

Bogotá D.C., 26 de septiembre de 2025.

Señora,

DIANA MARCELA MORALES ROJAS.

Ministra.

Señor,

JHON ALEXANDER RAMOS CALDERÓN.

Viceministro de Turismo (E).

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Asunto: Observaciones jurídicas al proyecto de decreto “Por el cual se modifica la composición del Comité Directivo del Fondo Nacional de Turismo – FONTUR”

Respetados Señores

En calidad de Directora Ejecutiva Nacional de la Asociación Colombiana de Turismo Responsable – ACOTUR, y en representación de los empresarios del turismo receptivo y de naturaleza que aportan recursos a la contribución parafiscal administrada por el Fondo Nacional de Turismo – FONTUR, me permito presentar a su despacho el siguiente concepto jurídico frente a la propuesta de modificación.

I. Introducción y legitimidad.

ACOTUR agrupa 250 empresarios, de los cuales su gran mayoría son empresas familiares y MiPymes. Contamos con asociados en diferentes partes del territorio nacional, y por medio de programas como Destinos Emergentes hemos logrado poner en práctica la apuesta del gobierno nacional de hacer el turismo una industria con potencial de superar el modelo económico actual de dependencia a industrias extractivistas. Así mismo, nuestros asociados apuestan a la formalidad lo que les permite realizar aportes obligatorios a la contribución parafiscal destinada a FONTUR. En tal condición contamos con legitimidad para pronunciarse sobre la composición de su Comité Directivo con base en las siguientes:

II. Consideraciones

Naturaleza de los recursos parafiscales.

La Corte Constitucional ha señalado que las contribuciones parafiscales son gravámenes obligatorios con destinación específica en beneficio del sector que las paga. En efecto la Sentencias C-040/93 señala que estos aportes “se cobran solo a un gremio o colectividad específica y se destinan a cubrir las necesidades o intereses de dicho gremio o comunidad.” Naturaleza que fue igualmente confirmada para el caso de contribución parafiscal del sector turismo en la sentencia C-228/09.

Principios y Marco Normativo Sectorial.

Para el caso de la industria turística existe un marco legal, el cual cuenta con categoría superior a un decreto, donde claramente se establece que bajo el principio de concertación todas “las decisiones y actividades del sector” deben fundamentarse en asumir responsabilidades, esfuerzos y recursos entre los actores de la industria (ver numeral 1º del artículo 2 de la Ley 300 de 1996). En virtud de este principio, la Ley 1101 de 2006 creó la contribución parafiscal. Posteriormente, la Ley 1558 de 2012 ratificaron la necesidad de participación del sector privado en el Comité Directivo.

En el 2015 por medio de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1753) se dejó la conformación del Comité Directivo del Fondo al Gobierno nacional, el cual, en su momento, mediante el Decreto 2094 de 2015 fijó la composición actual con cuatro (4) representantes de gremios privados. Aunque se redujo el número de integrantes con el objetivo de agilizar la toma de decisiones, se garantizó que aquellos quienes hacen el aporte parafiscal puedan asegurar una participación efectiva sobre las decisiones que se toman sobre el sector.

Modificación propuesta en el proyecto normativo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

El proyecto de decreto reduce la participación de los gremios de cuatro (4) a dos (2) representantes y otorga mayoría absoluta al sector público, con voto obligatorio del Ministro o Viceministro. Esto significa que las decisiones sobre recursos aportados por privados podrían adoptarse sin su voto.

Posible inconstitucionalidad del Proyecto de Decreto.

En virtud de lo anterior, desde ACOTUR consideramos que pueden existir una vulneración a principios constitucionales. En particular, el artículo 2 de la Constitución Política, el cual establece como fin esencial del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica,

política, administrativa y cultural de la Nación. En el caso del Fondo Nacional de Turismo – FONTUR, las decisiones del Comité Directivo impactan de manera directa a los empresarios que financian la contribución parafiscal, pues definen la destinación de los recursos aportados.

La reducción de representantes gremiales en el Comité Directivo de cuatro (4) a dos (2) miembros implica una limitación sustancial de la participación efectiva de los aportantes, ya que restringe su capacidad de incidir en la planificación, priorización y control del gasto de los recursos que ellos mismos financian. Aunque formalmente se mantiene la presencia del sector privado, en la práctica su participación se convierte en marginal frente a la mayoría estatal.

