

DDVDT

Bogotá D.C, 20 de diciembre de 2024

Doctora

INGRID MARLEN SOGAMOSO ALFONSO

Representante a la Cámara

Congreso de la República

Cra. 7 # 10 - 00

Bogotá D.C

Asunto: Concepto al Proyecto de Ley No. 245 de 2024 Cámara "ALDEAS REGIONALES DE TURISMO"

Honorable Representante,

Hemos conocido el Proyecto de Ley No. 245 de 2024 Cámara "*Por medio del cual se impulsa el desarrollo del turismo a nivel municipal, se crean aldeas regionales de turismo y se fortalecen las capacidades de prestación de servicios turísticos*" - ALDEAS REGIONALES DE TURISMO. Al respecto, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo nos permitimos responder en los siguientes términos de nuestra competencia:

El turismo como eje fundamental del Plan Nacional de Desarrollo y de la actuación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, potencia mundial de la vida, y el Plan Sectorial de Turismo 2022-2026: Turismo en armonía con la vida, los cuales conforman un documento íntegro, consagran la necesidad y el compromiso del Gobierno Nacional y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo por impulsar el fortalecimiento de la oferta turística del país mediante el mejoramiento de las prácticas de innovación, gestión y administración de los bienes y servicios involucrados en el turismo y la consolidación del reconocimiento nacional e internacional de Colombia como un destino seguro y amigable, donde el desarrollo del turismo se realiza de forma sostenible, con responsabilidad y acorde a la Ley y los reglamentos.

Así, con base en las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, potencia mundial de la vida, el Plan Sectorial de Turismo 2022-2026: Turismo en armonía con la vida, la Ley General de Turismo, Ley 300 de 1996, el Decreto 210 de 2003 y sus modificaciones y el Decreto 1074 de 2015, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, venga adelantado acciones encaminadas a fortalecer los procesos y herramientas de planificación, gestión, innovación y administración que realizan los territorios, las comunidades y las autoridades, con ocasión de la prestación de los servicios turísticos, especialmente en aquellas zonas con vocación turística que a razón del conflicto armado o el abandono estatal han visto truncadas sus potencialidades turísticas.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

En ese orden de ideas y de conformidad con el marco jurídico descrito, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con las demás entidades estatales del sector y dentro de las capacidades presupuestales de esta cartera, brinda asistencia técnica a las entidades territoriales y a los prestadores de servicios turísticos en diferentes temas relacionados con la planificación, administración, innovación y gestión del desarrollo y de los bienes asociados al turismo en los territorios.

Ejemplos de esto son: (i) el desarrollo de la herramienta denominada "*Metodología para la definición del nivel de desarrollo turístico territorial*", la cual permite determinar el nivel de desarrollo turístico actual de un destino de forma anual, a partir de la evaluación y análisis de criterios cuantitativos de oferta y demanda; (ii) el trabajo conjunto con las entidades territoriales para la co-creación de planes de trabajo de articulación público-privada departamentales; (iii) la oferta de capacitaciones y orientaciones virtuales tanto para las autoridades públicas, como para los prestadores de servicios turísticos; y (iv) la elaboración de proyectos turísticos tipo en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación.

Además, desde el año 2023, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, atendiendo a la disponibilidad presupuestal del momento, y en el marco de la planificación establecida para el cuatrienio dentro del Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Sectorial de Turismo vigentes, inició la ejecución del Programa EMPRETUR, el primer programa que unió los esfuerzos de los cuatro patrimonios autónomos con los que cuenta el Ministerio para impulsar el desarrollo del turismo receptivo.

Este programa, para el cual inicialmente se destinaron más de \$19.000 millones, fue pensado de manera exclusiva para el sector turístico en Colombia, y articula los esfuerzos y la experiencia de los cuatro patrimonios autónomos con los que cuenta el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de conformidad con el Decreto 1074 de 2015, estos son: (i) PROCOLOMBIA -organismo de promoción no financiera de las exportaciones colombianas-; (ii) COLOMBIA PRODUCTIVA -organismo de promoción a la productividad, competitividad y los encadenamientos productivos para fortalecer cadenas de valor sostenibles, implementar estrategias público-privadas que permitan el aprovechamiento de ventajas comparativas y competitivas para afrontar los retos del mercado global, y fortalecer las capacidades empresariales, la sofisticación, la calidad y el valor agregado de los productos y servicios de Colombia-; (iii) INNPULSA -organismo encargado de apoyar y promover el emprendimiento y la innovación como ejes para el desarrollo empresarial y la competitividad de Colombia, así como de la implementación de estrategias que garanticen el crédito para las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas colombianas-; y (iv) FONTUR -organismo de promoción al desarrollo y mercadeo turístico en pro del fortalecimiento y mejora de la competitividad del sector-.

En ese sentido y atendiendo a la finalidad de cada uno de los patrimonios autónomos involucrados en el programa EMPRETUR, mediante este se busca impulsar el desarrollo integral de las capacidades del sector turístico, a partir del fortalecimiento de las prácticas de las comunidades, emprendedores, mypimes y demás actores vinculados a la cadena ampliada del turismo, y a través de la implementación de 5 líneas de inversión, con las cuales se establecen las categorías específicas de financiamiento, a saber:

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

1. Fortalecimiento y/o mejoramiento productivo de los actores objeto del programa.
2. Procesos de entrenamiento, capacitación, formación, sensibilización y misiones académicas para mejorar las capacidades humanas y productivas.
3. Diseño, fortalecimiento y/o implementación de actividades, experiencias, productos y servicios turísticos.
4. Implementación, certificación y mantenimiento en Normas Técnicas Sectoriales de Turismo y Normas Colombianas.
5. Innovación turística y transformación digital para el sector.

