

Bogotá D.C., 7 de septiembre de 2020

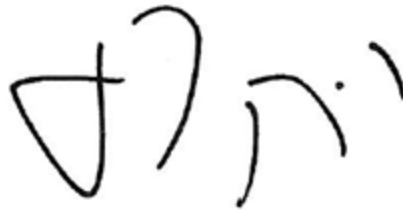
Representante
GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ
Presidente
Cámara de Representantes

Asunto: Radicación Proyecto de Ley "Por el cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones"

Honorable Presidente:

De conformidad con lo establecido en la Ley 5 de 1992, se presenta a consideración del Honorable Congreso de la República de Colombia el siguiente Proyecto de Ley: "Por el cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones".

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'JMA', is positioned above the printed name of the Minister.

JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

PROYECTO DE LEY ____ DE 2020**POR EL CUAL SE MODIFICA LA LEY GENERAL DE TURISMO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

DIEGO JAVIER OSORIO JIMÉNEZ.
Representante a la Cámara
Departamento del Quindío



EDWIN GILBERTO BALLESTEROS
Representante a la Cámara
Departamento de Santander



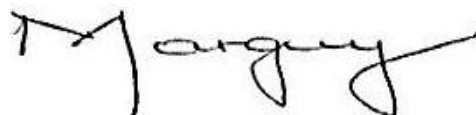
JENNIFER KRISTIN ARIAS
Representante a la Cámara
Departamento del Meta



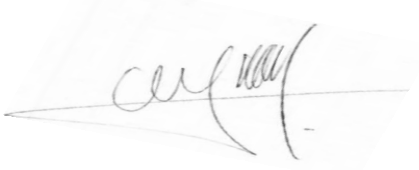
CESAR EUGENIO MARTÍNEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia



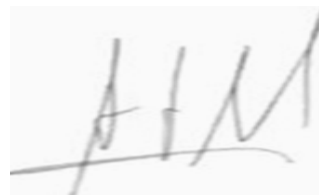
EDWAR DAVID RODRIGUEZ RODRIGUEZ
Representante a la Cámara
Distrito capital Bogotá



MARGARITA MARIA RESTREPO A
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia



MILTON HUGO ÁNGULO VIVEROS
Representante a la Cámara
Departamento Del Valle del Cauca



JHON JAIRO BERMUDEZ GARCÉS
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

PROPUESTA DE ARTICULADO**PROYECTO DE LEY _____ DE 2020****POR EL CUAL SE MODIFICA LA LEY GENERAL DE TURISMO Y SE DICTAN OTRAS
DISPOSICIONES**

RUBÉN DARÍO MOLANO PIÑEROS
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca



JUAN DAVID VELEZ TRUJILLO
Representante a la Cámara
Colombianos en el exterior



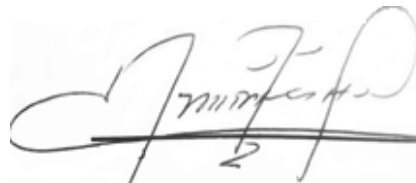
RICARDO ALFONSO FERRO LOZANO
Representante a la Cámara
Departamento Del Tolima.



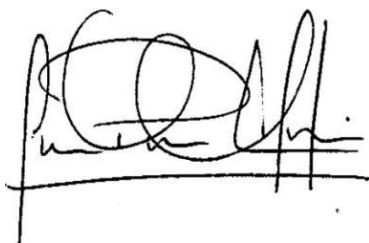
JUAN FERNANDO ESPINAL
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia



ALVARO HERNAN PRADA A.
Representante a la Cámara
Departamento Del Huila.



JAIRO GIOVANY CRISTANCHO
Representante a la Cámara
Departamento de Casanare

PROPUESTA DE ARTICULADO**PROYECTO DE LEY _____ DE 2020****POR EL CUAL SE MODIFICA LA LEY GENERAL DE TURISMO Y SE DICTAN OTRAS
DISPOSICIONES**

JUAN PABLO CELIS VERGEL
Representante a la Cámara
Departamento De Santander.



CHRISTIAN MUNIR GARCES
Representante a la Cámara
Departamento Del Valle del Cauca



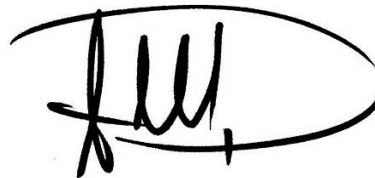
OSCAR DARIO PEREZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia



GABRIEL JAIME VALLEJO CHUFI
Representante a la Cámara
Departamento de Risaralda



HECTOR ÁNGEL ORTIZ
Representante a la Cámara
Departamento De Boyacá



JOSE JAIME USCATEGUI PASTRANA
Representante a la Cámara
Distrito Capital Bogotá



ENRIQUE CABRALES BAQUERO.
Representante a la Cámara
Distrito Capital Bogotá

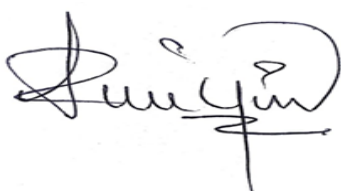


OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR M
Representante a la Cámara
Departamento de Santander

PROPUESTA DE ARTICULADO
PROYECTO DE LEY ____ DE 2020
POR EL CUAL SE MODIFICA LA LEY GENERAL DE TURISMO Y SE DICTAN OTRAS
DISPOSICIONES



JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN.
Representante a la Cámara
Distrito Capital Bogotá



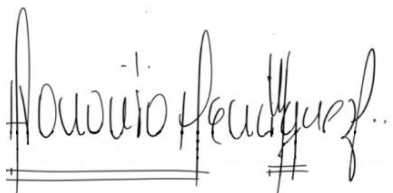
AMANDA ROCIO GONZÁLEZ
Senadora



JHON HAROLD SUAREZ
Senador



CARLOS MANUEL MEISEL V
Senador



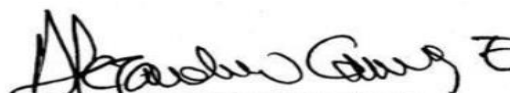
HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ P
Senador



HERNAN HUMBERTO GARZÓN R
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca



SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ
Senador



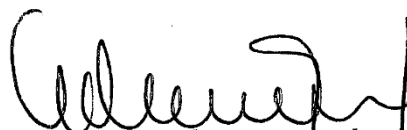
ALEJANDRO CORRALES
Senador



ERNESTO MACÍAS TOVAR
Senador



OSWALDO ARCOS BENAVIDES
Representante a la Cámara
Departamento Valle del Cauca



ADRIANA GÓMEZ MILLÁN
Representante a la Cámara
Partido Liberal



EMETERIO JOSÉ MONTES DE CASTRO
Representante a la Cámara



CS Scanned with CamScanner

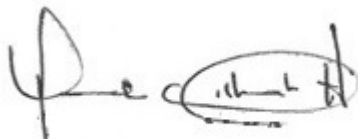
RODRIGO ARTURO ROJAS
Representante a la Cámara



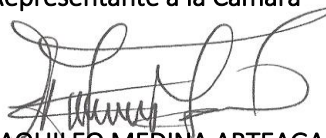
CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON
Representante a la Cámara



