



Entidad originadora:	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Fecha (dd/mm/aa):	Indique la fecha en que se presenta a Secretaría Jurídica de Presidencia
Proyecto de Decreto/Resolución:	"Por el cual se sustituye el Capítulo 8 Título 4 Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015 Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo en relación con la reglamentación de los atractivos turísticos"

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

(Por favor explique de manera amplia y detallada: la necesidad de regulación, alcance, fin que se pretende y sus implicaciones con otras disposiciones,

El artículo 23 de la Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 4 de la Ley 2068 de 2020, dispuso que los concejos distritales o municipales y las asambleas departamentales tienen la potestad de declarar como atractivos turísticos de utilidad pública e interés social, previo concepto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, aquellas zonas urbanas, de expansión o rurales, ecosistemas, paisajes, plazas, vías, monumentos, construcciones y otros que deban desarrollarse con sujeción a planes especiales, adquirirse por el Estado o preservarse, restaurarse o reconstruirse, y que una vez declarados, sean incluidos en el renglón turístico del siguiente plan de desarrollo distrital o municipal.

A la vez, el párrafo 2 señaló que "el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo elaborará el inventario turístico del país que permita identificar los atractivos turísticos".

Por otra parte, el párrafo 3 de la misma norma dispuso que para la declaratoria de un atractivo turístico ubicado en las áreas protegidas del SINAP, la asamblea departamental o el concejo municipal o distrital, según corresponda, deberá coordinarse previamente con las autoridades ambientales y turísticas respectivas, y atender las regulaciones establecidas en los planes de manejo vigentes de dichas áreas.

De esta manera, la declaratoria de recursos o atractivos turísticos por motivos de utilidad pública e interés social se constituye como una herramienta para fortalecer la capacidad técnica de las regiones en el manejo de su patrimonio natural y cultural, contribuir a la toma de decisiones en los procesos de planificación turística y a la participación público-privada en la gestión de los destinos, así como a la sostenibilidad de los atractivos turísticos por medio de su inclusión en los planes de desarrollo territoriales, la fijación de la capacidad del atractivo turístico y otros instrumentos.

A la vez, facilita el desarrollo de productos turísticos de alto valor, diferenciados y competitivos, que propician el reconocimiento de los territorios como destinos turísticos, contribuyendo a optimizar los beneficios que el turismo reporta a los visitantes y a la comunidad local, garantizando también que su declaratoria se efectúe con apego al principio de legalidad.

Por lo que, el bien objeto de la declaratoria estará especialmente afectado a su explotación como atractivo turístico nacional o regional, con prioridad a su utilización frente a otros fines contrarios o incompatibles con la actividad turística, por lo que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo podrá restringir o limitar el desarrollo de actividades incompatibles con la preservación y aprovechamiento turístico del atractivo, y la conservación del medio ambiente en donde se desarrolle la actividad, en consonancia con lo establecido en el artículo 24 de la Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 5 de la Ley 2068 de 2020.

De esta manera, la administración y el manejo de los atractivos, además de estar sujetos a las competencias de las diferentes entidades encargadas de regular el uso de suelo, deberán atender las políticas, planes y proyectos que expida el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en materia turística



y de sostenibilidad.

Ahora bien, los artículos 85 a 93 de la Ley 1617 de 2013 regulan la declaratoria de “recursos turísticos” por los concejos distritales, así como los efectos de su declaratoria, sin embargo, el artículo 4 de la Ley 2068 de 2020 modificó el término “recursos turísticos”, por “atractivos turísticos”.

La Ley 2068 de 2020 en su artículo 1 se refiere, entre otros elementos del objeto a “... implementar mecanismos para la conservación, protección y aprovechamiento de los destinos y atractivos turísticos...”. El artículo 3 define el término “atractivos turísticos” como los

“Recursos naturales y culturales que tienen el potencial y capacidad de atraer a los visitantes.”