De esta manera, mediante el programa EMPRETUR se han ofertado 7 convocatorias públicas, de las cuales cinco (5) cerraron su fase de postulación. Y a la fecha una (1) se encuentra ejecutada y terminada, y cuatro (4) se encuentran en ejecución, estas son:

1. Convocatoria Nacional de Turismo Comunitario: Una apuesta para el empoderamiento de los territorios.
2. Convocatoria Nacional "Fábricas de Productividad y Sostenibilidad para el turismo"
3. Convocatoria Regional: Aglomeraciones del sector turístico
4. Convocatoria Regional de Turismo Comunitario: Litoral Pacífico

A través de la "**convocatoria nacional de turismo comunitario**", se han logrado beneficiar a 156 organizaciones comunitarias con 460 unidades productivas en 27 departamentos, con la entrega de 30 millones de pesos, 15 millones para asistencia técnica y 15 millones representados en capital productivo.

Mediante la **Convocatoria Nacional "Fábricas de Productividad y Sostenibilidad para el turismo"**, se ha promovido el desarrollo productivo del sector, con acompañamiento personalizado y asistencia técnica para mejorar la productividad de las MiPymes de turismo y elevar su capacidad empresarial, así como su calidad, operación y diseño de estrategias de gestión turística. Beneficiando 100 empresas de 23 departamentos y 62 municipios, brindando hasta 60 horas de asistencia técnica especializada para implementar estrategias a la medida.

Por medio de la **Convocatoria Regional: Aglomeraciones del sector turístico**, se están fortaleciendo las capacidades y líneas de negocio de aglomeraciones del sector turístico, tales

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

como: iniciativas clúster, redes regionales, colectivos de trabajo y otras formas de organización con fines turísticos, mejorando las formas de producción, operación y comercialización de productos y servicios turísticos por parte de estas.

Dirigida a 9 departamentos: Amazonas, Arauca, Caquetá, Guainía, Guaviare, Sucre, Putumayo, Vaupés y Vichada, cuenta con 167 usuarios finales, quienes tras la identificación de una hoja de ruta de acuerdo con la oferta turística actual y el mercado de interés, priorizarán un producto turístico para su posicionamiento y fortalecimiento con la entrega de activos productivos por valor de 45 millones de pesos, de acuerdo con las necesidades identificadas en el diagnóstico inicial de la aglomeración, y con el fin de fortalecer el producto o actividad turística priorizada.

A través de la **convocatoria Regional de turismo comunitario para el Litoral Pacífico**, se están beneficiando 74 organizaciones de base comunitaria con 370 unidades productivas de 4 departamentos con municipios costeros (Nariño, Cauca, Valle del Cauca y todo el departamento del Chocó), con la entrega de 70 millones de pesos, 35 millones para asistencia técnica y 35 millones representados en capital productivo.

Además, el programa EMPRETUR cuenta con dos (2) convocatorias abiertas, a saber:

1. Convocatoria "Sostenibilidad en MIPYMES Turísticas", habilitada para la presentación de postulaciones desde el 02 de julio de 2024 y hasta agotar cupos.
2. Convocatoria Nacional de Accesibilidad Universal en Atractivos Turísticos de Colombia, habilitada para la presentación de postulaciones desde el 05 de agosto de 2024 y hasta el 18 de octubre de 2024.

La ruta establecida para aplicar a las convocatorias de EMPRETUR es a través del sitio web: <https://convocatoriasturismo.mincit.gov.co/listado-convocatorias/2>

Por medio de la Convocatoria "**Sostenibilidad en MIPYMES Turísticas**" se busca mejorar la sostenibilidad ambiental y la competitividad de prestadores de servicios turísticos con establecimientos domiciliados en los departamentos de Antioquia, Chocó, Santander o Norte de Santander, y está dirigida a micro, pequeñas y medianas empresas prestadoras de servicios turísticos.

Adicionalmente, mediante la **Convocatoria Nacional de Accesibilidad Universal en Atractivos Turísticos de Colombia**, se tiene por objetivo mejorar y fortalecer las condiciones de accesibilidad de hasta 180 atractivos turísticos de hasta los 32 departamentos de Colombia, teniendo en cuenta el diseño universal para personas con discapacidad visual y auditiva.

Por su parte, el Manual para la Destinación de Recursos y Presentación de Proyectos de FONTUR vigente, expedido el 22 de septiembre de 2023, cuenta con 7 líneas estratégicas de inversión, las

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

cuales cuentan con distintos programas a través de las cuales pueden presentar proyectos de inversión para financiación o cofinanciación las entidades territoriales -con especial énfasis en los municipios PDET-, los prestadores de servicios turísticos y/o el propio Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través del Viceministerio de Turismo. Estas líneas son:

1. Mejoramiento de la competitividad turística;
2. Infraestructura turística;
3. Fortalecimiento de la promoción y el mercadeo turístico;
4. Turismo responsable;
5. Inversión territorial;
6. Territorios turísticos de paz; y
7. Apoyo a la cadena de valor del sector turismo en situaciones de emergencia.