NORMA HURTADO SANCHEZ
Representante a la Cámara



MARTHA P. VILLALBA HODWALKER
Representante a la Cámara



AQUILEO MEDINA ARTEAGA
Representante a la Cámara



Juan Diego Gómez Jiménez
Senador de la República

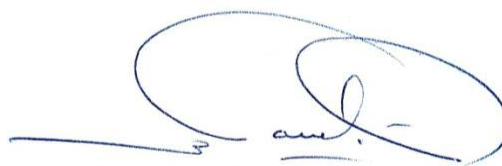


Esperanza Andrade
Senadora de la República



CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR

Representante a la Cámara



MYRIAM PAREDES AGUIRRE

Senadora de la República



HORACIO JOSÉ SERPA

Senador de la República



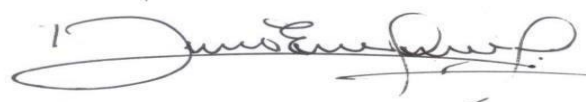
YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE

Representante a la Cámara



IVÁN DARÍO AGUDELO

Senador de la República



DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA

Representante a la Cámara



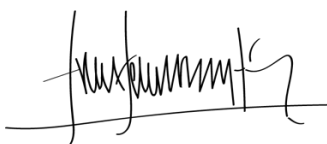
CARLOS ARDILA ESPINOSA

Representante a la Cámara
Departamento de Putumayo



MIGUEL ANGEL BARRETO

Senador de la República



JUAN FERNANDO REYES KURI

Representante a la Cámara

PROPUESTA DE ARTICULADO

PROYECTO DE LEY _____ DE 2020

POR EL CUAL SE MODIFICA LA LEY GENERAL DE TURISMO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

*“EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:*

TÍTULO 1 Disposiciones generales

CAPÍTULO 1 Objeto y principios de la actividad turística

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto fomentar la sostenibilidad y la implementación de mecanismos de conservación, protección y aprovechamiento de los destinos y atractivos turísticos, así como fortalecer la formalización y la competitividad del sector y promover la recuperación de la industria turística, a través de la creación de incentivos, el fortalecimiento de la calidad y la adopción de medidas para impulsar la transformación y las oportunidades del sector.

Artículo 2. Modificación del Artículo 2 de la Ley 300 de 1996. Modifíquese el numeral 9 del artículo 2 de la Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 3 de la Ley 1558 de 2012, el cual quedará así:

“Artículo 2. Principios. Son principios rectores de la actividad turística los siguientes:

[...]

9. **Desarrollo sostenible.** La actividad turística es un derecho social de las personas, que contribuye al bienestar del ser humano y se desarrolla en observancia de los principios del desarrollo sostenible contemplados en el artículo 3 de la Ley 99 de 1993, o aquel que la adicione, modifique o sustituya.

La actividad turística deberá propender por la conservación e integración del patrimonio cultural, natural y social, y en todo caso, conducir al mejoramiento de la calidad de vida de la población, el bienestar social y el crecimiento económico, la satisfacción del visitante, sin agotar la base de los recursos naturales en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.

[...]

CAPÍTULO 2 Definiciones

Artículo 3. Definiciones. Para el desarrollo de la actividad turística se establecen las siguientes definiciones:

1. **Turismo.** Conjunto de actividades que realizan las personas -turistas- durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, con fines entre otros de ocio, cultura, salud, eventos, convenciones o negocios.

De acuerdo al desplazamiento de los viajeros, el turismo puede ser:

- 1.1. **Turismo emisor.** El realizado por nacionales en el exterior.
 - 1.2. **Turismo interno.** El realizado por los residentes en el territorio económico del país.
 - 1.3. **Turismo receptivo.** El realizado por los no residentes, en el territorio económico del país.
 - 1.4. **Excursionista.** Denomínase excursionistas los no residentes que sin pernoctar ingresan al país con un fin diferente al tránsito.
2. **Turista.** Persona que realiza un viaje, que incluye una pernoctación, a un destino principal distinto al de su entorno habitual, por una duración inferior a un año, y con cualquier finalidad principal (negocios, ocio u otro motivo personal) que no sea la de ser empleado por una entidad residente en el país o lugar visitados.
 3. **Capacidad de carga.** Es la intensidad de uso turístico por afluencia de personas en un periodo 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.

Esta noción supone el establecimiento de límites máximos de uso, los cuales estarán determinados por los siguientes factores:

- 3.1. Disponibilidad de recurso hídrico para la comunidad receptora y la actividad turística.
- 3.2. Riesgo de impactos ambientales.
- 3.3. Riesgo de impactos sociales y económicos.
- 3.4. Necesidad de preservación y protección del atractivo turístico.
- 3.5. Búsqueda de satisfacción de los visitantes.
- 3.6. Infraestructura y planta turística con capacidad para soportar de manera sostenible el límite máximo de visitantes.

La capacidad de carga será fijada por la autoridad correspondiente, según el tipo de atractivo turístico y conforme a los lineamientos establecidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Cuando se trate de atractivos turísticos ubicados en las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), la capacidad de carga será fijada por la

respectiva autoridad ambiental, atendiendo también los lineamientos establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En cualquier caso, los impactos inherentes al ejercicio de la actividad podrán ser moderados, mitigados, compensados o corregidos mediante la implementación de medidas de manejo. Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en las normas ambientales vigentes.

4. **Ecoturismo.** El ecoturismo es un tipo de actividad turística especializada, desarrollada en ambientes naturales conservados, siendo la motivación esencial del visitante observar, aprender, descubrir, experimentar y apreciar la diversidad biológica y cultural, con una actitud responsable, para proteger la integridad del ecosistema y fomentar el bienestar de la comunidad local.

El ecoturismo incrementa la sensibilización con respecto a la conservación de la biodiversidad, el entorno natural, los espacios naturales conservados y los bienes culturales, tanto entre la población local como entre los visitantes, y requiere procesos de gestión especiales para minimizar el impacto negativo en el ecosistema.

5. **Prestador de servicio turístico.** Toda persona natural o jurídica que proporcione, intermedie o contrate directa o indirectamente con el turista, la prestación de los servicios a que se refiere esta ley. La obtención del Registro Nacional de Turismo será requisito previo y obligatorio para la prestación de servicios turísticos.
6. **Plataforma electrónica o digital de servicios turísticos.** Plataforma transaccional a través de la cual se lleva a cabo la comercialización, venta, promoción, anuncio, oferta y/o publicidad, e incluso cualquier acto de intermediación para la prestación de servicios turísticos.
7. **Operador de plataforma electrónica o digital de servicios turísticos.** Persona natural o jurídica que administra, opera o representa una plataforma electrónica o digital de servicios turísticos.

TÍTULO 2

De los atractivos turísticos

Artículo 4. *Modificación del Artículo 23 de la Ley 300 de 1996.* Modifíquese el artículo 23 de la Ley 300 de 1996, el cual quedará así:

“Artículo 23. *Atractivos turísticos.* Los concejos distritales o municipales, por iniciativa propia o por solicitud del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 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. En todo caso, en la declaratoria de atractivo turístico se garantizarán los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas de

carácter particular y concreto en tanto estén vigentes o hayan sido consolidadas adoptando las medidas de manejo correspondientes.

