



Entidad originadora:	<i>Ministerio de Comercio, Industria y Turismo</i>
Fecha (dd/mm/aa):	10 de mayo de 2023
Proyecto Decreto/Resolución:	<i>de "Por el cual se modifica parcialmente el artículo 2.2.4.2.11.1. del Decreto 1074 de 2015, referente a los auxilios, subsidios o apoyos que se brinden a los prestadores de servicios turísticos afectados por declaratoria de estado de emergencia o situación de desastre del orden nacional, departamental o municipal"</i>

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

La expedición de la reglamentación del artículo 53 de la Ley 2068 de 2020, a través del Decreto 1031 de 2021, se hizo necesaria para garantizar una adecuada gestión y uso de los recursos fiscales destinados al turismo en Colombia, y para brindar un marco normativo claro y eficiente para la atención de situaciones de emergencia o desastre que puedan afectar a los prestadores de servicios turísticos.

Es así como, la Ley 2068 de 2020 establece el uso de los ingresos fiscales de FONTUR en caso de declaratoria de estado de emergencia o situación de desastre del orden nacional, departamental, distrital o municipal. Estos recursos podrán ser destinados para brindar auxilios, subsidios o apoyos a los prestadores de servicios turísticos afectados, para la recuperación de áreas afectadas en las que se desarrollen actividades de turismo, y para la reparación de infraestructura de prestadores de servicios turísticos, tales como viviendas y alojamientos turísticos

La expedición de la reglamentación del artículo 53 permitió contar con un marco normativo claro y eficiente para la atención de situaciones de emergencia o desastre que puedan afectar a los prestadores de servicios turísticos en Colombia y estableció los procedimientos y requisitos necesarios para la gestión y uso adecuado de los recursos fiscales destinados al turismo en estas situaciones.

Ahora bien, respecto del apoyo a los prestadores de servicios turísticos afectados, el Decreto 1031 de 2021 permitió que los prestadores de servicios turísticos afectados por situaciones de emergencia o desastre pudieran acceder a los recursos fiscales destinados al turismo de manera eficiente y transparente. Además, la reglamentación estableció los requisitos para que los prestadores de servicios turísticos pudieran acceder a estos recursos, lo que garantiza una gestión adecuada y una distribución equitativa de los mismos.

La reglamentación del artículo 53 permite que los recursos fiscales destinados al turismo puedan ser utilizados para la recuperación de áreas afectadas en las que se desarrollen actividades de turismo. De esta manera, se promoverá la recuperación del sector turístico en las zonas afectadas, lo que contribuirá a la promoción del turismo y a la reactivación económica de las regiones afectadas.

No obstante lo anterior, el mencionado decreto definió el término "situación de desastre del orden nacional, departamental o municipal" con referencia únicamente a la figura contemplada en el artículo 56 de la Ley 1523 de 2012, la cual comprende exclusivamente un desastre declarado por el Gobierno Nacional. Sin embargo, el artículo 57 de la Ley 1523 de 2012 permite a los gobernadores y alcaldes declarar situación de calamidad pública, evento que es definido en el artículo 58 como "el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida



en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción”.

Teniendo en cuenta la situación crítica que viven actualmente los prestadores de servicios turísticos en Tolima y Caldas por motivo de la situación de calamidad pública declarada por los respectivos gobernadores, con la situación de inestabilidad del Volcán Nevado del Ruiz, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo considera necesario ampliar el alcance de la reglamentación, de acuerdo con lo indicado en el artículo 53 de la Ley 2068 de 2020.

De esta manera, teniendo en cuenta que el apoyo económico previsto en el artículo 53 de la Ley 2068 de 2020 se aplica a las declaratorias de emergencia que efectúe el Gobierno nacional y de calamidad pública que efectúen los alcaldes y gobernadores, se introducirán las modificaciones necesarias a la Sección 11 del capítulo 2 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, para lograr una correcta aplicación de la Ley.

En este punto, es necesario agregar 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.