Así las cosas, es claro el compromiso del Gobierno Nacional y del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo por impulsar el turismo como un motor de transformación social, cultural y económica del país, alrededor del cual se pueden aunar esfuerzos para la transición energética y económica, la eliminación de brechas de desigualdad, la construcción de territorios turísticos de paz, el desarrollo económico y social, el fortalecimiento de las identidades y gobernanzas locales y regionales, la protección integral del ambiente y el establecimiento de una cultura turística de paz.

Asimismo, es claro que el ordenamiento jurídico actual permite planificar y desarrollar el turismo con los presupuestos disponibles, tanto en los municipios y distritos de categorías especiales, y de las categorías 1, 2, 3 y 4, como en los municipios que se encuentran clasificados en las categorías 5 y 6, y especialmente en aquellos que han sido especialmente afectados por el conflicto armado o por el abandono estatal, como lo son los municipios PDET.

Con estas consideraciones preliminares sobre la materia, amablemente nos permitimos compartir los siguientes comentarios del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo al articulado del proyecto de ley.

Consideraciones generales respecto al Proyecto de Ley:

Tras revisar el Proyecto de Ley, este Ministerio evidencia que, por medio de este proyecto se pretende fortalecer las capacidades técnicas y financieras de las entidades territoriales de categoría 5 y 6, a través del establecimiento de obligaciones en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; y del compromiso de algunos de los recursos provenientes de los cuatro patrimonios autónomos con los que cuenta esta cartera para el desarrollo de sus

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

funciones constitucionales y legales –PROCOLOMBIA, COLOMBIA PRODUCTIVA, INNPULSA y FONTUR-; de la orden de elaborar planes estratégicos de aceleración del turismo en estos municipios; de la creación de “Aldeas Regionales de Turismo”; de la disposición de mecanismos de priorización de la inversión para estos municipios; y de el mandato de elaborar proyectos tipos que permitan y faciliten la formulación de estos por parte de las entidades territoriales referidas.

Al respecto, desde el Ministerio de Comercio Industria y Turismo consideramos respetuosamente que la aprobación del Proyecto de Ley puede resultar innecesaria y, además, podría llegar a ser inconveniente. Al respecto, si bien entendemos y compartimos el objetivo de fortalecer el desarrollo integral del sector turístico en los municipios de menor categoría del país, en cuanto estos municipios tengan un potencial turístico, tal y como dan cuenta las acciones adelantadas por esta cartera ministerial, el proyecto de ley de la referencia no comprende, en su totalidad, la forma en que se comporta la actividad turística (turistas, prestadores de servicios turísticos y entes territoriales) en los municipios de categoría 5 y 6.

En este sentido, y en aras de desarrollar de manera respetuosa las dificultades presupuestales y técnicas que generaría la aprobación del referido proyecto y en los términos de competencia de este Ministerio, nos permitimos elevar las siguientes consideraciones sobre el articulado del proyecto.

Consideraciones específicas al articulado del Proyecto de Ley:

Artículo 1. Objeto. *La presente iniciativa tiene por objeto plantear un conjunto de mecanismos que fortalezcan el turismo a nivel municipal en el contexto de diversificación de la oferta, localización y especialización, para crear condiciones favorables a las poblaciones pequeñas del país, que carecen de un marco diferenciado que les permita identificar, aplicar y promover las actividades de sustento que derivan del turismo así como la práctica cultural, la generación de conocimiento y la inclusión de la población en un conjunto definido por el desarrollo local.*

Comentarios al artículo 1:

Sobre el contenido de este artículo, sea lo primero advertir que ya la Ley General de Turismo, Ley 300 de 1996 y el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, Decreto 1074 de 2015, contemplaron mecanismos de planificación y gestión del sector turístico dentro de los territorios, por parte tanto de las comunidades, como de los prestadores de servicios turísticos y de las autoridades públicas que intervienen en el desarrollo del turismo, quienes deben realizar esta planeación de forma integral, participativa, transparente y orientada a resultados, y teniendo en cuenta las características y necesidades específicas de cada región o entidad territorial y la promoción de modelos de desarrollo según las especialidades y potencialidades regionales, mediante herramientas como: los Planes Nacionales, Departamentales, Distritales y Municipales Sectoriales de Turismo; los Planes de Ordenamiento Ecoturístico; los Planes Especiales de Manejo y Protección -PEMP-, los Planes de Vida Indígena;

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas -POMCA-; los Reglamentos de Uso y Gestión Turística del Patrimonio Cultural y Natural; y los Programas y Proyectos Turísticos.

De esta manera, y en línea con lo dicho, el marco normativo mencionado impone ya, en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la obligación de implementar programas de asistencia técnica y asesoría en planificación y gestión turística que tengan como objetivo promover el desarrollo turístico en todas las regiones del país, garantizando la adecuada coordinación y concurrencia entre las diferentes entidades y niveles de gobierno. Lo anterior, reconociendo el papel central y fundamental de los entes territoriales en la planeación del turismo a nivel territorial. Como consecuencia de lo anterior, desde el Viceministerio de Turismo se brinda apoyo en la planificación, regulación y fomento de la actividad turística, con especial énfasis en la descentralización administrativa y el ejercicio de las competencias territoriales en materia turística, en concordancia con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad establecidos en el artículo [288](#) de la Constitución Nacional.