Parágrafo 1. Sólo podrán hacerse declaratorias de atractivos turísticos en los territorios de minorías étnicas, previo consentimiento de las respectivas comunidades que tradicionalmente los habitan, de acuerdo con los mecanismos señalados por la ley para tal efecto.

Parágrafo 2. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo elaborará el inventario turístico del país que permita identificar los atractivos turísticos. Dicho inventario servirá de base para: 1. la planificación y el ordenamiento territorial de la actividad, 2. la orientación de la oferta de programas de competitividad y promoción turística, incluidos los productos y servicios que se presten al turista, y 3. la determinación de las condiciones de uso de las zonas declaradas como atractivo turístico, sin perjuicio de las competencias establecidas para las autoridades en las normas ambientales vigentes”.

Parágrafo 3. Para la declaratoria de un atractivo turístico ubicado en las áreas protegidas del SINAP, el concejo municipal o distrital deberá coordinarse previamente con las autoridades ambientales y turísticas respectivas, y atender las regulaciones establecidas en los planes de manejo vigentes de dichas áreas.

Artículo 5. *Modificación del Artículo 24 de la Ley 300 de 1996.* Modifíquese el artículo 24 de la Ley 300 de 1996, el cual quedará así:

“Artículo 24. *Efectos de la declaratoria de atractivo turístico.* La declaratoria de atractivo turístico, expedida por la autoridad competente, tendrá los siguientes efectos:

1. 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.
2. Cuando el bien objeto de la declaratoria sea público, deberá contar con un programa y un presupuesto de reconstrucción, restauración y conservación a cargo del presupuesto de la entidad territorial en cuya jurisdicción se encuentre ubicado. En caso de que la declaratoria de atractivo turístico haya sido solicitada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, los recursos para su preservación, restauración, reconstrucción o salvaguardia se podrán financiar con cargo al Presupuesto General de la Nación, al de la entidad territorial en donde se encuentre ubicado el atractivo, o a los recursos del Fondo Nacional de Turismo – Fontur.

El acto de declaratoria de atractivo turístico indicará la tipología del bien declarado, así como la autoridad o la entidad encargada de la administración, conservación, salvaguardia y promoción del bien objeto de la declaratoria de acuerdo con las competencias otorgadas por ley. En virtud de la presente ley, la

autoridad competente de su administración y manejo podrá delegar en particulares, mediante contratación o concesión, la administración y explotación de los bienes públicos objeto de declaratoria de atractivo turístico.

Parágrafo 1. La administración y manejo de los atractivos estará sujeta a las competencias de las diferentes entidades encargadas de regular el uso del suelo respetando la planeación, restricciones y disposiciones establecidas para tal fin, considerando las políticas, planes y proyectos que expida el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en materia turística.

Parágrafo 2. La administración y manejo de los atractivos turísticos se efectuará conforme a los lineamientos contenidos en las políticas, planes y proyectos que expida el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en materia de sostenibilidad”.

Artículo 6. *Modificación del Artículo 25 de la Ley 300 de 1996.* Modifíquese el artículo 25 de la Ley 300 de 1996, el cual quedará así:

“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 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, previo concepto favorable emitido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La tarifa que establezca el concejo municipal para el punto de control turístico será proporcional y admitirá criterios distributivos, por ejemplo, tarifas diferenciales que, en todo caso, no podrán superar el equivalente a dos salarios mínimos legales diarios, y se aplicará a los turistas y excursionistas que ingresen al sitio y/o atractivo turístico.

Los recursos que se obtengan por concepto del punto de control turístico formarán parte del presupuesto de rentas y gastos del municipio y se destinarán exclusivamente a mejorar, adecuar, mantener, conservar o salvaguardar los atractivos turísticos del municipio, así como al funcionamiento del punto de control turístico con miras a su sostenibilidad.

Los puntos de control turístico se podrán administrar por particulares, mediante contratación o concesión”.

TÍTULO 3

De los prestadores de servicios turísticos y la calidad turística

Artículo 7. *Modificación del Artículo 5 de la Ley 1558 de 2012.* Modifíquese el artículo 5 de la Ley 1558 de 2012, el cual quedará así:

“Artículo 5. De la calidad en la prestación de servicios turísticos. Con el fin de asegurar que tanto la prestación de servicios turísticos como los destinos turísticos cumplan con niveles mínimos de calidad, seguridad y sostenibilidad, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo determinará niveles de calidad, teniendo en cuenta el tamaño y las capacidades de los prestadores de servicios turísticos, así como las características de los destinos turísticos. Además de lo anterior, establecerá lo relacionado con la calidad turística y las condiciones de homologación de esquemas de certificación internacionales públicos o privados en el marco del Subsistema Nacional de la Calidad”.

Artículo 8. Modificación del Artículo 79 de la Ley 300 de 1996. Modifíquese el artículo 79 de la Ley 300 de 1996, el cual quedará así:

“Artículo 79. Del contrato de hospedaje. El contrato de hospedaje es un contrato de adhesión que una persona celebra con el propósito principal de prestar alojamiento a otra persona denominada huésped, mediante el pago del precio respectivo día a día, por un plazo inferior a 30 días”.

Artículo 9. Tarjeta de Registro de Alojamiento. Los prestadores de servicios de alojamiento turístico deberán llevar el registro de los huéspedes, a través del diligenciamiento de la Tarjeta de Registro de Alojamiento en el sistema que para efectos estadísticos disponga el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el cual será la prueba del contrato de hospedaje.

Artículo 10. Modificación del artículo 94 de la Ley 300 de 1996. Modifíquese el artículo 94 de la Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 26 de la Ley 1558 de 2012, el cual quedará así:

“Artículo 94. De los Guías de Turismo. Se considera guía de turismo a la persona natural, nacional o extranjera, que presta servicios en guionaje turístico, cuyas funciones son las de orientar, conducir, instruir y asistir al turista, viajero o pasajero durante la ejecución del servicio contratado.

Se conoce como guía de turismo a la persona inscrita en el Registro Nacional de Turismo, previa obtención de la tarjeta como guía de turismo otorgada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Para obtener la tarjeta deberá acreditar su nivel de competencias mediante la presentación de un título de formación de educación superior del nivel tecnológico en el área de Guionaje Turístico, o mediante una evaluación de competencias.

También podrá ser reconocido como guía de turismo quien ostente un título profesional en las áreas afines del conocimiento determinadas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y haber aprobado el curso de homologación que el SENA diseñe para tal fin.

El Registro Nacional de Turismo será el documento único y legal para identificar al guía de turismo y contendrá el número de tarjeta. El registro nacional de turismo permitirá

identificar, proteger, autorizar y controlar la actividad del guía como garantía de protección al turista.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo reglamentará la actividad de los guías de turismo y sus niveles de competencias”.

TÍTULO 4

Del control y las sanciones a los prestadores de servicios turísticos

Artículo 11. *Modificación del Artículo 31 de la Ley 300 de 1996.* Modifíquese el artículo 31 de la Ley 300 de 1996, el cual quedará así:

“Artículo 31. Sanciones. Los prestadores de servicios turísticos estarán obligados a dar cumplimiento a las disposiciones legales vigentes en materia de conservación del medio ambiente y uso de los recursos naturales.

