



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Bogotá, D.C.

MEMORANDO
20171300002033

FECHA: 24-04-2017

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

DE: **MARCELA JIMÉNEZ LARRARTE**
Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Respuesta a solicitud de concepto sobre aplicación del artículo 10 de la Ley 1699 de 2013 y el artículo 2.2.7.7.1 del Decreto 2092 de 2015. Memorando No. 20163000002493 del 19 de julio de 2016.

Estimado Carlos Mario,

En atención al memorando de la referencia, mediante el cual se solicita concepto frente a la aplicación del artículo 10 de la Ley 1699 de 2013 y 2.2.7.7.1 del Decreto 2092 de 2015 en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, nos permitimos dar respuesta conforme a las competencias asignadas a la Oficina Asesora Jurídica por el Decreto 3572 de 2011, en lo relacionado con su función de conceptuar sobre la actividad misional del organismo y velar por la unificación, actualización, difusión y aplicación de la legislación vigente.

Interrogantes formulados:

1. *¿Es de obligatorio cumplimiento la aplicación del descuento referido en esta disposición?, de ser afirmativa la respuesta, significa que debemos modificar la Resolución No. 0245 sobre derechos de ingreso, en la cual además, se establecen las tarifas de alojamiento para algunas de nuestras áreas protegidas.*
2. *¿Se debe realizar la solicitud de cumplimiento de esta Ley a los contratistas que prestan de manera indirecta dicho servicio en las áreas protegidas? Entiéndase por contratista a los prestadores de servicios ecoturísticos comunitarios y contratos de concesión.*

Consideraciones previas:



Calle 74 No. 11-81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3432
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



A través de la Ley 2 de 1959, el Estado Colombiano por medio del Congreso de la República dispuso que con el objeto de conservar la flora y fauna nacionales debían declararse “Parques Nacionales Naturales” en los cuales quedarían prohibidas actividades tales como la caza, la pesca, actividades industriales, ganaderas, etc; quedando permitidas otras como el turismo y demás actividades que se consideren convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona.

Posteriormente, con la expedición del Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, se desarrolló la figura de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, estableciéndose aspectos fundamentales como su definición, finalidades, tipos de áreas, actividades permitidas, etc; dentro de las cuales se prevé la recreación.¹

Con el fin de reglamentar el capítulo del Código de Recursos Naturales sobre el Sistema de Parques Nacionales Naturales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 622 de 1977, el cual hoy en día se encuentra compilado en el Decreto 1076 de 2015.

Entre otras cosas, dicho Decreto se encargó de definir las zonas de las áreas del Sistema de Parques Nacionales, estableciendo la “zona de recreación general exterior”, como aquella “(...) que por sus condiciones naturales ofrece la posibilidad de dar ciertas facilidades al visitante para su recreación al aire libre, sin que esta pueda ser causa de modificaciones significativas del ambiente.”, y la zona de alta densidad de uso como aquella “(...) en la cual por sus condiciones naturales, características y ubicación, pueden realizarse actividades recreativas y otorgar educación ambiental de tal manera que armonice con la naturaleza el lugar produciendo la menor alteración posible.”

Por otra parte, es necesario recordar que después de una reestructuración estatal, en el año 2011, a través del Decreto ley 3572 de 2011, se creó Parques Nacionales Naturales de Colombia, con el objeto de que se encargara de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales, de la regulación de su uso y funcionamiento, y de la Coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SINAP.²

Para el cumplimiento de dicho objeto, el Decreto 3572 de 2011 en su artículo 2 estableció diferentes funciones dentro de las cuales se encuentran:

“1. 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.

(...)

¹ El literal d del artículo 332 del Código de Recursos Naturales en los siguientes términos: “Son las actividades de esparcimiento permitidas a los visitantes de áreas del sistema de parques nacionales;”

² Artículo 1 del Decreto ley 3572 de 2011.





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



7. Otorgar permisos, concesiones y demás autorizaciones ambientales para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales

(...)

9. 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 y de los demás bienes y servicios ambientales suministrados por dichas áreas.”