Así mismo, la misma sentencia C-324 de 2009 de la Corte Constitucional indicó que solo se vulnera el artículo 355 de la Constitución cuando (i) se omita dar aplicación al principio de legalidad del gasto, (ii) la ley omita determinar de manera concreta y explícita su finalidad, destinatarios, alcances materiales y temporales, condiciones y criterios de asignación, publicidad e impugnación, (iii) el subsidio obedezca a criterios de mera liberalidad, (iv) el costo del subsidio para el Estado sea mayor que el beneficio social que se obtiene a partir de su implementación o sólo beneficie a un grupo de interés sin que reporte beneficios a la sociedad en su conjunto o contribuya a ampliar las diferencias sociales, (v) no contribuya a fortalecer la capacidad de acceso de los más pobres a los bienes y servicios públicos esenciales, en la medida en que se entreguen a quienes menos los necesita o menos los merecen, (vi) tenga vocación de permanencia convirtiéndose en una carga al presupuesto público, en la medida que el subsidio o auxilio está llamado a producir efectos inmediatos dentro de una determinada coyuntura económica, o (vii) entrañe la figura de la desviación de poder.

Por tanto, en el caso de la habilitación hecha por el legislador en el artículo 53 de la Ley 2068 de 2020, se evidencia el cumplimiento no solo del principio de legalidad del gasto, sino que además se describen los beneficiarios, la temporalidad como consecuencia de una declaratoria de emergencia o desastre por parte del Gobierno Nacional, Departamental, Distrital o Municipal, y adicionalmente, se concibe como un auxilio para los prestadores de servicios turísticos que, por causas ajenas a su voluntad, ven imposibilitada la posibilidad de ejercer su actividad económica

Finalmente se deja constancia que el proyecto de decreto fue publicado por un plazo de cinco (5) días calendario, de acuerdo con lo establecido en el inciso segundo del artículo 2.1.2.1.14. del Decreto Único Reglamentario de la Presidencia de la República, Decreto 1081 de 2015, debido a la urgencia que tiene el Gobierno Nacional en reglamentar esta condición para el otorgamiento de los apoyos temporales, teniendo en cuenta la actual situación de inestabilidad del Volcán Nevado del Ruiz, la cual ha llevado a



una declaratoria de calamidad pública por parte de los gobernadores de los departamento de Tolima y Caldas, cuyas medidas se encuentran afectando a los prestadores de servicios turísticos presentes en dichos territorios.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El Decreto reglamenta el apoyo económico previsto en la Ley 2068 de 2020 ante las declaratorias de desastre por el Gobierno Nacional, y a los casos de calamidad pública declarados por alcaldes y gobernadores para el otorgamiento de los auxilios, subsidios o apoyos que se brinden a los prestadores de servicios turísticos afectados por la declaratoria de estado de emergencia o situación de desastre del orden nacional, departamental o municipal, en los términos del numeral 1 del artículo 53 de la Ley 2068 de 2020.

De esta manera, el ámbito de aplicación del proyecto de decreto comprende a los prestadores de servicios turísticos afectados por las declaratorias de desastre o calamidad públicas hechas por autoridad competente.

Así mismo el proyecto de decreto será aplicado por el patrimonio autónomo Fontur.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

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

La constitución política en su artículo 215 que el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, o los gobernadores, con la firma de todos los secretarios del despacho, según el caso, podrán declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, o en parte de él, cuando se presente una grave calamidad pública que afecte la vida económica, social y ecológica del país.

Por su parte el artículo 267 establece que las entidades territoriales tienen autonomía para gestionar sus intereses y para regular las materias de su competencia.

Así mismo, 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. En la misma sentencia, la Corte Constitucional indicó que se vulnera el artículo 355 de la Constitución cuando (i) se omita dar aplicación al principio de legalidad del gasto, (ii) la ley omita determinar de manera concreta y explícita su finalidad, destinatarios, alcances materiales y temporales, condiciones y criterios de asignación, publicidad e impugnación, (iii) el subsidio obedezca a criterios de mera liberalidad, (iv) el costo del subsidio para el Estado sea mayor que el beneficio social que se obtiene a partir de su implementación o sólo beneficie a un grupo de interés sin que reporte beneficios a la sociedad en su conjunto o contribuya a ampliar las diferencias sociales, (v) no contribuya a fortalecer la capacidad de acceso de los más pobres a los bienes y servicios públicos esenciales, en la medida en que se entreguen a quienes menos los necesita o menos los merecen, (vi) tenga vocación de permanencia convirtiéndose en una carga al presupuesto público, en la medida que el subsidio o auxilio está llamado a producir efectos inmediatos dentro de una determinada coyuntura económica, o (vii) entrañe la figura de la desviación de poder.