En caso de acciones u omisiones constitutivas de infracción en materia ambiental, se aplicarán los procedimientos y sanciones establecidos en la Ley 1333 de 2009, o en las disposiciones que la adicionen, modifiquen o sustituyan. Lo anterior sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades.

Parágrafo. Cuando, como consecuencia de haber sido declarado responsable de cometer una infracción en materia ambiental, un prestador de servicios turísticos reciba como sanción el cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio, conforme lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1333 de 2009, su inscripción en el Registro Nacional de Turismo quedará suspendida por el mismo término de la sanción. Esto siempre y cuando la sanción se encuentre en firme y el cierre temporal o definitivo recaiga sobre la totalidad de la actividad objeto del registro, de lo cual la autoridad sancionatoria deberá informar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.”

Artículo 12. *Modificación del Artículo 71 de la Ley 300 de 1996.* Modifíquese el artículo 71 de la Ley 300 de 1996, el cual quedará así:

“Artículo 71. De las infracciones. Los prestadores de servicios turísticos podrán ser objeto de sanción cuando incurran en cualquiera de las siguientes conductas:

1. Presentar documentación falsa o adulterada al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a las Cámaras de Comercio o a las entidades oficiales que la soliciten.
2. Utilizar publicidad engañosa o que induzca a error al público sobre precios, calidad o cobertura del servicio turístico ofrecido.
3. Utilizar y/o brindar información engañosa que induzca a error al público respecto a la modalidad del contrato, sus condiciones, la naturaleza jurídica de los derechos surgidos del mismo y sus condiciones, o sobre las características de los servicios turísticos ofrecidos y los derechos y obligaciones de los turistas.
4. Incumplir los servicios ofrecidos a los turistas.

5. Incumplir las obligaciones frente a las autoridades de turismo, en especial las establecidas en el artículo 77 de la Ley 300 de 1996, o aquellas que las modifiquen, adicionen o sustituyan.
6. Infringir las normas que regulan la actividad turística, así como las instrucciones y órdenes impartidas por las autoridades de turismo.
7. Operar sin el previo registro de que trata el artículo 61 de la presente ley.
8. Prestar el servicio turístico sin alguno de los requisitos exigidos por la normativa vigente para la inscripción o renovación en el Registro Nacional de Turismo.
9. Permitir la promoción, ofertar o prestar servicios turísticos en lugares en que esté prohibido el ejercicio de la actividad o que no cuenten con los permisos o requisitos exigidos para ello”.

Artículo 13. *Modificación del Artículo 72 de la Ley 300 de 1996.* Modifíquese el artículo 72 de la Ley 300 de 1996, el cual quedará así:

“Artículo 72. Sanciones de carácter administrativo. La Superintendencia de Industria y Comercio impondrá sanciones cumpliendo el trámite respectivo, que iniciará de oficio o previa presentación de reclamo, a los prestadores de servicios turísticos que incurran en cualquiera de las infracciones tipificadas en el artículo 71 de la presente ley.

El régimen sancionatorio que aplicará para los prestadores de servicios turísticos será el consagrado en el Estatuto del Consumidor. Además de las sanciones establecidas en el Estatuto del Consumidor, se podrá ordenar la cancelación de la inscripción en el Registro Nacional de Turismo, que implicará la prohibición de ejercer la actividad turística durante 5 años a partir de la sanción.

Parágrafo 1. El cincuenta por ciento (50%) de las sanciones que sean impuestas por la Superintendencia de Industria y Comercio por infracciones tipificadas en el artículo 71 de esta ley, tendrán como destino el presupuesto de la mencionada Superintendencia, y el otro cincuenta por ciento (50%) se destinará al Fondo Nacional de Turismo.

Parágrafo 2. Tratándose del incumplimiento de las obligaciones contractuales de los prestadores de servicios turísticos, el turista reclamante podrá demandar el incumplimiento ante la jurisdicción ordinaria o ante la Superintendencia de Industria y Comercio, en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, sin perjuicio de las sanciones del presente artículo”.

Artículo 14. *Suspensión automática del Registro Nacional de Turismo.* La Superintendencia de Industria y Comercio podrá solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo la suspensión de manera automática del Registro Nacional de Turismo del prestador de servicios turísticos que incurra en alguna de las siguientes conductas:

1. Promoción o prestación de servicios en zonas no compatibles con el ejercicio de la actividad turística, situadas al interior de las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). También será causal de suspensión la promoción o prestación de actividades turísticas prohibidas al interior de dichas áreas. En estos casos, la

inscripción en el Registro Nacional de Turismo quedará suspendida por un término de 6 meses.

2. Prestación de servicios turísticos en bienes de uso público sin concesión o permiso, cuando estos sean necesarios para el ejercicio de la actividad. En estos casos, la inscripción en el Registro Nacional de Turismo quedará suspendida por un término de 6 meses.
3. Reincidencia en conductas constitutivas de infracción, cuando en un periodo inferior a dos años haya sido sancionado más de una vez por parte de la autoridad ambiental competente, la Superintendencia de Industria y Comercio o alguna de las autoridades locales. La inscripción en el Registro Nacional de Turismo quedará suspendida por un término de 3 meses la primera vez que reincida, 6 meses la segunda vez, y 1 año la tercera vez. En caso de posterior reincidencia en el mismo término, se impondrá la cancelación del Registro Nacional de Turismo por un término de 5 años, sin perjuicio de las demás acciones legales que correspondan.

Parágrafo 1. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo deberá informar de la suspensión a Confecámaras y a la Superintendencia de Industria y Comercio para los asuntos de su competencia.

Parágrafo 2. La medida de cancelación a la que hace referencia el presente artículo se mantendrá aún en los casos de cambio de nomenclatura, razón social o responsable de la actividad, o cuando se traslade la actividad a un lugar distinto en la misma edificación o en inmueble colindante. Si se prueba que el cambio de razón social, de responsable o de lugar se realiza para evadir la medida de suspensión, se impondrá la cancelación de la actividad por el término de 5 años.

Artículo 15. Responsabilidad de los representantes legales de personas jurídicas que prestan servicios turísticos. Cuando el prestador de servicios turísticos sea una persona jurídica y su representante legal hubiere también sido vinculado a una investigación administrativa por el incumplimiento de las normas previstas en esta ley y hubiere sido sancionado por lo menos en tres (3) ocasiones, en un periodo inferior a tres (3) años por la Superintendencia de Industria y Comercio, el representante legal sancionado no podrá inscribirse nuevamente en el Registro Nacional de Turismo con un nuevo establecimiento de comercio a su nombre o como representante legal de una persona jurídica que preste servicios turísticos, por un periodo de tres (3) años después de encontrarse en firme la última sanción. Para este efecto, la Superintendencia de Industria y Comercio deberá informar de las sanciones al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y a Confecámaras.