De conformidad con el numeral 7 del artículo 2 del Decreto ley 3572 de 2011, el artículo 2.2.2.1.12.1 del Decreto 1076 de 2015, faculta a Parques Nacionales Naturales de Colombia para que celebre los contratos que permitan la prestación de servicios, dentro de los cuales se encuentran los servicios ecoturísticos.

En virtud de tal facultad, Parques Nacionales ha “tercerizado” la prestación de servicios ecoturísticos en algunas áreas protegidas que cuentan con dicha vocación, ya sea a través de la figura de contrato de concesión o a través de contratos de prestación de servicios ecoturísticos comunitarios, algunos de los cuales prestan el servicio de hospedaje.

Por otra parte, se tiene que el Congreso de la República, con el objeto de conceder beneficios para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales a los miembros de la fuerza pública así como a quienes pertenecieron a ésta y a sus familiares, expidió la Ley 1699 de 2013, la cual en su artículo 10 dispone:

*“Artículo 10. Operadores de hotelería. **Las empresas que se dediquen al desarrollo de la actividad hotelera** deberán fijar con destino a los beneficiarios a que hace referencia el artículo 2 de esta ley, tarifas diferenciales en baja temporada, con descuentos del diez por ciento (10%) del valor de la tarifa rack, teniendo en cuenta los siguientes parámetros:*

1°. Sólo será aplicable para el servicio de alojamiento y hospedaje, no para los complementarios de ninguna clase (...).” (Llamado fuera de texto).

Con el fin de reglamentar la Ley 1699 de 2013, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2092 de 2015, que en su artículo 2.2.7.7.1, reitera lo previsto por el artículo 10 de la Ley 1699 de 2013 al prever:

*“Artículo 2.2.7.7.1. Tarifas diferenciales en baja temporada, con descuentos del diez por ciento (10%) del valor de la tarifa rack. Conforme al artículo 10 de la Ley 1699 de 2013, y específicamente su numeral tercero, **los descuentos otorgados por las empresas cuyo objeto social sea la actividad hotelera** solo se aplicarán en el área o periodo donde éstas se encuentren en baja ocupación o “baja temporada” y sobre el valor de la tarifa rack.”* (Llamado fuera de texto).



Calle 74 No. 11-81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3432
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Así las cosas, la norma es clara en establecer una obligación en cabeza de **aquellas empresas que se dediquen al desarrollo de la actividad hotelera**, de otorgar un descuento del 10% de la tarifa para hospedaje que realicen los beneficiarios de la ley en baja temporada.

Al respecto es necesario señalar, que si bien al interior de determinadas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales se permite el desarrollo de actividades ecoturísticas dentro de las cuales en algunos eventos implica el hospedaje, lo cierto es que las mismas se prestan en el marco de lo previsto por la Ley 2 de 1959, del Código de Recursos Naturales y del Decreto 622 de 1977, hoy compilado en el Decreto 1076 de 2015, lo cual de ninguna manera implica que la naturaleza jurídica de esta entidad ni el objeto para el cual fue creada, haya mutado.

Situación diferente puede surgir cuando dichas actividades y en especial, el servicio de hospedaje se presta a través de contratos de concesión³, pues tal y como se desprende por ejemplo del certificado de existencia y representación legal de la empresa “Agencia de Viajes y Turismo Aviatur S.A”, el objeto social de ésta versa *“sobre la explotación de las actividades relacionadas con el servicio de turismo y especialmente el establecimiento de agencias de viajes en cualquiera de sus modalidades y clase; el cumplimiento de todo o parte de las funciones de las mismas y en especial la promoción de turismo nacional e internacional; la prestación al viajero y al turista de asistencia especializada, mediante remuneración; la organización, promoción y venta de planes turísticos; la prestación del servicio de cuentas comerciales; la facilitación y/o prestación del servicio de transporte turístico; la reservación y venta de pasajes nacionales o internacionales para cualquier medio de transporte; la reserva de habitaciones y servicios en establecimientos hoteleros (...)*” (Llamado fuera de texto).

