de estas potestades excepcionales deberá procederse al reconocimiento y orden de pago de las compensaciones e indemnizaciones a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas y se aplicarán los mecanismos de ajuste de las condiciones y términos contractuales a que haya lugar, todo ello con el fin de mantener la ecuación o equilibrio inicial.

Contra los actos administrativos que ordenen la interpretación, modificación y terminación unilaterales, procederá el recurso de reposición, sin perjuicio de la acción contractual que puede intentar el contratista, según lo previsto en el artículo 77 de esta Ley.

2o. Pactarán las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, **interpretación** y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión.

(...)(Subrayado fuera del texto)



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



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Nombre Dependencia



Para abordar la respuesta a estos interrogantes, es preciso indicar que mediante el documento de política CONPES 3296 de 2004, se construyeron los lineamientos y directrices generales para promover la participación privada en la prestación de servicios ecoturísticos en el Sistema de Parques Nacionales Naturales, siendo el Contrato de Concesión el negocio jurídico que la entidad ha considerado más apropiada técnica, legal y financieramente para vincular al sector privado en la prestación de servicios ecoturísticos.

En ese sentido, la Resolución 245 de 2012 por medio de la cual se regula el valor de los derechos de ingreso y permanencia en los Parques Nacionales, en su artículo décimo tercero refiriéndose a las áreas que cuentan con contrato de concesión para la prestación de servicios ecoturísticos, estableció que el derecho de ingreso y los servicios complementarios se seguirán en lo pertinente por la Resolución salvo las estipulaciones que expresamente se encuentren pactadas dentro de los contratos², reconociendo así la facultad que tiene la Entidad de acordar con el particular la prestación de servicios ecoturísticos buscando en todo caso la finalidad de la prestación eficiente del servicio, la optimización de recursos, y la sostenibilidad financiera para el manejo y conservación, entre otros fines.

De lo anterior puede inferirse que la aplicación de la normatividad que regula el derecho de ingreso en áreas con concesión ecoturística, en principio obedece a las disposiciones contenidas en la citada Resolución y las cláusulas pactadas en el contrato respectivo, que deberán ser acordes con las disposiciones sobre regulación la actividad ecoturística.

Con esta precisión, y para abordar el estudio de la facturación del derecho de ingreso, es preciso atender a lo dispuesto en el artículo sexto de la Resolución 0245 del 06 de julio de 2012, que sobre la compra del derecho de ingreso establece:

“ARTICULO SEXTO. COMPRA DEL DERECHO DE INGRESO. El visitante de las Áreas Protegidas administradas por Parques Nacionales Naturales de Colombia, podrá cancelar el valor del ingreso así:

1. Pago presencial. Se hará en la taquilla ubicada en cada una de las Áreas Protegidas, sedes o en la oficina de Atención al Usuario del Nivel Central ubicada en la carrera 10 No. 20-30 primer piso de la ciudad de Bogotá en dinero efectivo. Recaudo que efectuará el Servidor Público o contratista encargado, el cual deberá realizar los registros correspondientes.

2. Pago en línea. Se hará a través del enlace ubicado en la página web de la entidad para lo cual se aceptaran tarjetas debido y crédito. El administrador del sistema electrónico informático emitirá una conciliación entre los pagos y los registros de visitantes de las áreas protegidas el cual será entregado a la Subdirección Administrativa y Financiera para su control y seguimiento.

² *“ARTICULO DECIMO TERCERO.- EL DERECHO DE INGRESO A AREAS PROTEGIDAS CON CONTRATO DE CONCESIÓN PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS ECO TURISTICOS. 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 de los contratos de concesión.”*



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

Teléfono: 353 2400 Ext.: xxx

www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Nombre Dependencia



3. Pago bancario. Se realizara en el cuenta No. 034-17556-2 del Banco Bogotá, sucursal Santander a nombre del FONDO NACIONAL AMBIENTAL. La consignación deberá exhibirse por el visitante para que le sea autorizado el ingreso y el Servidor Público o contratista encargado de su recaudo los registros correspondientes.

En todos los casos se emitirá un documento que prueba el pago el cual deberá contener los valores pagados, los servicios a que se tiene derecho y el termino de permanencia. El documento deberá ser entregado al visitante o de lo contrario incurre en una falta disciplinaria.” (subrayado fuera del texto)

Nótese del texto transcrito, que la norma no refiere a la factura³ exclusivamente como documento de prueba del pago que se realice por la compra del derecho de ingreso, que de suerte podrá ser recibo de pago o un comprobante, que demuestre la realización de la cancelación del valor correspondiente, pero que si deberá contener como mínimo: los valores pagados, los servicios a que tiene derecho y termino de permanencia; lo demás que se pacte con el particular esto es, con el Concesionario respecto a la compra del derecho de ingreso, buscando la prestación efectiva del servicio y de acuerdo con las particularidades de cada área protegida, es potestativo de la administración y no contraria la norma citada.

Respecto al número máximo de visitantes que pueden admitirse en los distintos senderos a un mismo tiempo, es de anotar que la Resolución 0245 de 2012 regula el derecho de ingreso de manera general para las áreas con vocación ecoturística abiertas al público, contemplando en su artículo primero que el uso con destino a ecoturismo serán determinados en cada caso, atendiendo a los planes de manejo y a las circunstancias particulares del área protegida.