Como desarrollo de lo anterior, y en cumplimiento de sus funciones legales, la Dirección de Calidad y Desarrollo Sostenible del Turismo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con las demás entidades estatales del sector y dentro de las capacidades presupuestales de esta cartera, ya brinda asistencia técnica a las entidades territoriales y a los prestadores de servicios turísticos en diferentes temas relacionados con la planificación, administración, innovación y gestión del desarrollo y de los bienes asociados al turismo en los territorios.

Ejemplos de esto son: (i) el desarrollo de la herramienta denominada "*Metodología para la definición del nivel de desarrollo turístico territorial*", la cual permite determinar el nivel de desarrollo turístico actual de un destino de forma anual, a partir de la evaluación y análisis de criterios cuantitativos de oferta y demanda; (ii) el trabajo conjunto con las entidades territoriales para la co-creación de planes de trabajo de articulación público-privada departamentales; (iii) la oferta de capacitaciones y orientaciones virtuales tanto para las autoridades públicas, como para las comunidades y los prestadores de servicios turísticos; y (iv) la elaboración de proyectos turísticos tipo en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación.

En segundo lugar, se debe tener en cuenta que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, además de la promoción de la actividad turística, impulsa el desarrollo económico del país. Así, por ejemplo, el patrimonio autónomo INNPULSA, uno de los brazos ejecutores del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, reglamentado mediante el Decreto 1074 de 2015, y el cual tiene como objetivo la implementación de estrategias e instrumentos que brinden a las micro, pequeñas, medianas, y grandes empresas colombianas servicios financieros y no financieros destinados a fortalecer las capacidades empresariales y el desarrollo económico nacional; cuenta ya con programas tendientes al logro de los fines que se buscan mediante el artículo en comento, dirigidos a los diferentes sectores del país y adecuados según la etapa de desarrollo en la que se encuentren los emprendedores.

Así las cosas, el Gobierno Nacional ya adelanta acciones encaminadas a fortalecer la actividad turística y económica en el país, incluyendo los municipios de categorías 5 y 6, como las detalladas anteriormente; en este sentido, teniendo en cuenta lo dicho, desde esta cartera

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

respetuosamente nos permitimos sugerir revisar la necesidad de incorporar dichas disposiciones frente a la normativa vigente.

Artículo 2. Aldeas regionales de turismo. *Créense las aldeas regionales de turismo como aceleradoras del sector en los municipios de quinta y sexta categoría a nivel nacional, las cuales operarán como una unidad funcional localizada en la ciudad capital de cada departamento y de las cuales provendrán los insumos técnicos para la identificación, sectorización y especialización del turismo en cada municipio, reconociendo las diferencias, ventajas y prioridades de sus necesidades en infraestructura, servicios y logística para el turismo*

Comentarios al artículo 2:

Sobre el contenido de este artículo, y de la mano con lo señalado en el primero, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo consideramos que no es suficientemente claro los motivos por los cuales se considera conveniente y pertinente la propuesta de crear la figura denominada Aldeas regionales de turismo como mecanismo para impulsar y fomentar el desarrollo del turismo en municipios catalogados dentro de las categorías 5 y 6.

En primer lugar, es fundamental tener presente que el turismo es una actividad económica que comprende principalmente la oferta y comercialización de bienes y servicios que por sus características solo se pueden ofrecer en determinados espacios físicos del territorio de ciertos municipios con capacidades y/o vocaciones especiales para la recepción de turistas. Es decir, es fundamental que las labores de planeación del turismo sean adelantadas justamente en estos territorios. Por lo anterior, la creación de organismos especializados en las principales ciudades del país encaminados a la planeación del turismo de algunos municipios, si bien bienintencionados, no termina de comprender la dimensión territorial del turismo. No obstante, este tipo de medidas podría conllevar a que la planeación del turismo se concentre en las ciudades capitales, más no en los entes territoriales más pequeños, concentrando el personal técnico y con conocimiento. Este tipo de iniciativas podría implicar que los recursos destinados a fortalecer el sector turismo se destinen en el transporte y remuneración de estas personas, quienes tendrían que transportarse desde los centros urbanos del hacia los prestadores de servicios turísticos, entes territoriales y las comunidades, sin la plena certeza de que se generará una transferencia de conocimiento hacia los municipios de categoría y 6. Sumado a todo lo anterior, es fundamental tener presente que el tiempo invertido en la creación de estas estructuras será un tiempo en el que no se reportarían acciones.

Como se desarrolló previamente, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se han realizado programas y campañas destinadas a asistir y prestar apoyo técnico a las entidades territoriales, a los prestadores de servicios turísticos y a las comunidades, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal disponible cada año, y dando cumplimiento a la Ley 300 de 1996 y el Decreto 210 de 2003, con el fin de generar y transferir conocimientos en favor del mejoramiento de las prácticas de administración, gestión e innovación de las comunidades, las empresas y las autoridades. Es decir, el Estado colombiano ya cuenta, tanto con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, como con Patrimonio Autónomo del Fondo Nacional de Turismo - FONTUR,

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



con entidades con la capacidad técnica de realizar estas actividades a nivel nacional, reconociendo el lugar fundamental de los entes territoriales en la planeación del turismo.