No obstante lo anterior, se tiene por ejemplo, que el certificado de existencia y representación legal de la Corporación Mano Cambiada (con la cual se tiene actualmente contrato de prestación de servicios ecoturísticos comunitarios), establece que el objeto principal de dicha corporación es *“... promover el desarrollo de los habitantes del pacífico con los siguientes fines. Propender por la defensa, integración desarrollo armónico y manejo autónomo del territorio correspondiente a las comunidades afrocolombianas especialmente en la región pacífica colombiana. Promover la producción y comercialización de productos, bienes y servicios amigables con el medio ambiente, con énfasis en la prestación de servicios ecoturísticos, todo lo anterior coherente con el potencial biológico y cultural (sic) del pacífico. Trabajar por la minimización de los impactos sociales y ambientales producidos por actividades productivas como turísticas, así mismo de otro tipo de proyectos e inversiones en la zona. Promover, apoyar y gestionar programas y proyectos dirigidos a mejorar la calidad de vida de la población del pacífico, teniendo como principio la promoción y el*

³ Si bien tal y como se dispuso por esta oficina mediante concepto No. 20161300006013 del 29 de noviembre de 2016, en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales se desarrolla la actividad de “recreación” y ecoturismo” mas no la “actividad hotelera”, es claro que tanto la Ley 1699 de 2013 como el Decreto 2092 de 2015 establece la obligación del descuento teniendo en cuenta la calidad del operador más no el lugar en el cual se desarrolla la actividad, por lo que es claro que las empresas que se dediquen al “desarrollo de la actividad hotelera” deberán aplicar el descuento establecido por la ley en cuestión.





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



estímulo al desarrollo integral de las comunidades ubicadas en dicha región. Participar en el mejoramiento y el bienestar social y comunitario a través del manejo de intermediación de programas de protección y promoción social dirigidos a los distintos sectores sociales y económicos con especial énfasis a los niños, jóvenes y mujeres cabeza de familia. Crear, fomentar y/o fortalecer la creación de empresas que acompañen cadenas productivas agroindustriales, eco turísticas y en general toda empresa que propenda por el bienestar, desarrollo integral y mejore los ingresos y la calidad de vida de las comunidades del pacífico. Se promoverán y organizarán talleres, cursos, conversatorios, seminarios y las acciones pertinentes en las áreas eco turísticas, agroindustriales con especial énfasis en medio ambiente, cultura y desarrollo sostenible. Promover los valores positivos de la cultura y folclor de la región pacífica, mediante programas de promoción, investigación y eventos que la estimulen y agreguen valor al producto turístico. Facilitar la investigación de los recursos y la cultura de la región pacífica, que genere apropiación de la información por parte de la comunidad. Realizar convenios con instituciones estatales, privadas, ONG, que propendan por el desarrollo integral de la comunidad, para la ejecución de proyectos consecuente con la misión de la organización. Promover, crear y desarrollar proyectos de generación de empleo y creación de microempresas y empresas que permitan la ejecución de su objeto social. Desarrollar, incentivar, implementar y ejecutar proyectos de cultivos con producción orgánica en apoyo a la seguridad alimentaria. Ofrecer a los beneficiarios de proyectos productivos diferentes líneas de financiación otorgando créditos a bajos intereses con facilidad de pago."

Así las cosas, es claro que algunas de las empresas con las cuales se ha suscrito contratos de concesión para la prestación de servicios ecoturísticos cuentan con un objeto social que contempla la actividad hotelera como otras que no se refieren a tal actividad.

Por otra parte, en cuanto al término "empresas" que emplea tanto la Ley 1699 de 2013 como el Decreto 2092 de 2015 se refiere, debe entenderse de conformidad con el artículo 25 del Código de Comercio, que señala que empresa es *"toda actividad económica organizada para la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes, o para la prestación de servicios."* que pueden ser **mercantiles o civiles**, según los actos y negocios que constituyan su objeto.