La Ley 300 de 1996 establece las bases de la política nacional de turismo y regula la actividad turística en Colombia. En este sentido, la Ley 300 de 1996 otorga al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo la



competencia para formular y ejecutar la política nacional de turismo, así como para expedir las normas necesarias para su implementación. Por lo tanto, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo también tiene competencia para expedir el proyecto normativo de la reglamentación del art. 53 de la Ley 2068 de 2020, en cuanto se refiere a la actividad turística.

En ese contexto normativo, el artículo 4 de la Ley 1101 de 2006 creó el impuesto con destino al turismo como inversión social y el artículo 6 de la misma ley estableció que “[l]os recursos provenientes del impuesto con destino al turismo se destinarán a su promoción y competitividad de manera que se fomente la recreación y el adecuado aprovechamiento del tiempo libre, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52 de la Constitución Política”.

Por su parte la Ley 2068 de 2020 en el artículo 53 establece que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo será el encargado de expedir la reglamentación correspondiente para la destinación de los recursos del impuesto nacional con destino al turismo, en caso de declaratoria de estado de emergencia o situación de desastre del orden nacional, departamental, distrital o municipal. En este sentido, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tiene la competencia para expedir el proyecto normativo de la reglamentación del art. 53 de la Ley 2068 de 2020.

Aunado a lo anterior, la Ley 1558 de 2012 en el artículo 3 establece que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo es el encargado de formular y ejecutar la política de desarrollo empresarial, industrial y turístico del país. En este sentido, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tiene la competencia para expedir el proyecto normativo de la reglamentación del art. 53 de la Ley 2068 de 2020, en cuanto se refiere a la política turística del país.

Por otro lado, la Ley 1523 de 2012 consagra el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el cual tiene como objetivo reducir las condiciones de vulnerabilidad de la población y los bienes jurídicos de interés, mediante la prevención, mitigación, atención, recuperación y reconstrucción de los efectos de los desastres. En este sentido, la Ley 1523 de 2012 otorga al presidente de la República y en los Alcaldes y Gobernadores la competencia para expedir las normas necesarias para la implementación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en caso de declaratoria de estado de emergencia o situación de desastre del orden nacional, departamental, distrital o municipal.

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 Decreto, se encuentran vigentes.

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

El proyecto de Decreto modifica el Artículo 2.2.4.2.11.1. del Decreto 1704 de 2015, 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)

Es relevante mencionar que la Honorable Corte Constitucional ha explicado 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.



Que, en la misma sentencia, la Corte Constitucional indicó que se vulnera el artículo 355 de la Constitución cuando (i) se omita dar aplicación al principio de legalidad del gasto, (ii) la ley omita determinar de manera concreta y explícita su finalidad, destinatarios, alcances materiales y temporales, condiciones y criterios de asignación, publicidad e impugnación, (iii) el subsidio obedezca a criterios de mera liberalidad, (iv) el costo del subsidio para el Estado sea mayor que el beneficio social que se obtiene a partir de su implementación o sólo beneficie a un grupo de interés sin que reporte beneficios a la sociedad en su conjunto o contribuya a ampliar las diferencias sociales, (v) no contribuya a fortalecer la capacidad de acceso de los más pobres a los bienes y servicios públicos esenciales, en la medida en que se entreguen a quienes menos los necesita o menos los merecen, (vi) tenga vocación de permanencia convirtiéndose en una carga al presupuesto público, en la medida que el subsidio o auxilio está llamado a producir efectos inmediatos dentro de una determinada coyuntura económica, o (vii) entrañe la figura de la desviación de poder.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

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

4. IMPACTO ECONÓMICO

La expedición del Decreto contribuirá en garantizar la reglamentación de los auxilios, subsidios o apoyos que se brinden a los prestadores de servicios turísticos afectados por la declaratoria de estado de emergencia o situación de desastre del orden nacional, departamental o municipal, en los términos del numeral 1 del artículo 53 de la Ley 2068 de 2020; sin embargo, los recursos se encuentran apropiados por el patrimonio autónomo FONTUR, por lo que no se requiere asignación adicional por parte del Presupuesto General de la Nación.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

No aplica puesto que los recursos se encuentran apropiados por el patrimonio autónomo FONTUR

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 que sustenten la expedición del Decreto.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria (Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)	
--	--

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)	
---	--

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)	
--	--



Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	

Aprobó:

JULIAN TRUJILLO MARIN

Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Revisó: Guillermo Otálora

Proyectó: Mónica Leonel.