En desarrollo de lo mencionado previamente, amablemente nos permitimos recomendar reconsiderar la conveniencia de dar competencias administrativas a través del presente proyecto de ley a un órgano que se localice y funcione desde la capital de cada departamento, en miras a apoyar a los municipios de categoría 5 y 6 de este departamento; en especial, teniendo en cuenta que no tendrían funciones con el distrito o municipio en el cual se ubican, ni con todos los municipios del departamento, sino con ciertos municipios ubicados a varias horas de distancia. En este proceso, no termina de ser claro como este proyecto de ley profundiza el principio de la descentralización territorial, establecida en el artículo 7 de la Ley 489 de 1998, desarrollada entre otras, en la Sentencia C-497A de 1994 de la Corte Constitucional y entendida por la Sala como:

“el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Se trata entonces de una situación en la que se le confiere cierta autonomía a las colectividades para el manejo de sus propios asuntos; autonomía que debe ser comprendida desde un aspecto administrativo y financiero, lo cual no significa que las autoridades locales se aparten del control ejercido por el poder central”.

Por tanto, la creación de las aldeas regionales de turismo, más que representar un avance en el fortalecimiento y la consolidación de las capacidades regionales para la planificación y gestión del turismo, se podría traducir en un mayor gasto en personal, instalaciones, etc., que no se vería reflejado directamente en la promoción descentralizada de la actividad turística del país.

En todo caso, y más allá de la pertinencia de la iniciativa, resulta fundamental aclarar qué tipo de entidad estatal está siendo creada. De conformidad con los tipos de entidades estatales y figuras administrativas que contemplan la Constitución, la Ley 489 de 1998, la Ley 388 de 1997 y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y la Ley 1454 de 2011, entre otras normas, se debe advertir que aún no es claro que tipo de entidad estatal o figura administrativa se refiere el contenido del artículo con la denominación de “unidad funcional”, pues no es claro si se trata de un fondo cuenta, de un patrimonio autónomo, de una entidad descentralizada o de que tipo de entidad o figura. Con ello, se dificulta verificar, con mayor detalle, si la forma escogida se adecua al fin cometido. Asimismo, debe decirse que no es claro para esta cartera ministerial lo que el contenido del artículo pretende expresar mediante el concepto de “sectorización”.

Artículo 3. Plan estratégico para el turismo. *El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo elaborará un plan estratégico para la prestación de servicios que aceleren el turismo en municipios de quinta y sexta categoría, los cuales incluirán la función misional del ministerio en territorio, la recolección de información, el procesamiento de datos y la construcción de líneas estratégicas para la focalización de los recursos dispuestos para el sector a través de transferencias de la nación y los patrimonios del MinCIT.*

Comentarios al artículo 3:

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

Respecto de este artículo en particular, consideramos importante manifestar, en primer lugar, el rol central que implica la planificación del turismo en Colombia. Así, esta ya es reconocida mediante los instrumentos dispuestos por la Ley 300 de 1996, y el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, Decreto 1074 de 2015. Estos son los Planes Nacionales, Departamentales, Distritales y Municipales Sectoriales de Turismo; los Planes de Ordenamiento Ecoturístico; los Planes Especiales de Manejo y Protección -PEMP-, los Planes de Vida Indígena; los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas -POMCA-; los Reglamentos de Uso y Gestión Turística del Patrimonio Cultural y Natural; y los Programas y Proyectos Turísticos.

En segunda medida y en el marco de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, potencia mundial de la vida, y el Plan Sectorial de Turismo 2022-2026: Turismo en armonía con la vida, es menester anunciar que desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en el marco de la Estrategia de Gestión Integral de Destinos Turísticos y dando cumplimiento a las condiciones generales del procedimiento de "ARTICULACIÓN DE ACCIONES PÚBLICO-PRIVADAS PARA LA COMPETITIVIDAD TURÍSTICA" determinadas por la Ley 300 de 1996 y el Decreto 2785 de 2006, se genera periódicamente la co-creación de planes de trabajo departamentales.

La Gestión Integral de Destinos Turísticos es la estrategia creada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo como instrumento de articulación público – privada, la cual permite generar estrategias de cooperación e integración regional, facilitando el intercambio de experiencias, saberes, prácticas y recursos en el sector a nivel nacional, regional y local, armonizando el trabajo entre los diferentes niveles de la organización pública y sumando acciones que desarrolla la academia, el sector privado, las comunidades y otras organizaciones presentes en las regiones.

El proceso de co-creación inicia con la identificación de cuellos de botella y necesidades que al intervenirlas permitan aumentar la competitividad y fortalecer los destinos turísticos de Colombia y finaliza con la evaluación de las acciones establecidas en los planes de trabajo.

Es así que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de la Dirección de Calidad y Desarrollo Sostenible de Turismo, para el 2024 ha dado cumplimiento a la construcción participativa de 29 planes de trabajo de articulación público privado departamentales, logrando hasta el momento a través de 42 sesiones, vincular al proceso de co-creación a 417 municipios y a más de 1.410 actores entre los que se encontraron gobernaciones, alcaldías, gremios, líderes comunitarios, prestadores de servicios turísticos, representantes de poblaciones indígenas, población LGTBQI+, población afrodescendiente, academia, corporaciones autónoma regionales ambientales, entre otros actores.

Además, como se manifestó previamente en las consideraciones referentes a la importancia del Turismo dentro de los planes gubernamentales y del actuar de esta carretera ministerial, se debe tener en cuenta que el Ministerio de Comercio Industria y Turismo ya tiene definidas unas líneas estratégicas focalizadas en los municipios para la financiación y cofinanciación del desarrollo

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



turístico a través de los proyectos ejecutados con el recaudo de la contribución parafiscal por medio del Fondo Nacional de Turismo – FONTUR.