Por su parte, el Título II regula los atractivos turísticos, a través de los artículos 4 y 5, los cuales subrogaron los artículos 23 y 24 de la Ley 300 de 1996, los cuales regulaban los “recursos turísticos”.

El artículo 4, que subrogó el artículo 23 de la Ley 300 de 1996, complementa la definición, al señalar que la declaratoria de “atractivos turísticos de utilidad pública e interés social” puede recaer sobre “aquellas zonas urbanas, de expansión o rurales, ecosistemas, paisajes, plazas, vías, monumentos, construcciones y otros que deban desarrollarse con sujeción a planes especiales, adquirirse por el Estado o preservarse, restaurarse o reconstruirse”.

El procedimiento para la declaratoria permite dos posibilidades: la declaratoria por solicitud del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, o por iniciativa propia de la entidad territorial. Los efectos de la declaratoria aparecen en el artículo 5, que subrogó el artículo 24 de la Ley 300 de 1996. Comprenden, principalmente, la afectación especial y restricción a usos incompatibles o contrarios a la actividad turística (numeral 1), así como la obligatoriedad de un programa y un presupuesto (numeral 2), que estará a cargo del Ministerio, del Fontur o de la entidad territorial.

Existen tres formas de derogatoria en el ordenamiento jurídico colombiano: la derogatoria expresa, la derogatoria tácita y la derogatoria orgánica. La Corte Constitucional las ha definido de la siguiente manera:

“en cuanto al procedimiento de pérdida de vigencia, el ordenamiento positivo distingue entre la derogatoria expresa y la derogatoria tácita. La primera se produce cuando explícitamente una nueva disposición suprime formalmente a una anterior; mientras que, la segunda, supone la existencia de una norma posterior que contiene disposiciones incompatibles con aquella que le sirve de precedente. A estas categorías se suma la denominada derogatoria orgánica, en algunas ocasiones identificada como una expresión de derogatoria tácita, la cual tiene ocurrencia en aquellos casos en que es promulgada una regulación integral sobre una materia a la que se refiere una disposición, aunque no haya incompatibilidad entre sus mandatos.” (Corte Constitucional, sentencia C-668 de 2014, énfasis añadido)

Antes de la Ley 2068 de 2020, dos normas regulaban la declaratoria de los recursos turísticos y sus efectos: la Ley 300 de 1996 y la Ley 1617 de 2013. Las normas de la Ley 300 de 1996 sobre recursos turísticos fueron subrogadas por los artículos 4 y 5 de la Ley 2068 de 2020, con lo cual la regulación anterior desapareció del ordenamiento jurídico.

Por otra parte, la Ley 2068 de 2020 no derogó expresamente las normas correspondientes a la declaratoria de recursos turísticos, previstas en la Ley 1617 de 2013 sobre distritos especiales. Sin



embargo, ambas leyes regulan la misma materia, a pesar de que el tema haya recibido una nueva denominación en la Ley 2068 de 2020, y por lo tanto puede haberse presentado el fenómeno de la derogatoria orgánica.

En efecto, las nuevas disposiciones de la Ley 2068 de 2020 regulan los mismos temas que la Ley 1617 de 2013. La Ley 1617 de 2013 provee una *definición* de los recursos turísticos (artículos 85 y 88), establece la *competencia* y el *procedimiento* para declararlos (artículos 86, 89, 90, 91 y 92) y señala los *efectos* de dicha declaración (artículos 86, 87 y 93).

Por otra parte, la Ley 2068 provee una *definición* de los atractivos turísticos, la *competencia* y el *procedimiento* para declararlos y señala los *efectos* de la declaración. Aunque las definiciones varían, y el procedimiento es menos engorroso para la definición de un atractivo turístico, la consecuencia jurídica es muy similar. En particular, para ambas figuras se impide que el bien declarado tenga usos incompatibles con el turismo y se obliga a las entidades territoriales a preservar, reconstruir, restaurar, etc., los recursos o atractivos turísticos.

