

|                                        |                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Entidad originadora:</b>            | Ministerio de Comercio, Industria y Turismo                                                                                                                        |
| <b>Fecha (dd/mm/aa):</b>               |                                                                                                                                                                    |
| <b>Proyecto de Decreto/Resolución:</b> | “Por la cual se crea el Programa Nacional de Estímulos, Incentivos y Fomento para el sector turístico – EMPRETUR, del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo” |

# **1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.**

El Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, establecido por la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, busca la implementación de políticas activas y pasivas de mercados de trabajo que apoyen la reinserción, colocación laboral y emprendimiento, así mismo se señala la integración a los productos turísticos componentes de valor de la riqueza multicultural, la biodiversidad del país y de las formas en que las comunidades conocen, se adaptan, construyen, restauran y cuidan los territorios desde sus saberes. Se fortalecerán las iniciativas de protección y gestión de territorios bioculturales, para valorar el aporte de las tradiciones y prácticas culturales de las comunidades. En especial se hará énfasis en la ejecución de un sistema para la evaluación y monitoreo de la sostenibilidad de la cadena de valor del turismo.

En este sentido, las bases del Plan Nacional de Desarrollo señalan que la política contribuirá a la generación, protección y recuperación del empleo formal, el emprendimiento, la asociatividad y la formación para el trabajo y se implementarán programas de empleo tanto de emergencia y de iniciativas complementarias a la gestión del sector privado como de apoyos económicos a empleadores privados, con enfoque diferencial y de género, y en sectores priorizados y con criterios de permanencia; incluirán trabajadores rurales, firmantes de la paz y habitantes de los municipios PDET.

El Plan Sectorial de Turismo, adoptado por el mismo Plan Nacional de Desarrollo es un ejercicio de definición de la política pública del sector para cada cuatrienio de la administración del Gobierno Nacional, que se adelanta desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación según lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 300 de 1996 que obliga su formulación para que sea incluido en el Plan Nacional de Desarrollo. Según lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 300 de 1996, es obligatoria su formulación siguiendo el procedimiento establecido en dicha norma, para que sea incluido en el Plan Nacional de Desarrollo. Entre los aspectos que deben tenerse en cuenta para este ejercicio, se relacionan los principales lineamientos del marco legal que orientan la formulación y que desde el punto de vista técnico. Es así como, el Plan Sectorial de Turismo debe formularse conciliando las diferentes miradas regionales de la actividad en el país. En este sentido, es importante que sea un instrumento de apoyo para el cierre de brechas de desarrollo turístico regional y que proponga estrategias que favorezcan la equidad en los territorios.

El Plan Sectorial de Turismo 2022 – 2026 “Turismo en Armonía con la vida”, liderado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en cumplimiento del artículo 16º de la Ley 300 de 1996, tiene por objetivo *“construir capacidades para consolidar el desarrollo sostenible, responsable y regenerativo del turismo en el país, mejorando las prácticas de inclusión e innovación que realizan los entes gubernamentales, las empresas, las comunidades y los*

*territorios, incrementando las oportunidades para la creación de valor social y económico en la oferta turística, y aumentando la demanda de viajeros y el reconocimiento turístico del país”.*

A su vez, el Plan Sectorial establece la creación del Programa nacional de estímulos, incentivos y Fomento para el sector turístico - "Empretur".

“[...] Creación del programa "Empretur" estímulos e incentivos para economías populares y comunitarias, emprendedores, famiempresas y MiPymes vinculados al sector turístico." La economía popular y comunitaria (EPC) es el trabajo realizado por las personas para garantizar la reproducción social y biológica de sus hogares y comunidades, bien sea a través de obtener los ingresos necesarios para ello en una relación mercantil informal, o bien sea realizando trabajos no mercantiles de cuidado y comunitario; comprenden el conjunto de trabajos y oficios destinados a garantizar las condiciones de vida de la población predominantemente trabajadora no asalariada y sus familias, mediante la generación de ingresos por el desarrollo de actividades de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios, principalmente en mercados locales. Así como a través de procesos comunitarios históricamente organizados, entre otras, alrededor de actividades del cuidado en los territorios. Los trabajadores que hacen parte de estas economías no se encuentran en relación de dependencia con algún empleador, por tanto, no son reconocidos por el Estado como trabajadores y carecen de derechos sociales asociados a su trabajo, como el derecho a una remuneración justa, a la negociación colectiva o a la pensión. La economía popular participa en todos los sectores de la economía, en áreas rurales y urbanas, y a ella recurren la mayoría de los trabajadores del país. En su amplitud y diversidad, la economía popular pone de manifiesto la capacidad de autoorganización de las y los trabajadores, hogares y comunidades para resolver sus necesidades y gestionar sus recursos, participando activamente en la producción de los territorios y poniendo en práctica saberes acumulados con el tiempo. Por lo cual, y propendiendo por el fortalecimiento territorial MinCIT creará estímulos, Incentivos para el fomento al turismo a través de la articulación con las autoridades competentes del desarrollo turístico, que permitan la implementación de proyectos liderados por actores de la cadena de valor del sector, comunidades organizadas y actores conexos.