TÍTULO 5 De la contribución parafiscal para la promoción del turismo

CAPÍTULO 1 Generalidades

Artículo 16. *Modificación del Artículo 40 de la Ley 300 de 1996.* Modifíquese el artículo 40 de la Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 1 de la Ley 1101 de 2006, el cual quedará así:

“Artículo 40. *De la contribución parafiscal para la promoción del turismo.* Créase una contribución parafiscal con destino a la promoción, sostenibilidad y competitividad del turismo. Esta contribución en ningún caso será trasladada al usuario.

El hecho generador de la contribución parafiscal para la promoción del turismo es la realización de la actividad económica principal de los sujetos pasivos o aportantes de la contribución parafiscal, definidos en el artículo 3 de la Ley 1101 de 2006 o aquel que lo adicione, modifique o sustituya.

El sujeto activo es el Fondo Nacional de Turismo.

Parágrafo. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo determinará el procedimiento de recaudo, declaración, pago, fiscalización y determinación de la obligación tributaria, y en los vacíos normativos se aplicará el Estatuto Tributario Nacional. El régimen sancionatorio aplicable será el establecido en el Estatuto Tributario Nacional”.

Artículo 17. *Modificación del Artículo 41 de la Ley 300 de 1996.* Modifíquese el artículo 41 de la Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 2 de la Ley 1101 de 2006, el cual quedará así:

“Artículo 41. *Base gravable de la contribución parafiscal.* La base gravable para liquidar la contribución parafiscal será el monto de los ingresos operacionales obtenidos por los sujetos pasivos o contribuyentes. Se entenderá por ingresos operacionales los valores percibidos por concepto del desarrollo de la actividad económica principal. La contribución deberá pagarse al Fondo Nacional de Turismo.

El Fondo Nacional de Turismo será el recaudador de la contribución. El Ministerio de comercio, Industria y Turismo podrá obtener el pago mediante cobro coactivo cuando fuere necesario. Para tal efecto tendrá facultad de jurisdicción coactiva.

Parágrafo 1. Para los sujetos pasivos cuya remuneración principal consista en una comisión o porcentaje de las ventas, se entenderá por ingresos operacionales el valor de las comisiones percibidas. En el caso de las agencias operadoras de turismo receptivo y mayoristas, se entenderá por ingresos operacionales el que quede una vez deducidos los pagos a los proveedores turísticos.

Parágrafo 2. Tratándose del transporte aéreo regular de pasajeros, la liquidación de la contribución parafiscal se hará con base en el número de pasajeros transportados en vuelos internacionales cuyo origen o destino final sea Colombia.

La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil deberá presentar al Fondo Nacional de Turismo la relación de pasajeros transportados en vuelos internacionales, de acuerdo con los reportes entregados por las aerolíneas de pasajeros, donde se deberá discriminar el número de pasajeros que ingresen al país en tránsito o conexión. Para tal efecto, el aporte por pasajero será la suma de US\$1 dólar de los Estados Unidos o su equivalente en pesos colombianos, que no hará parte de la tarifa autorizada.

Parágrafo 3. Los concesionarios de aeropuertos liquidarán la contribución sobre los ingresos operacionales percibidos por pasajeros transportados en medios de transporte aéreo.

Los concesionarios de carreteras liquidarán la contribución sobre los ingresos operacionales percibidos por el paso de vehículos de transporte de pasajeros por peajes. Entiéndase por transporte de pasajeros el traslado de personas en vehículos de transporte público o privado.

Para efectos de la liquidación de la contribución parafiscal para la promoción del turismo, los concesionarios de carreteras reportarán la diferenciación para identificar el transporte de carga y el de pasajeros en el formato que expida el Fondo Nacional de Turismo, previa revisión y validación con el Ministerio de Transporte.

Parágrafo 4. La contribución parafiscal no será sujeta a gravámenes adicionales.”

Artículo 18. Tarifa de la contribución parafiscal. La tarifa de la Contribución Parafiscal para la promoción del turismo será del 2.5 por mil sobre los ingresos operacionales.

Parágrafo 1. Tratándose del transporte aéreo regular de pasajeros, como un régimen de excepción, la liquidación de la contribución será la suma de US\$1 dólar de los Estados Unidos o su equivalente en pesos colombianos.

Parágrafo 2. En el caso de bares y restaurantes turísticos, la contribución será del 1.5 por mil de los ingresos operacionales.

Parágrafo 3. La contribución parafiscal no será sujeta a gravámenes adicionales.

Parágrafo 4. Para efectos de la liquidación del valor de la contribución parafiscal, se excluirán de las ventas de los hoteles el valor de las ventas realizadas por las empresas de tiempo compartido.

CAPÍTULO 2

Aportantes de la contribución parafiscal para la promoción del turismo

Artículo 19. Modificación del Artículo 3 de la Ley 1101 de 2006. Modifíquese el artículo 3 de la Ley 1101 de 2006, el cual quedará así:

“Artículo 3. *Sujetos pasivos de la contribución parafiscal.* Los sujetos pasivos o aportantes de la contribución parafiscal para la promoción del turismo serán:

1. Las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras con o sin residencia en el país, y las sociedades de hecho, nacionales o extranjeras que sean prestadores de servicios turísticos conforme a las normas vigentes, salvo los guías de turismo o quienes cumplan funciones similares.
2. Las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras con o sin residencia en el país, y las sociedades de hecho, nacionales o extranjeras, propietarias u operadoras de los establecimientos y actividades señaladas a continuación:
 - 2.1. Los centros terapéuticos o balnearios que utilizan con fines terapéuticos aguas, minero-medicinales, tratamientos termales u otros medios físicos naturales.
 - 2.2. Las actividades de turismo de naturaleza o aventura, tales como canotaje, balsaje, espeleología, escalada, parapente, canopée, buceo o deportes náuticos en general.
 - 2.3. La concesión de aeropuertos y carreteras.
 - 2.4. El servicio de transporte aéreo y terrestre de pasajeros, excepto el servicio de transporte urbano y el que opera dentro de áreas metropolitanas.
 - 2.5. Los centros de convenciones.
 - 2.6. Las empresas de seguros que expidan pólizas con cobertura para viajes.
 - 2.7. Las empresas que efectúen asistencia médica en viaje.
 - 2.8. La operación de muelles turísticos, marinas deportivas y terminales de cruceros.
 - 2.9. Los establecimientos del comercio ubicados en las terminales de transporte terrestre, aéreo y marítimo de pasajeros que no se encuentren dentro de los numerales anteriores.
 - 2.10. Las empresas asociativas de redes de vendedores multinivel de servicios turísticos.

Parágrafo 1. Para los efectos de la presente ley, se considera que prestan los servicios de vivienda turística las personas naturales o jurídicas cuya actividad sea la de arrendar o subarrendar por periodos inferiores a 30 días, con o sin servicios complementarios, bienes raíces de su propiedad o de terceros, o la de realizar labores de intermediación entre arrendadores y arrendatarios para arrendar inmuebles en las condiciones antes señaladas. Se presume de hecho que quien aparezca arrendando más de un inmueble de su propiedad o de terceros por periodos inferiores a 30 días es prestador de servicios turísticos.