Además, al condicionarse toda decisión al voto favorable del Ministro o Viceministro de Turismo, los representantes privados quedan en un rol de participación meramente simbólica, sin posibilidad de ejercer una verdadera corresponsabilidad en la administración de los recursos parafiscales. Esta situación desconoce la jurisprudencia constitucional, según la cual señala como eje fundamental de las contribuciones parafiscales la participación de los aportantes en los beneficios que se desprenden de la contribución (Sentencias C-1171 de 2005 y C-228 de 2009). De esa manera, es claro que el proyecto de decreto vulnera el principio de participación democrática previsto en el artículo 2 de la Constitución, al suprimir el balance público-privado en la administración del FONTUR y reducir la participación de los gremios a un nivel incompatible con el mandato constitucional.

Así mismo, el proyecto de decreto se encuentra ante una potencial violación del artículo 13 de la Constitución, el cual consagra el derecho a la igualdad, estableciendo que todas las personas recibirán el mismo trato y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin discriminación. Además, impone al Estado el deber de promover condiciones que hagan real y efectiva esa igualdad, y de proteger especialmente a los grupos que puedan ser objeto de trato desigual o marginación.

En el marco del FONTUR, el proyecto de decreto que reduce la representación gremial de cuatro (4) a dos (2) miembros genera una desigualdad injustificada entre los actores públicos y privados. Mientras el sector público concentra la mayoría de los asientos y mantiene la potestad de decisión definitiva, los gremios privados, que son los aportantes directos de la contribución parafiscal, ven restringida de manera desproporcionada su capacidad de decisión sobre los recursos que financian. Esta situación configura un trato desigual carente de justificación objetiva y razonable, pues se privilegia la intervención del Estado en un fondo financiado principalmente por miembros del sector al cual se pretende proteger y beneficiar.

Finalmente, el artículo 338 de la Constitución establece que en materia de contribuciones fiscales y parafiscales se debe garantizar el principio de legalidad y equidad tributaria, de modo que exista correspondencia entre los aportes exigidos y los beneficios o finalidades para los cuales fueron creados. En el caso de las contribuciones parafiscales, la Corte Constitucional ha reiterado que su esencia consiste en que los recursos recaudados de un sector económico específico se destinen a proyectos que lo beneficien directamente, con participación de los propios aportantes en su administración (Sentencias C-040 de 1993, C-228 de 2009).

El proyecto de decreto que reduce la participación de los gremios de cuatro (4) a dos (2) miembros en el Comité Directivo del FONTUR rompe esta correspondencia, pues otorga al Estado un control mayoritario y decisivo sobre recursos que provienen casi en su totalidad de aportes privados. Esta situación genera un desequilibrio entre el aporte que se les exige a los gremios y su beneficio, transformando la naturaleza de la contribución parafiscal en un impuesto ordinario porque los múltiples sujetos de la contribución continuaran financiando el Fondo, sin que exista la posibilidad de decidir sobre la destinación de esos recursos en beneficio del sector.

Por lo anterior, desde la Asociación Colombiana de Turismo Responsable – ACOTUR, nos permitimos de manera muy respetuosa hacer las siguientes:

III. Solicitudes

Abstenerse de modificar el artículo 2.2.4.2.7.1 del Decreto 1074 de 2015 mediante el proyecto de borrador, el cual reduce la representación actual de cuatro representantes de los gremios a dos ante el Comité Directivo con el fin de evitar que se violen principios constitucionales y legales expuestos a lo largo de este pronunciamiento

Garantizar que en cualquier propuesta que desarrolle el gobierno se asegure la participación efectiva en la toma de decisiones en el Comité Directivo de FONTUR. Asegurar que, en cualquier modificación en la composición y toma de decisiones sobre la contribución parafiscal se asegure una concertación con los aportantes de la contribución fiscal con el objetivo de evitar vicios legales y constitucionales en la toma de decisiones.

Atentamente,



Laura Durana Posada.

Directora Ejecutiva Nacional.

Asociación Colombiana de Turismo Responsable – ACOTUR.