MinCIT ampliará las líneas de inversión destinadas a través del Banco de Proyectos Turísticos del Fontur creado por el artículo 18 de la Ley 1001 de 2006, incluyendo proyectos asociados a la competitividad la infraestructura y la promoción del sector. Los municipios PDET, quedarán excluidos de los aportes de financiación.

MinCIT redefinirá las actuaciones técnicas y jurídicas orientadas a la planeación, reglamentación, financiación y ejecución de la infraestructura que se requiere para el desarrollo de proyectos turísticos de gran escala para el mejoramiento del potencial turístico del país.

MinCIT promoverá líneas de financiación especiales para proyectos turísticos de grupos minoritarios étnicas y organizaciones comunitarias, garantizando la participación y protección de sus derechos, respetando y conservando su cosmovisión y de su cultura.” (Plan Sectorial de Turismo 2022-2026, pp. 67-68).

Por otra parte, el CONPES 4011 – Política Nacional de Emprendimiento, expedido el 30 de noviembre de 2020, establece que *“Existen condiciones limitadas y barreras en el ecosistema emprendedor de Colombia que limitan la creación, sostenibilidad y crecimiento de emprendimientos generadores de ingresos y riqueza, que logren materializar aumentos en la productividad. Las causas de esta problemática comprenden las insuficientes habilidades y competencias para el emprendimiento; el incipiente desarrollo de mecanismos de financiamiento y dificultades de acceso a activos productivos; las insuficientes redes y baja comercialización e internacionalización; el limitado desarrollo tecnológico y poca innovación; y la debilidad institucional en el apoyo al ecosistema emprendedor”*; por lo que propone cinco objetivos puntuales dentro de los que se encuentran el desarrollo de habilidades, facilitar el desarrollo de las nuevas apuestas productivas y sofisticar mecanismos de financiamiento, entre otros.

En cumplimiento de lo anterior, se establece que *“el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través de iNNpulsa Colombia, revisará la oferta de instrumentos de cofinanciación existentes para la población vulnerable y de especial protección constitucional y propondrán su ajuste o la creación de nuevos instrumentos, identificando e implementando buenas prácticas para la entrega de capital semilla, capital de trabajo, accesos a activos productivos, materiales e insumos (...)”*.

El 26 de agosto de 2023, se modificó el Manual para la Destinación de Recursos y Presentación de Proyectos del Fondo Nacional de Turismo (FONTUR), con el fin de crear la línea de inversión correspondiente a *“Estímulos, Incentivos y Fomento al Turismo, con el propósito de generar mecanismos de estímulos, incentivos y fomento para el desarrollo del sector turístico, a través de convocatorias públicas y programas de política pública”*, en los siguientes términos:

*“PROGRAMA 6: Estímulos, Incentivos y Fomento al Turismo.*

*El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través de este programa generará mecanismos de estímulos, incentivos y fomento para el desarrollo del sector turístico; a través de convocatorias públicas, concursos e implementación de programas de política pública, que permitan la ejecución de proyectos dirigidos a:*

- Actores de la economía popular y comunitaria asociada al turismo,*
- Emprendimientos, micro, pequeñas y medianas empresas y guías de turismo registrados como prestadores de servicios turísticos,*
- Unidades productivas, emprendimientos, organizaciones de base comunitaria asociados a la cadena de valor del turismo.*

*Los proponentes que podrán acceder a este programa son:*

- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – Viceministerio de Turismo.*

*Bajo este programa, se podrán presentar los siguientes proyectos o iniciativas:*

- Fortalecimiento y/o mejoramiento productivo de los actores objeto del programa.*

- *Procesos de entrenamiento, capacitación, formación, sensibilización y misiones académicas para mejorar las capacidades humanas y productivas.*
- *Diseño, fortalecimiento y/o implementación de actividades, experiencias, productos y servicios turísticos.*
- *Implementación, certificación y mantenimiento en Normas Técnicas Sectoriales de Turismo y Normas Colombianas.*
- *Innovación turística y transformación digital para el sector*

*Rubros cofinanciables:*

- *Los rubros financiables serán establecidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en el documento técnico de Convocatoria, el cual será aprobado previamente por el Comité Directivo de Fontur.*

*Contrapartida exigida*

*El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se encuentra exento de aportes de contrapartida (...)"*

Para la implementación del programa Empretur, se verificó que este se ajuste a los presupuestos indicados por la Corte Constitucional respecto de la posibilidad constitucional de otorgamiento de subsidios, debido a que tiene como misión aumentar la productividad, la sostenibilidad, la innovación y la inclusión a la cadena de valor de los actores de la economía popular y comunitaria asociada al turismo, emprendimientos, micro, pequeñas y medianas empresas, guías de turismo, unidades productivas, organizaciones de base comunitaria asociados a la cadena de valor del turismo.