Parágrafo 2. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo definirá los criterios para otorgar la calidad de “turístico” a los bares y restaurantes. ”

TÍTULO 6

De las plataformas electrónicas o digitales de servicios turísticos

Artículo 20. Obligaciones especiales de las plataformas electrónicas o digitales de servicios turísticos. Las plataformas electrónicas o digitales de servicios turísticos, en su calidad de prestadores de servicios turísticos, deberán cumplir con las siguientes obligaciones especiales, además de las señaladas de manera general para los prestadores de servicios turísticos, así como las establecidas en el Estatuto del Consumidor:

1. Contar con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo.
2. Exigir y verificar que quien oferte, anuncie o promocióne la prestación de servicios turísticos en Colombia a través de la plataforma, cuente con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo. Para este efecto, la plataforma electrónica o digital deberá habilitar un espacio en el que el prestador de servicios turísticos haga visible su número de inscripción en el Registro Nacional de Turismo.
3. Exigir y verificar que quien oferte, anuncie o promocióne la prestación de servicios turísticos en Colombia a través de la plataforma, informe en su anuncio los servicios ofrecidos, las condiciones y el precio total, incluido el valor de los impuestos, tasas, cargos, sobrecargos, así como las políticas de confirmación y cancelación.
4. Retirar o eliminar los anuncios y/o ofertas de los prestadores de servicios turísticos que no cuenten con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo, que hayan incumplido sus deberes de información y publicidad, o que se solicite por las autoridades de inspección vigilancia y control.
5. Llevar un registro actualizado de los prestadores de servicios de alojamiento turístico que oferten, anuncien o promociónen sus servicios a través de la plataforma, en los términos que señale el reglamento. Esta información deberá ser compartida con el Viceministerio de Turismo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo cuando este lo solicite, en los términos del numeral 4 del artículo 77 de la Ley 300 de 1996, o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.
6. Entregar la información que requieran las autoridades de inspección, vigilancia y control, así como las autoridades de fiscalización tributaria.
7. Cumplir con los lineamientos generales en el uso y operación de los servicios ciudadanos digitales.
8. Disponer de mecanismos de atención de peticiones, quejas y reclamos para los prestadores de servicios turísticos y para los turistas.
9. Las demás que determine el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

Artículo 21. Responsabilidad de las plataformas electrónicas o digitales de servicios turísticos. Las plataformas electrónicas o digitales de servicios turísticos responderán frente al consumidor por permitir que los prestadores de servicios turísticos comercialicen, vendan, oferten, anuncien o promociónen sus servicios en la plataforma sin contar con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo.

Así mismo, serán responsables por el incumplimiento de las obligaciones de que trata esta ley y por la información que se ofrezca, anuncie o promocióne al turista a través de sus plataformas, respecto de las condiciones, el precio total y las políticas de confirmación y cancelación del servicio, entre otros.

Artículo 22. Publicidad y oferta. El registro nacional de turismo deberá ser público en la oferta del servicio. Las plataformas electrónicas o digitales de servicios turísticos deberán exigir que el número de Registro Nacional de Turismo sea incluido en toda publicidad, ofrecimiento y promoción que anuncie la prestación de servicios turísticos en Colombia. La infracción a lo dispuesto en este artículo se considerará publicidad engañosa.

Artículo 23. Pólizas de seguro. Los prestadores de servicios de alojamiento turístico deberán contar con una póliza de seguro de responsabilidad contra daños de terceros. La póliza mencionada deberá cubrir cualquier siniestro que se presente durante la prestación del servicio de alojamiento turístico. Como mínimo, deberá cubrir los riesgos de muerte, incapacidad permanente, incapacidad temporal, lesiones, daños a bienes de terceros y gastos médicos.

Artículo 24. Prohibición en protección a la infancia y adolescencia. Prohíbese la prestación del servicio de alojamiento turístico a menores de edad que no estén acompañados o autorizados por al menos uno de sus padres o responsables legales, mediante permiso debidamente autenticado ante notario o autoridad consular.

TÍTULO 7

De los incentivos tributarios para el fomento de la actividad turística

Artículo 25. Modificación del Artículo 211 del Estatuto Tributario. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 211 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 13 de la Ley 633 de 2000, el cual quedará así:

“Párrafo transitorio. Los prestadores de servicios turísticos con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo, que desarrollen como actividad económica principal alguna de las descritas a continuación, estarán exentos transitoriamente, hasta el 31 de diciembre de 2021, del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico del que trata el párrafo 2 del presente artículo:

5511	Alojamiento en hoteles
5512	Alojamiento en apartahoteles
5513	Alojamiento en centros vacacionales
5514	Alojamiento rural
8230	La organización, promoción y/o gestión de acontecimientos tales como exposiciones empresariales o comerciales, convenciones, conferencias y reuniones, estén incluidas o no la gestión de esas instalaciones y la dotación de personal necesario para su funcionamiento.
9321	Actividades de parques de atracciones y parques temáticos

Para la aplicación del beneficio, el usuario prestador de servicios turísticos deberá desarrollar la actividad turística en establecimiento de comercio abierto al público, debidamente acreditado mediante su inscripción en el Registro Mercantil”.

Artículo 26. *Modificación del Artículo 240 del Estatuto Tributario.* Modifíquese el parágrafo 5 del artículo 240 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

“Parágrafo 5. Las siguientes rentas están gravadas a la tarifa del 9%:

- a. Servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan en municipios de hasta doscientos mil habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2016, dentro de los diez (10) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por un término de 20 años.
- b. Servicios prestados en hoteles que se remodelen y/o amplíen en municipios de hasta doscientos mil habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2016, dentro de los diez (10) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por un término de 20 años. El tratamiento previsto en este numeral corresponderá a la proporción que represente el valor de la remodelación y/o ampliación en el costo fiscal del inmueble remodelado y/o ampliado, para lo cual se requiere aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana o en su defecto de la Alcaldía Municipal del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado.
- c. Los servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan en municipios de igual o superior a doscientos mil habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2018, dentro de los seis (6) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, por un término de diez (10) años.
- d. Los servicios prestados en hoteles que se remodelen y/o amplíen en municipios de igual o superior a doscientos mil habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2018, dentro de los seis (6) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por un término de diez (10) años, siempre y cuando el valor de la remodelación y/o ampliación no sea inferior al cincuenta por ciento (50%) del valor de la adquisición del inmueble remodelado y/o ampliado, conforme a las reglas del artículo 90 de este Estatuto. Para efectos de la remodelación y/o ampliación, se requiere aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana o en su defecto de la Alcaldía Municipal del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado.
- e. Las rentas exentas a las que tengan derecho las personas naturales que presten servicios hoteleros conforme a la legislación vigente en el momento de la construcción de nuevos hoteles, remodelación y/o ampliación de hoteles, no estarán sujetas a las limitantes previstas en el numeral 3 del artículo 336 de este Estatuto.
- f. Los nuevos proyectos de parques temáticos, nuevos proyectos de parques de ecoturismo y agroturismo y nuevos muelles náuticos que se construyan en municipios de hasta doscientos mil habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2018, dentro de los diez (10) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, por un término de veinte (20) años.
- g. Los nuevos proyectos de parques temáticos, nuevos proyectos de parques de ecoturismo y agroturismo y nuevos muelles náuticos que se construyan en municipios de igual o superior a doscientos mil habitantes, tal y como lo certifique la autoridad

competente a 31 de diciembre de 2018, dentro de los seis (6) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, por un término de diez (10) años.