En ese sentido, desde esta cartera ministerial consideramos que ya se adelantan las medidas encaminadas a fortalecer la actividad turística en el país, dentro del marco de los recursos y competencias al alcance del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en materia de planeación de la actividad turística. Ahora bien, y si bien entendemos el interés de fortalecer el turismo en los municipios de quinta y sexta categoría, es importante tener presente, por un lado, que no todos los municipios en esta categoría tienen vocación territorial y comunitaria para el turismo, así como que la planeación del turismo se debe realizar a nivel regional, tomando en cuenta también municipios que no se encuentran en estas categorías.

Es importante tener presente que, si bien los municipios de Colombia tienen recursos culturales y naturales que se podrían aprovechar turísticamente, no todos los municipios de quinta y sexta categoría presentan las características adecuadas en oferta, servicios, atractivo, vocación y demanda que se requieren para el desarrollo turístico. Por lo tanto, es fundamental que sean estos municipios, en un primer momento, que realicen un proceso de planificación que permita determinar si cuentan con una vocación turística y, a partir de allí, que el apoyo del nivel central del Estado implique soportar dicho ejercicio.

Artículo 4. Diversificación de oferta y especialización. *Los gobernadores y alcaldes en coordinación con el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo presentarán el plan de oferta turística de sus municipios y departamentos, el cual contendrá la diferenciación estratégica de actividades turísticas que actualmente se desarrollan, los eventos anuales, la capacidad para albergar turistas, la logística implementada, el ordenamiento del municipio para actividades turísticas en otras que permitan diferenciar cada entidad territorial.*

Parágrafo 1. *El Mincit acompañará a los municipios de acuerdo con los objetivos del plan sectorial de turismo y orientará los ejes articuladores entre estos y diseñará la lista de elementos e indicadores que debe contener el plan de oferta turística*

Parágrafo 2. *Este plan se debe presentar cada dos (2) años.*

Comentarios al artículo 4:

Sobre el contenido de este artículo, nos permitimos aclarar que, al igual que las otras iniciativas mencionadas el proyecto de ley, corresponden a actividades ya adelantadas por parte de esta cartera ministerial. Lo anterior, aunque no resulta totalmente claro que implicaría establecer los planes de oferta turística que deberán realizar los entes territoriales, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Aunque, *prima facie*, la obligación de construir Planes Bienales Municipales, Distritales y Departamentales de oferta turística podría parecer una medida encaminada a fortalecer los sistemas de información y gestión del sector turístico, la propuesta establecida en el presente artículo del proyecto de ley no se adapta a la naturaleza de la actividad turística. La periodicidad

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

señalada en este artículo comprende un tiempo de actualización muy amplio, teniendo en cuenta que el sector turístico es cambiante en su oferta y, en especial, fuertemente determinado por la actividad e iniciativa privada. Por tal motivo, establecer un plan bianual que contenga las actividades turísticas que se desarrollan, los eventos que se celebran, la oferta de camas, logística, etc., puede implicar que este documento se encuentre constantemente desactualizado, conllevando a problemas en el momento de planeación y toma de decisiones basadas en este documento.

Sobre esta iniciativa, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, dentro de sus herramientas de planificación y apoyo a la gestión territorial, cuenta ya con la *"Metodología para la definición del nivel de desarrollo turístico territorial"*, la cual permite determinar el nivel de desarrollo turístico actual de un destino, a partir de la evaluación y análisis de criterios cuantitativos de oferta y demanda.

Esta herramienta busca: 1. Propiciar la toma de decisiones soportada en el análisis de indicadores. 2. Realizar un diagnóstico autónomo desde los gobiernos locales generando conciencia frente al desarrollo turístico territorial, la importancia de la gestión de los gobiernos distritales y municipales y su articulación con los gobiernos departamentales y el nacional. 3. Definir y realizar inversiones de mayor impacto y que respondan de forma real a las necesidades de los destinos y las metas sectoriales y 4. Motivar a los municipios en la implementación de mediciones y generación de indicadores cuantitativos.

Al final de la aplicación de este instrumento, cada municipio autoevaluado cuenta con un informe que permite evidenciar su oferta y demanda reales según su nivel de desarrollo, y establece unas recomendaciones técnicas hechas por el equipo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, para que el mismo municipio o distrito aumente su competitividad, y siga una serie de pasos para el desarrollo de un turismo sostenible, planificado y ordenado que aumente su atractivo y capacidad como destino turístico.

Este informe de análisis y resultados se realiza anualmente, y cuenta con el acompañamiento técnico del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través del Viceministerio de Turismo para el desarrollo de las recomendaciones allí establecidas.

No obstante lo anterior, cada ente territorial, en el marco de sus competencias, puede adelantar otros procesos de análisis y planeación de su actividad turística, conforme se adecue a sus necesidades, permitiendo que cada territorio pueda abordar la actividad turística conforme sus particularidades. En todo caso, es importante mencionar que los entes territoriales, legalmente, ya cuentan con las facultades legales para establecer las herramientas de planeación del turismo correspondientes.