Ahora bien, de acuerdo con la doctrina comercial, para efectos de determinar si se está en frente de una empresa, ya sea mercantil o civil es necesario verificar la concurrencia de las siguientes características:

- Continuidad y no simple operación ocasional, ni sucesión de operaciones ocasionales. Es decir, se trata de "una actividad estable y hasta cierto punto programada, susceptible de un desarrollo sucesivo o continuado, apto para determinar un oficio o una profesión para el empresario o persona interesada en dicha actividad."⁴
- Organización para el desarrollo de una actividad económica, "esto es, desarrollada en los campos de la producción, transformación, circulación y demás ángulos de la vida económica. No se trata pues, de ninguna

⁴ www.sic.gov.co/recursos_user/historico/d2011sic8297.htm





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



actividad cultural, deportiva, profesional, etc., que no tenga por fin inmediato o principal la satisfacción de necesidades o conveniencias de la vida económica, en alguna o algunas de sus manifestaciones. Lo cual quiere decir, desde luego, que en su desarrollo deben utilizarse elementos o medios económicamente útiles o apreciables en dinero."⁵

De lo anterior, es claro que tanto aquellas personas jurídicas objeto de contrato de concesión como de contrato comunitario, pueden ser catalogadas como “empresas”, ya sea como “empresas mercantiles” o como “empresas civiles”, independientemente de su forma de constitución.

En conclusión de lo expuesto, será necesario revisar el objeto social de la persona jurídica (mercantil o civil) con la cual se suscribió el contrato de concesión, con el fin de determinar si procede o no el descuento previsto por el artículo 10 de la Ley 1699 de 2013 y el artículo 2.2.7.7.1 del Decreto 2092 de 2015, de manera que tan solo en aquellos eventos en los cuales el objeto social haga referencia al desarrollo de actividades hoteleras, procederá el referido descuento.

Respuesta a interrogantes formulados:

1. *¿Es de obligatorio cumplimiento la aplicación del descuento referido en esta disposición?, de ser afirmativa la respuesta, significa que debemos modificar la Resolución No. 0245 sobre derechos de ingreso, en la cual además, se establecen las tarifas de alojamiento para algunas de nuestra áreas protegidas.*

De conformidad con lo expuesto anteriormente, el cumplimiento de la disposición prevista por el artículo 10 de la Ley 1699 de 2013 y 2.2.7.7.1 del Decreto 2092 de 2015, resulta procedente en aquellos eventos en los cuales el servicio de hospedaje se preste por las empresas que tengan en su objeto social la actividad hotelera, no sucediendo lo mismo, si el objeto social es diferente o si el servicio se presta directamente por esta entidad, casos en los cuales, dicho descuento no resulta procedente.

En lo relativo al descuento previsto en el artículo 11 de la ley 1699 de 2013 sobre las tarifas de ingreso a los “parques naturales”, aunque no fue objeto de consulta, no sobra reiterar que tiene plena aplicación al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

En virtud de lo anterior, efectivamente será necesario modificar la Resolución No. 245 de 2012, con el fin de establecer claramente tal situación.

2. *¿Se debe realizar la solicitud de cumplimiento de esta Ley a los contratistas que prestan de manera indirecta dicho servicio en las áreas protegidas? Entiéndase por contratista a los prestadores de servicios ecoturísticos comunitarios y contratos de concesión.*

⁵ www.sic.gov.co/recursos_user/historico/d2011sic8297.htm





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



En concordancia con los argumentos esgrimidos en el presente concepto como con lo expuesto en la respuesta otorgada al punto anterior, efectivamente será necesario advertir y exigir a los contratistas que cumplen con los presupuestos ya mencionados, la aplicación de la Ley 1699 de 2013 como de su Decreto reglamentario 2092 de 2015, siempre y cuando quien pretenda beneficiarse con dicha norma acredite el cumplimiento de los requisitos previstos por la misma.

Atentamente,

TRAMITADO VIA ORFEO

MARCELA JIMÉNEZ LARRARTE
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica.

Proyectó: Jaime Andrés Echeverría.



Calle 74 No. 11-81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3432
www.parquesnacionales.gov.co