Por lo anterior, se debe examinar si los artículos 85 a 93 de la Ley 1617 de 2013 siguen vigentes o no. De esta comparación surgen las similitudes entre ambas leyes:

- La definición de la Ley 1617 de 2013 respecto de los recursos turísticos es más detallada que la Ley 2068 de 2020, pero todos sus elementos caben en la definición de “recursos naturales y culturales que tienen el potencial y capacidad de atraer a los visitantes” que la Ley 2068 de 2020 establece para los atractivos turísticos.
- Ambas leyes atribuyen la competencia a los concejos para hacer la declaratoria.
- Ambas leyes disponen la inclusión de las inversiones para los recursos o atractivos turísticos en el respectivo plan de desarrollo.
- Ambas leyes contienen una regulación similar en cuanto a los usos permitidos para el bien inmueble que sea objeto de la declaración y la prohibición de los usos incompatibles con el turismo, pero Ley 1617 de 2013 tiene una regulación más detallada.

Al mismo tiempo, están las siguientes diferencias:

- La Ley 1617 de 2013 no requiere concepto previo de MinCIT ni contempla la solicitud de MinCIT para la declaratoria.
- La Ley 1617 de 2013 no contempla la inclusión del recurso turístico en el inventario. La Ley 2068 de 2020 sí.
- La Ley 1617 de 2013 dispone que la financiación “se hará con cargo al presupuesto de la misma entidad, del respectivo distrito o del de la Nación”. La Ley 2068 de 2020 solo permite financiar con recursos de la Nación si la declaratoria fue solicitada por el MinCIT. Asimismo, la Ley 1617 de 2013 no menciona la posibilidad de financiación a través del Fontur. La Ley 2068 de 2020 sí.
- La Ley 1617 de 2013 contempla la solicitud de declaratoria elevada por un particular. La Ley 2068 de 2020 no.



De acuerdo con la anterior comparación, se observa, en primer lugar, que ambas leyes regulan esencialmente el mismo objeto, a pesar de que se utilice un nombre distinto para él. En efecto, las definiciones legales de recurso turístico y atractivo turístico coinciden en describir, aunque con distintos niveles de detalle, los mismos tipos de bienes, acontecimientos o eventos<sup>1</sup>.

En segundo lugar, los procedimientos para declarar el recurso o atractivo turístico son similares, aunque con una diferencia importante. En la Ley 1671 de 2013 no se contempla la solicitud del MinCIT para la declaratoria del recurso turístico por parte del Concejo Distrital.

En tercer lugar, los efectos de la declaratoria también son los mismos a grandes rasgos. Sin embargo, la Ley 2068 de 2020 precisa dos consecuencias que están ausentes de la Ley 1617 de 2013: que la financiación de la Nación, incluyendo del Fontur, solo procede cuando el MinCIT haya solicitado la declaratoria, y que la declaratoria tiene la consecuencia de incluir el atractivo turístico en el inventario que debe llevar el MinCIT.

Estas omisiones en la Ley 1617 de 2013 se deben posiblemente a que esta ley fue redactada en la vigencia de la Ley 300 de 1996, que contenía una regulación de los atractivos turísticos, y con la expectativa de que ambas leyes fueran leídas conjuntamente.

Como la regulación de la Ley 300 de 1996 respecto de los recursos turísticos fue sustituida por la Ley 2068 de 2020, la conclusión más adecuada es que la Ley 1617 de 2013 ahora debe ser leída y aplicada en conjunto con la Ley 2068 de 2020. Por lo tanto, donde la Ley 1617 de 2013 dice “recursos turísticos”, debe leerse “atractivos turísticos”. Adicionalmente, donde ambas leyes sean incompatibles, debe preferirse la regulación de la Ley 2068 de 2020 por ser ley posterior. Por ejemplo, en relación con la posibilidad de financiar inversiones en atractivos turísticos cuya declaratoria no haya sido solicitada por el MinCIT.