En este sentido, es pertinente señalar que el artículo 355 de la Constitución Política prohíbe decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. No obstante lo anterior, en la sentencia C-324 de 2009 la Corte Constitucional estableció que se exceptúan de esta prohibición general los subsidios que (i) albergan una finalidad estrictamente altruista y benéfica, (ii) se derivan de la facultad de intervención del Estado en la economía o (iii) se derivan de un precepto constitucional que los autoricen expresamente.

De esta manera, el desarrollo del programa se busca, fortalecer la inclusión y participación de las comunidades y los territorios en el desarrollo sostenible del turismo en el país; Impulsar el desarrollo territorial a través del turismo mediante el fortalecimiento de la gobernanza, la infraestructura y la conectividad; Impulsar la sostenibilidad de los atractivos, servicios, empresas y destinos turísticos del país, para el aprovechamiento efectivo de su riqueza natural y cultural; y Fomentar el desarrollo productivo del sector, mediante estrategias de dinamización que eleven la productividad y el posicionamiento turístico del país promoviendo la justicia social.

Así mismo, el Manual para la Destinación de Recursos y Presentación de Proyectos del Fondo Nacional de Turismo (FONTUR), crea la línea de inversión correspondiente a "Estímulos, Incentivos y Fomento al Turismo, con el propósito de generar mecanismos de estímulos, incentivos y fomento para el desarrollo del sector turístico, a través de convocatorias públicas y programas de política pública".

## 2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

Los ciudadanos componentes de la cadena del sector turístico de la República de Colombia.

## 3. VIABILIDAD JURÍDICA

### 3.1. Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

Artículo 208 de la Constitución Política de Colombia establece que "Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley".

Artículo 209 de la Constitución Política, señala que "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley."

Ley 300 de 1996 y su modificación por la Ley 1558 de 2012 reconocen la importancia del turismo como una industria esencial para el desarrollo del país y establecen principios como el fomento, el desarrollo social, económico y cultural, y la competitividad en el sector turístico.

Ley 1558 de 2012 en modificación al artículo 2 de la Ley 300 de 1996, consagró como principios rectores de la actividad turística los siguientes:

*"Numeral 6. Fomento. En virtud del cual el Estado protegerá y otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades turísticas, recreacionales y en general, todo lo relacionado con esta actividad en todo el territorio nacional. (...)*

*Numeral 8. Desarrollo social, económico y cultural. El turismo conforme al artículo 52 de la Constitución Política, es un derecho social y económico de las personas dada su contribución al desarrollo integral en el aprovechamiento del tiempo libre y en la revalorización de la identidad cultural de las comunidades. (...)*

*Numeral 10. Calidad. En virtud del cual, es prioridad optimizar la calidad de los destinos y de los servicios turísticos en todas sus áreas, con el fin de aumentar la competitividad del destino y satisfacer la demanda nacional e internacional. (...)*

*Numeral 11. Competitividad. En virtud del cual, el desarrollo del turismo requiere propiciar las condiciones necesarias para el mejoramiento continuo de la industria turística, de forma que mediante el incremento de la demanda genere riqueza y fomente la inversión de capital nacional y extranjero." (...)*

**3.2. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada**

Las normas enunciadas en el anterior numeral, las cuales son reglamentadas mediante este proyecto de Resolución, se encuentran vigentes.

**3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas**

No aplica

**3.4. Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)**

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo adelantó la revisión y análisis de las decisiones judiciales de los órganos de cierre de cada jurisdicción que pudieran tener impacto o ser relevantes para la expedición de la resolución y se ha determinado que el proyecto de resolución se ajusta a la jurisprudencia nacional vigente.

**3.5. Circunstancias jurídicas adicionales**

No se advierte circunstancia jurídica que pueda considerarse relevante para la expedición del acto administrativo

**4. IMPACTO ECONÓMICO**

La expedición de la resolución no supone compromisos presupuestales, ni esfuerzos fiscales adicionales por el Gobierno Nacional ni de ningún particular.

**5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL**

La implementación del Decreto no requiere la disponibilidad de recursos presupuestales.

**6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN**

La norma a expedir no genera impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

**7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO**

No se cuenta con estudios técnicos adicionales a lo expuesto en la presente memoria justificativa, para la expedición del acto administrativo

**ANEXOS:**

|                                                                                                                 |  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria |  |
| Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo                                                      |  |
| Informe de observaciones y respuestas                                                                           |  |

|                                                                                              |  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio        |  |
| Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública |  |
| Otro                                                                                         |  |

**Aprobó:**

**Julián Trujillo Marín**  
**Jefe Oficina Asesora Jurídica**  
**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

**Arturo Bravo**  
**Viceministro de Turismo**  
**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**