Por lo anterior, desde esta cartera ministerial, nos permitimos reiterar con el mayor respeto que tanto el artículo en mención como el Proyecto de Ley presentan aspectos que podrían no ser necesarios ni convenientes para su aprobación por parte del Congreso de la República, en el marco de las disposiciones existentes referenciadas mediante el presente concepto.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



Artículo 5. Inversiones. De acuerdo con la oferta turística de los municipios, el gobierno nacional reconocerá aquella proporción de transferencias y proyectos destinados a través de Fontur directamente focalizados a la oferta específica, de manera que se fomenten inversiones en aquellos desarrollos estratégicos que diferencian al municipio de otras poblaciones, Para ellos se utilizará un modelo de asignación competitivo por grado de desarrollo del sector definido por el gobierno nacional.

Comentarios al artículo 5:

Sobre el contenido de este artículo, sea lo primero advertir de manera respetuosa que el mismo contempla necesidades ya resueltas por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través del Viceministerio de Turismo. De esta manera, es importante mencionar que, de conformidad con la Ley 300 de 1996 y el Decreto 1074 de 2015, a través del Fondo Nacional de Turismo -FONTUR-, ya el Ministerio de Comercio Industria y Turismo dispone de programas destinados a financiar o cofinanciar de manera especial los proyectos de desarrollo a la promoción y competitividad turística presentados y adelantados por parte de las entidades territoriales clasificados en las categorías 5 y 6, especialmente los municipios PDET.

Así, el Manual para la Destinación de Recursos y Presentación de Proyectos de FONTUR vigente, expedido el 22 de septiembre de 2023, cuenta con 7 líneas estratégicas de inversión, las cuales cuentan con distintos programas a través de las cuales pueden presentar proyectos de inversión para financiación o cofinanciación las entidades territoriales -con especial énfasis en los municipios PDET-, los prestadores de servicios turísticos y/o el propio Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través del Viceministerio de Turismo. Estas líneas son:

1. Mejoramiento de la competitividad turística;
2. Infraestructura turística;
3. Fortalecimiento de la promoción y el mercadeo turístico;
4. Turismo responsable;
5. Inversión territorial;
6. Territorios turísticos de paz; y
7. Apoyo a la cadena de valor del sector turismo en situaciones de emergencia.

Así las cosas, los entes territoriales ya pueden, conforme lo señalado en la normatividad correspondiente, presentar proyectos encaminados a financiar su competitividad, promoción e infraestructura turística. Así, a través de estos proyectos, pueden desarrollar sus potencialidades y vocación turística, posicionándose como un destino turístico atractivo para los turísticos.

Asimismo, y de cara a las inversiones que se adelantan en estos municipios, es importante tener presente que los procesos de focalización, si bien bienintencionados, conllevan problemas al momento de establecer estos criterios. Los municipios más pequeños del país no cuentan con un sector turístico totalmente formalizado. Por lo tanto, establecer criterios objetivos podría sobre

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

representar o subrepresentar factores fundamentales al momento de valorar la conveniencia, pertinencia y utilidad de un determinado proyecto de inversión en materia turística. En particular, este Ministerio considera fundamental que los recursos puedan ser asignados, en igualdad de condiciones, entre los distintos destinos turísticos del país, conforme a las reglas que actualmente existen, de forma tal que se puedan aprovechar al máximo.

En ese orden de ideas, en la actualidad, existen beneficios para la financiación y cofinanciación de proyectos presentados por municipios de categorías 5 y 6, dentro del Manual para Destinación de Recursos y Presentación de Proyectos de FONTUR, como es el caso de la no exigencia de contrapartida para la financiación del proyecto.

Artículo 6. Priorización de proyectos tipo. *Se priorizará la oferta de proyecto tipo para aquellos desarrollos turísticos que implementen conservación del medio ambiente, turismo rural, agua,, turismo de salud, deportivo, cultura y conocimiento entre otro que propicien el bienestar y la sostenibilidad. Así mismo aquellos que desarrollen acciones de inclusión de sectores rurales, jóvenes, mujer, artesanos y población mayor.*

Comentarios al artículo 6:

Al igual que con los dos artículos anteriores, sobre el contenido de este artículo nos permitimos resaltar, respetuosamente, que no resulta claro aquello a lo que hace referencia con la priorización de proyectos. En todo caso, entendemos que este artículo ya contempla necesidades abordadas por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Nacional de Planeación - DNP.

Trayendo a colación lo mencionado previamente en el presente documento, referente al papel del turismo tanto dentro de los planes gubernamentales y dentro del actual de esta cartera ministerial; desde este Ministerio, así como desde el Departamento Nacional de Planeación – DNP, ya se adoptan medidas encaminadas a fortalecer la actividad turística del país, reconociendo las distintas formas que puede adoptar, tales como el turismo de naturaleza o el turismo rural.

Por lo tanto, amablemente nos permitimos reiterar que, desde esta cartera no se identifica la necesidad y conveniencia de la aprobación de estas disposiciones, consignadas tanto en este artículo como en términos generales en el proyecto de ley.

Artículo 8. *Los emprendedores a nivel municipal podrán concurrir a las aldeas regionales de turismo para recibir capacitación, orientación y formación continua en la presentación de proyectos de economía local que les permita formalizar sus actividades empresariales de pequeña y mediana escala, así mismo, podrán presentar sus proyectos para avanzar en las convocatorias de financiamiento y recursos por parte del Gobierno Nacional.*

Comentarios al artículo 8:

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

Sobre el contenido de este artículo, resulta relevante señalar, de manera respetuosa que las capacitaciones y orientaciones que se pretenden impulsar mediante el presente artículo, se prestan en la actualidad de manera virtual por temas presupuestales y bajo la dirección del Ministerio de Comercio, Industria, sin perjuicio de las actividades que adelantan los entes territoriales y otro tipo de organizaciones públicas y privadas.