En conclusión, la regulación de los recursos turísticos de la Ley 1617 de 2013 no ha sido derogada, pero el concepto legal de “recursos turísticos” ha sido sustituido por el de “atractivos turísticos”, y los distritos deben aplicar simultáneamente las leyes 1617 de 2013 y 2068 de 2020, al declarar y mantener los distintos atractivos turísticos.

Por lo anterior, debe entenderse que la denominación de “recurso turístico” a que alude la Ley 1617 de 2013, corresponde ahora al de “atractivo turístico”, por corresponder al mismo objeto y descripción del mismo tipo de bienes, existiendo así la conciliación de las normas, bajo ese enfoque gramatical. El inventario que exista actualmente de recursos turísticos se mantendría, y estos entrarían a quedar actualizados como “atractivos turísticos”, a los cuales se aplicarían también las nuevas exigencias de la Ley 2068 de 2020.

Conforme a lo expuesto, se hace necesario sustituir la reglamentación contenida en el Capítulo 8 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, que se refiere a la declaratoria de los recursos turísticos, para actualizarla al contenido de la Ley 2068 de 2020.

Ahora bien, el artículo 25 de la Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 6 de la Ley 2068 de 2020, autoriza a concejos municipales y distritales, y excepcionalmente asambleas departamentales, para fijar, previo concepto emitido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, puntos de control turístico como figura complementaria de protección de los atractivos, a

<sup>1</sup> Esta coincidencia se da en las definiciones contenidas en las leyes aprobadas por el Congreso, aunque desde el punto de vista técnico, según las definiciones adoptadas por la Organización Mundial del Turismo, los dos conceptos sean distintos.



través de la medición y cumplimiento de las capacidades de carga o límites establecidos para su sostenibilidad.

Para lo cual, el artículo 3 de la Ley 2068 de 2020 define la capacidad de carga como la intensidad de uso turístico por afluencia de personas en un período de tiempo, más allá de la cual el aprovechamiento de un atractivo turístico es insostenible o perjudicial para la calidad medioambiental, el patrimonio natural y cultural de dicho atractivo.

De igual forma, define los límites de cambio aceptable como una metodología de manejo y monitoreo, que puede ser aplicada a los atractivos turísticos, para definir límites medibles respecto a los cambios generados por los visitantes sobre sus condiciones socio-culturales y ambientales, incluidos los relativos a los efectos del cambio climático sobre los destinos, con el fin de establecer estrategias apropiadas de gestión y manejo del atractivo que garanticen el cumplimiento de dichos límites.

Estableciendo que la capacidad de carga y los límites de cambio aceptables serán fijados de acuerdo con los lineamientos y la reglamentación que expida el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, por lo cual se hace necesario reglamentar la aplicación de estas metodologías para establecer la capacidad de los atractivos turísticos.

Por otra parte, el artículo 8 de la Ley 2068 de 2020 señala que los Planes Sectoriales de Desarrollo Turístico de los que trata el artículo 17 de la Ley 300 de 1996 deberán incluir las políticas y disposiciones inherentes a la conservación, preservación y restauración de los bienes públicos declarados atractivos turísticos, así como un plan de acción de turismo sostenible.

Así las cosas, la finalidad del proyecto de decreto es establecer los procedimientos y criterios para que los municipios, distritos y departamentos obtengan el concepto previo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para la declaratoria de un atractivo turístico y para la fijación de un punto de control turístico, así como establecer los lineamientos para la determinación de la capacidad de los atractivos turísticos, siendo necesaria su expedición, lo cual que fortalecerá la capacidad técnica de las regiones en el manejo de su patrimonio natural y cultural, incidiendo favorablemente en su desarrollo.

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

*(Por favor indique el ámbito de aplicación o sujetos obligados de la norma)*

El presente proyecto de reglamentación se dirige a los municipios, distritos y departamentos, a los administradores u operadores de atractivos turísticos, así como a las autoridades competentes para fijar la capacidad de los atractivos turísticos de los bienes inmuebles.