Así las cosas, el número de visitantes o cupo máximo por sendero o puesto de registro, será un asunto que determinará la regulación ecoturística de cada área protegida con la definición de la capacidad de carga y las características de operatividad de cada uno de los senderos del área, y que para las áreas con concesión ecoturística, también podrán quedar consignadas en el contrato de concesión, las condiciones de operatividad para realizar el recaudo de los valores por derecho de ingreso, de manera que se cumpla con las finalidades propias de la prestación del servicio.

Dando respuesta al primer interrogante, la definición de cupos máximos de visitantes, número máximo de personas que puedan admitirse para los distintos sitios a un mismo tiempo, es una función propia de Parques Nacionales Naturales⁴ y deberá obedecer a los criterios técnicos y operativos de cada área, de acuerdo con lo establecido en la

3 ARTÍCULO 772. FACTURA.

Modificado por el art. 1, Ley 1231 de 2008. El nuevo texto es el siguiente: Factura es un título valor que el vendedor o prestador del servicio podrá librar y entregar o remitir al comprador o beneficiario del servicio.

No podrá librarse factura alguna que no corresponda a bienes entregados real y materialmente o a servicios efectivamente prestados en virtud de un contrato verbal o escrito.

El emisor vendedor o prestador del servicio emitirá un original y dos copias de la factura. Para todos los efectos legales derivados del carácter de título valor de la factura, el original firmado por el emisor y el obligado, será título valor negociable por endoso por el emisor y lo deberá conservar el emisor, vendedor o prestador del servicio. Una de las copias se le entregará al obligado y la otra quedará en poder del emisor, para sus registros contables.

PARÁGRAFO.

Para la puesta en circulación de la factura electrónica como título valor, el Gobierno Nacional se encargará de su reglamentación

⁴ Numeral 15 del Artículo 13 del Decreto 622 de 1977.





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Nombre Dependencia



Resolución 531 de 2013 sobre actividad ecoturística, y además a los lineamientos del CONPES 3296 de 2004 en las áreas con concesión de servicios ecoturísticos, pudiendo establecerse en las cláusulas contractuales, sin que por tal efecto se desconozca la regulación establecida en la Resolución 0245 de 2012.

Por otra parte, en lo que tiene que ver con exigir por cada persona el comprobante de pago o factura, como se indicó inicialmente, la Resolución 0245 de 2012 solo establece unos mínimos que debe contener el comprobante de pago como son, los valores pagados, los servicios a que tiene derecho y término de permanencia, lo demás que se pacte con el particular respecto a la compra del derecho de ingreso, buscando la prestación efectiva del servicio y de acuerdo con las particularidades de cada área protegida, es potestativo de la administración y no contraria la norma citada.

Así las cosas, en primer lugar una estipulación en el Contrato respecto de la factura no contraria la Resolución 245 de 2012, por lo que existe dicha potestad en el marco de los acuerdos contractuales, siempre y cuando el número de personas que vaya a entrar a determinadas zonas según la facturación que se venda debe consultar la capacidad de carga del sendero que se esté autorizando con el pago del derecho de ingreso.

Por último, en cuanto a la facturación del derecho de ingreso a un menor de edad, debe hacerse referencia a la capacidad jurídica que establece el código civil para ejercer y exigir derechos y contraer obligaciones de forma voluntaria y autónoma⁵, así como las que personas que expresamente considera que no tienen capacidad para contraer obligaciones⁶, refiriéndose a los impúberes y menores adultos que no han obtenido habilitación de edad, estos últimos con una incapacidad relativa por lo que sus actos pueden tener valor en ciertas circunstancias y bajo ciertos respectos determinados por las leyes.

Es así como la legislación civil señala dentro de este grupo a los menores de edad, siendo estos las personas que aún no ha alcanzado la edad adulta, la minoría de edad comprende toda la infancia y, a menudo, la adolescencia o parte de ella, y por lo general se considera que se es menor de edad hasta que no se cumpla 18 años.

La minoría de edad y por consiguiente la ausencia de plena capacidad legal para obrar, suponen una serie de límites tanto a los derechos como a las responsabilidades derivadas de sus actos de la persona menor de edad. La ley establece límites sobre actuaciones que considera que el menor no tiene capacidad legal suficiente para hacer por su cuenta y riesgo, y se le exime de la responsabilidad de actos que se considera no se le pueden imputar por su falta de capacidad para actuar.

En este orden de ideas y para el caso concreto, esto es el ingreso de un menor edad a un área del Sistema de Parques Nacionales Naturales, es preciso indicar como primera medida que el ecoturismo como actividad permitida en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, comporta un riesgo que debe ser asumido por el visitante según lo establece el artículo 25 del Decreto 622 de 1977, y en esa medida gozar de plena capacidad jurídica de asumir el riesgo en los términos del artículo 1502 del Código Civil, de manera que de pretender ingresar un menor de edad al área protegida deberá hacerlo en compañía de una persona adulta que este asumiendo su cuidado y guarda. En consecuencia, el comprobante de compra deberá realizarse al mayor responsable, de manera que se garantice su custodia y guarda en el ejercicio de la actividad eco turística en el área protegida.

⁵ Art. 1502 Código Civil

⁶ Art. 1503 y 1504 Código Civil



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

Teléfono: 353 2400 Ext.: xxx

www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Nombre Dependencia



En estos términos se da respuesta a su solicitud, quedando atentos a participar en los espacios que se generen para tratar estos temas concretamente.

Cordialmente,

TRAMITADO VIA ORFEO

BEATRIZ JOSEFINA NIÑO ENDARA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyecto. **BNINEND**



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