Por lo anterior, y sumado a los comentarios ya presentados respecto a las aldeas regionales de turismo, consideramos que no resultaría adecuado que los servidores públicos y prestadores de servicios turísticos de los municipios con mayores necesidades de apoyo deban desplazarse a las principales ciudades del país para recibir asistencia técnica.

De esta manera y teniendo en cuenta que estas aldeas regionales de turismo abordarían, además del turismo, otro tipo de actividades económicas, podrían representar la duplicidad de actividades ya adelantadas por otras instituciones, como las Cámaras de Comercio o los entes territoriales.

Artículo 10. *Reconózcase a EMPRETUR como programa permanente para el estímulo del emprendimiento para la micro, pequeñas y medianas empresas, actores de la economía popular y comunitaria, el cual irá evolucionando y ampliando los recursos a través del tiempo para avanzar en el financiamiento para el desarrollo del sector por medio de proyectos productivos.*

Comentarios al artículo 10:

Sobre el contenido de este artículo, sea lo primero manifestar, que de conformidad con lo expresado en el primer acápite de este documento, referente al papel del turismo dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, potencia mundial de la vida, y dentro del actuar del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el programa EMPRETUR, adelantado por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, es el primer programa que unió los esfuerzos de los cuatro patrimonios autónomos con los que de conformidad con el Decreto 1074 de 2015, cuenta el Ministerio para el cumplimiento de sus funciones, estos son: (i) PROCOLOMBIA; (ii) COLOMBIA PRODUCTIVA; (iii) INNPULSA; y (iv) FONTUR. Esto con el fin de apoyar, integralmente, a los prestadores de servicios turísticos del país.

En ese sentido, y atendiendo a la finalidad de cada uno de los patrimonios autónomos involucrados en el programa EMPRETUR, mediante este programa se busca impulsar el desarrollo integral de las capacidades del sector turístico, a partir del fortalecimiento de las prácticas de las comunidades, emprendedores, mypimes y demás actores vinculados a la cadena ampliada del turismo, y a través de la implementación de 5 líneas de inversión, con las cuales se establecen las categorías específicas de financiamiento, a saber:

1. Fortalecimiento y/o mejoramiento productivo de los actores objeto del programa.
2. Procesos de entrenamiento, capacitación, formación, sensibilización y misiones académicas para mejorar las capacidades humanas y productivas.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



3. Diseño, fortalecimiento y/o implementación de actividades, experiencias, productos y servicios turísticos.
4. Implementación, certificación y mantenimiento en Normas Técnicas Sectoriales de Turismo y Normas Colombianas.
5. Innovación turística y transformación digital para el sector.

Este programa fue pensado de manera exclusiva para el sector turístico en Colombia, y es un avance en la materialización de los esfuerzos que ha adelantado el sector a lo largo de los años, transitando de los procesos de asistencia técnica convencional a la entrega de estímulos, incentivos y fomento, que permitirán mejorar el desarrollo turístico de las comunidades, emprendedores, mipymes y demás actores vinculados a la cadena ampliada del turismo, a través de 7 convocatorias públicas. Si bien, claramente, se pueden apoyar empresas, emprendimientos o la economía popular y comunitaria, por especialidad se apoyan a los proyectos productivos relacionados con la prestación de servicios turísticos. Es importante conservar, con el fin de conseguir unos resultados adecuados, que este programa conserve su especialidad.

Asimismo, y si bien resulta loable elevar el programa a rango legal, es importante tener presente que este tipo de iniciativas deben adaptarse en el tiempo a los cambios del aparato productivo colombiano, conforme los indicadores de resultados, riesgos y evolución del sector. De igual forma, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo adelanta otro tipo de proyectos encaminados al cumplimiento del objetivo buscado por el proyecto de ley.

Así las cosas, para terminar, si bien compartimos los fines buscados por el proyecto de ley, identificamos que estos objetivos ya se encuentran debidamente abordados en el ordenamiento jurídico colombiano y en la oferta institucional del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. En este sentido, invitamos a reevaluar la presente iniciativa, manifestando nuestra disposición para acompañar en los aspectos de nuestra competencia los asuntos relacionados al turismo para el desarrollo de este sector.

Desde esta cartera, esperamos que esta respuesta atienda de fondo su solicitud y estaremos atentos en caso de precisar información adicional en el trámite legislativo de este proyecto de ley.

“De conformidad con el Decreto 2150 de 1995 y la Ley 962 de 2005, la firma mecánica que aparece a continuación, tiene plena validez para todos los efectos legales y no necesita autenticación, ni sello. Adicionalmente este documento ha sido firmado digitalmente de conformidad con la ley 527 de 1999 y la resolución 2817 de 2012.”

Cordialmente,

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



JUAN OSWALDO MANRIQUE CAMARGO (E)
VICEMINISTRO DE TURISMO (E)
DESPACHO DEL VICEMINISTERIO DE TURISMO
17

Elaboró: FABIO ALEJANDRO PEREA HOLGUIN
Revisó: CARLOS ARIEL BAUTISTA GONZALEZ
Revisó: LINA MARIA TORRADO ROJAS CONT
Aprobó: JUAN OSWALDO MANRIQUE CAMARGO (E)