## **3. VIABILIDAD JURÍDICA**

*(Por favor desarrolle cada uno de los siguientes puntos)*

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

El proyecto normativo se soporta en la competencia asignada por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el cual en su literalidad establece:

*“ARTICULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...)*

*11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.”*



A la vez, se fundamenta la competencia en el artículo 23º la Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 4º de la Ley 2068 de 2020:

*“Artículo 23. Atractivos turísticos. Los concejos distritales o municipales y las asambleas departamentales, por iniciativa de la respectiva autoridad territorial, previo concepto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, o por iniciativa de este último, podrán declarar como atractivos turísticos de utilidad pública e interés social aquellas zonas urbanas, de expansión o rurales, ecosistemas, paisajes, plazas, vías, monumentos, construcciones y otros que deban desarrollarse con sujeción a planes especiales, adquirirse por el Estado o preservarse, restaurarse o reconstruirse, que igualmente deberán ser incluidos en el renglón turístico del siguiente plan de desarrollo distrital o municipal.”*

De igual forma, en el artículo 24º de la Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 5º de la Ley 2068 de 2020:

*“Artículo 24. (...)El bien objeto de la declaratoria estará especialmente afectado a su explotación como atractivo turístico nacional o regional, con prioridad a su utilización frente a otros fines contrarios o incompatibles con la actividad turística. Asimismo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo podrá restringir o limitar el desarrollo de actividades incompatibles con la preservación y aprovechamiento turístico del atractivo, y la conservación del medio ambiente en donde se desarrolle la actividad.*

Y en el artículo 25 de la Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 6 de la Ley 2068 de 2020:

*“Artículo 25. Punto de control turístico. Con el fin de promover el cumplimiento de las capacidades de carga o límites establecidos para la protección de los atractivos turísticos, autorícese a los concejos municipales distritales y, excepcionalmente, las asambleas departamentales para que establezcan un punto de control turístico, de acuerdo con el reglamento que para este efecto expida el respectivo concejo municipal. El punto de control turístico se podrá fijar en los accesos a los sitios y atractivos turísticos que determine el concejo municipal, distrital y, excepcionalmente la asamblea departamental, previo concepto favorable emitido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (...)”*

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

La Ley 2068 de 2020 entró en vigencia el 01 de enero de 2021.

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

El proyecto de decreto sustituye el Capítulo 8 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector Comercio, Industria y Turismo.

### **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)**

Revisada la jurisprudencia de los máximos órganos de cada una de las jurisdicciones, no se encuentran decisiones en contra de los artículos 3, 4 y 5 de la Ley 2068 de 2020, ni en contra del artículo 47 de la



Ley 1480 de 2011.

**3.5 Circunstancias jurídicas adicionales**

N/A

**4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)**

*(Por favor señale el costo o ahorro de la implementación del acto administrativo)*

La implementación del proyecto normativo no genera gastos, ni ahorro en materia presupuestal.

**5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)**

*(Por favor indique si cuenta con los recursos presupuestales disponibles para la implementación del proyecto normativo)*

La implementación del proyecto normativo no requiere recursos presupuestales.

**6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)**

*(Por favor indique el proyecto normativo tiene impacto sobre el medio ambiente o el Patrimonio cultural de la Nación)*

El proyecto normativo no tiene impacto sobre el medio ambiente, ni sobre el patrimonio cultural de la nación.

**7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)**

N/A

**ANEXOS:**

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria

*(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)*

X

Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

*(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)*

NA

Informe de observaciones y respuestas

*(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)*

X

Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio

*(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)*

NA

Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública

*(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)*

NA

Otro

*(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)*

NA



El futuro  
es de todos

Gobierno  
de Colombia

## FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

**Aprobó:**

**JULIÁN TRUJILLO MARÍN**

*Jefe Oficina Asesora Jurídica*

**MARÍA JOSÉ DEL RÍO ARIAS**

*Asesora del Despacho del Viceministerio de Turismo*