- h. Lo previsto en este párrafo no será aplicable a moteles y residencias.
- i. Los servicios prestados en parques temáticos, que se remodelen y/o amplíen dentro de los seis (6) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por un término de diez (10) años, siempre y cuando el valor de la remodelación y/o ampliación no sea inferior al cincuenta por ciento (50%) de sus activos. Los activos se deberán valorar conforme al artículo 90 del Estatuto Tributario. Dicha remodelación y/o ampliación debe estar autorizada por parte de la Curaduría Urbana o en su defecto de la Alcaldía Municipal del domicilio del parque temático.
- j. Los servicios de cuidados, alimentación, enfermería, alojamiento, fisioterapia, recuperación y demás servicios asistenciales prestados en centros de asistencia para turista adulto mayor, que hayan iniciado operaciones entre el año 2020 y 2023 o en estos plazos acrediten un avance de obra de por lo menos el 51% del proyecto, e inicien operaciones a más tardar el 31 de diciembre de 2025. La tarifa preferencial aplicará por el término de veinte (20) años, contados a partir del inicio de operaciones del centro.
- k. Los servicios de cuidados, alimentación, enfermería, alojamiento, fisioterapia, recuperación y demás servicios asistenciales prestados en centros de asistencia para turista adulto mayor, que hayan iniciado operaciones antes del 1 de enero de 2020, siempre y cuando acrediten haber realizado remodelaciones y/o ampliaciones durante los años gravables 2020 y 2030 y que el valor de la remodelación y/o ampliación no sea inferior al cincuenta por ciento (50%) del valor de adquisición del inmueble remodelado y/o ampliado, conforme a las reglas del artículo 90 del Estatuto Tributario.

El tratamiento previsto en este literal corresponderá a la proporción que represente el valor de la remodelación y/o ampliación en el costo fiscal del inmueble remodelado y/o ampliado, para lo cual se requiere aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana o en su defecto de la Alcaldía Municipal del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado. La tarifa preferencial se aplicará por el término de veinte (20) años, contados a partir de la finalización de la remodelación del centro de asistencia para turista adulto mayor, que no podrá ir más allá del 31 de diciembre de 2030.

Para acceder a la tarifa preferencial establecida en los literales j y k del presente artículo, los centros de asistencia para turista adulto mayor deberán contar con una inversión mínima, entre propiedad, planta y equipo, de quinientos sesenta y un mil setecientos (561.700) UVT, contar con un mínimo de 75 unidades habitacionales, lo cual deberá ser certificado por Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y cumplir con las siguientes condiciones:

1. Los servicios deberán consistir en asistencia para el adulto mayor, lo que quiere decir que los residentes deben ser personas de sesenta (60) o más años de edad.
2. El uso del suelo en el que se desarrolle la construcción del centro de asistencia para turista adulto mayor deberá ser dotacional o institucional.
3. Antes de iniciar operaciones, el centro de asistencia para turista adulto mayor deberá contar con la autorización de la Secretaría de Salud del respectivo

departamento en el que se ubique el proyecto, en la que se deje constancia de que el edificio en el que se prestarán los servicios cumple con las exigencias técnicas y arquitectónicas requeridas.

4. El centro de asistencia para turista adulto mayor deberá ser operado por una Institución Prestadora de Servicios de Salud- I.P.S., debidamente habilitada por la Secretaría de Salud del departamento y con experiencia comprobable en el segmento.
5. El centro de asistencia para turista adulto mayor deberá ser edificado bajo una sola matrícula inmobiliaria. No se permitirá la venta de unidades inmobiliarias independientes. Estará permitida la venta de derechos fiduciarios y/o participaciones accionarias, o en el fondo de capital o de inversión colectiva, según sea el caso, siempre y cuando el proyecto sea un único inmueble.
6. El centro de asistencia para turista adulto mayor deberá estar ubicado a una distancia no mayor de cinco kilómetros (5 km) desde un hospital o clínica con por lo menos NIVEL III de complejidad.
7. El centro de asistencia para turista adulto mayor deberá contar con enfermería las veinticuatro (24) horas del día, servicio de alimentación, alojamiento, servicios de fisioterapia y recuperación, y un cronograma de actividades diarias de bienestar para el adulto mayor.”

Artículo 27. *Modificación del Artículo 255 del Estatuto Tributario.* Adiciónese un párrafo al artículo 255 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

“Parágrafo 2. *Descuento para inversiones realizadas en control, conservación y mejoramiento del medio ambiente en actividades turísticas.* Para efectos de acceder al descuento para inversiones realizadas en control, conservación y mejoramiento del medio ambiente se considerará inversión en mejoramiento ambiental la adquisición de predios destinados a la ejecución de actividades de conservación y restauración de recursos naturales renovables, aun cuando en estos se desarrollen actividades turísticas. Esto siempre y cuando la actividad turística sea compatible con la conservación y restauración de la diversidad biológica, los recursos naturales renovables y el medio ambiente.

En estos casos, el área destinada al desarrollo de la actividad turística será de hasta el 20% del total del predio adquirido, salvo que se trate de un proyecto turístico especial de los que trata el artículo 264 de la Ley 1955 de 2019, caso en el cual el respectivo plan maestro que apruebe el proyecto turístico especial definirá el porcentaje correspondiente que, en todo caso, no podrá ser superior al 35%.

También darán derecho al descuento aquellas inversiones en el marco de proyectos encaminados al desarrollo de productos o atractivos turísticos, que contribuyan a la preservación y restauración de la diversidad biológica, los recursos naturales renovables y del medio ambiente.

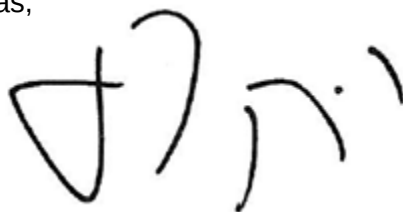
Para efectos de reglamentar los beneficios tributarios aplicables al sector turístico, relacionados con la adquisición de bienes, equipos o maquinaria destinados a proyectos, programas o actividades que tengan como objeto el consumo sostenible, se podrán suscribir convenios con las autoridades ambientales del orden nacional o local”.

Artículo 28. Modificación del Artículo 468-3 del Estatuto Tributario. Adiciónese un numeral al artículo 468-3 del Estatuto Tributario, así:

“5. Los tiquetes aéreos de pasajeros”.

Artículo 29. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de su publicación en el Diario Oficial y deroga el artículo 26 de la Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 4 de la Ley 1558 de 2012, los artículos 70, 76, 80 y 81 de la Ley 300 de 1996 y las demás disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, cursive letters that appear to read 'JMR'.

JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

PROYECTO DE LEY ____ DE 2020

POR EL CUAL SE MODIFICA LA LEY GENERAL DE TURISMO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES



DIEGO JAVIER OSORIO JIMÉNEZ.
Representante a la Cámara
Departamento del Quindío



EDWIN GILBERTO BALLESTEROS
Representante a la Cámara
Departamento de Santander



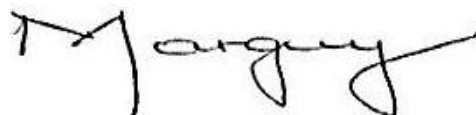
JENNIFER KRISTIN ARIAS
Representante a la Cámara
Departamento del Meta



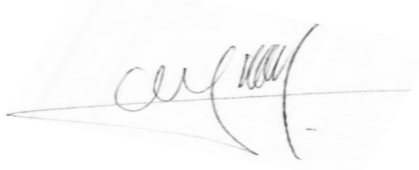
CESAR EUGENIO MARTÍNEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia



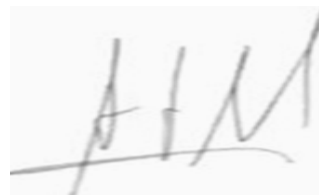
EDWAR DAVID RODRIGUEZ RODRIGUEZ
Representante a la Cámara
Distrito capital Bogotá



MARGARITA MARIA RESTREPO A
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia



MILTON HUGO ÁNGULO VIVEROS
Representante a la Cámara
Departamento Del Valle del Cauca



JHON JAIRO BERMUDEZ GARCÉS
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

PROPUESTA DE ARTICULADO

PROYECTO DE LEY _____ DE 2020

POR EL CUAL SE MODIFICA LA LEY GENERAL DE TURISMO Y SE DICTAN OTRAS
DISPOSICIONES

RUBÉN DARÍO MOLANO PIÑEROS
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca



JUAN DAVID VELEZ TRUJILLO
Representante a la Cámara
Colombianos en el exterior



RICARDO ALFONSO FERRO LOZANO
Representante a la Cámara
Departamento Del Tolima.



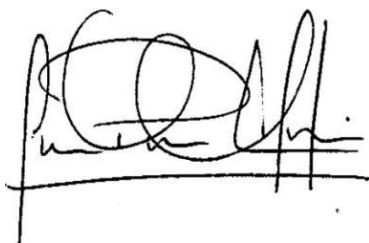
JUAN FERNANDO ESPINAL
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia



ALVARO HERNAN PRADA A.
Representante a la Cámara
Departamento Del Huila.



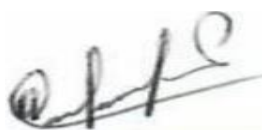
JAIRO GIOVANY CRISTANCHO
Representante a la Cámara
Departamento de Casanare

PROPUESTA DE ARTICULADO**PROYECTO DE LEY _____ DE 2020****POR EL CUAL SE MODIFICA LA LEY GENERAL DE TURISMO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

JUAN PABLO CELIS VERGEL
Representante a la Cámara
Departamento De Santander.



CHRISTIAN MUNIR GARCES
Representante a la Cámara
Departamento Del Valle del Cauca



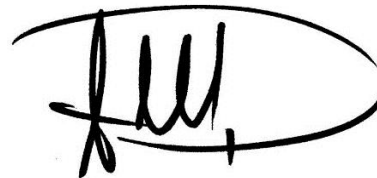
OSCAR DARIO PEREZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia



GABRIEL JAIME VALLEJO CHUFI
Representante a la Cámara
Departamento de Risaralda



HECTOR ÁNGEL ORTIZ
Representante a la Cámara
Departamento De Boyacá



JOSE JAIME USCATEGUI PASTRANA
Representante a la Cámara
Distrito Capital Bogotá



ENRIQUE CABRALES BAQUERO.
Representante a la Cámara
Distrito Capital Bogotá

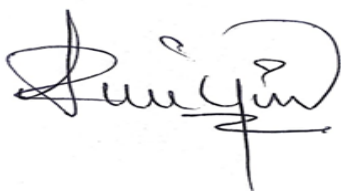


OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR M
Representante a la Cámara
Departamento de Santander

PROPUESTA DE ARTICULADO
PROYECTO DE LEY ____ DE 2020
POR EL CUAL SE MODIFICA LA LEY GENERAL DE TURISMO Y SE DICTAN OTRAS
DISPOSICIONES



JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN.
Representante a la Cámara
Distrito Capital Bogotá



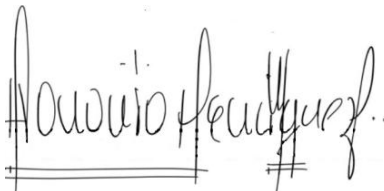
AMANDA ROCIO GONZÁLEZ
Senadora



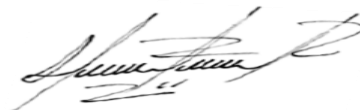
JHON HAROLD SUAREZ
Senador



CARLOS MANUEL MEISEL V
Senador



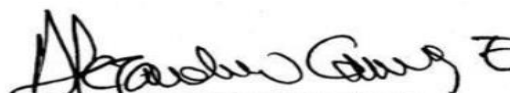
HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ P
Senador



HERNAN HUMBERTO GARZÓN R
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca



SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ
Senador



ALEJANDRO CORRALES
Senador



ERNESTO MACIAS TOVAR
Senador



Esperanza Andrade
Senadora de la República

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY “POR
EL CUAL SE MODIFICA LA LEY GENERAL DE TURISMO Y
SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

TABLA DE CONTENIDO

PROPUESTA DE ARTICULADO	4
INTRODUCCIÓN	26
I. Presentación general de la exposición de motivos del proyecto de ley que se somete a consideración del Congreso de la República	30
1. <i>El turismo y el desarrollo sostenible: necesidad de políticas y lineamientos de sostenibilidad en el sector turismo</i>	30
2. <i>Formalización y competitividad del sector turismo y de los actores de la cadena de valor</i>	32
3. <i>Reactivación del sector turismo: Protección del empleo y generación de ingresos</i>	33
II. Marco normativo y político que sustenta el proyecto de ley	42
III. Contexto internacional	44
1. <i>Contexto mundial</i>	44
2. <i>Contexto en América Latina</i>	45
IV. Propuestas normativas para impulsar el turismo	47
1. <i>Medidas para fomentar la sostenibilidad y la implementación de mecanismos de conservación, protección y aprovechamiento de los destinos y atractivos turísticos</i>	48
2. <i>Medidas para fortalecer la formalización y la competitividad del sector y de los actores de la cadena de valor</i>	52
3. <i>Medidas para promover la recuperación de la industria turística</i>	63
V. Constitucionalidad del proyecto de ley	66
VI. Impacto fiscal	76
REFERENCIAS	77

INTRODUCCIÓN

El turismo es una de las industrias más grandes y dinámicas del mundo, especialmente por su importancia en la sociedad y por su contribución económica, ambiental y sociocultural. Por ello, cada vez son más los países que se preocupan por aumentar su competitividad y consolidarse como destinos turísticos altamente reconocidos. Hoy en día, el turismo se constituye como una fuerza sólida que promete ser uno de los principales sectores de nuestra economía colombiana.

Según la Organización Mundial del Turismo (OMT)¹, el turismo tiene la posibilidad de contribuir al crecimiento económico inclusivo y sostenible, al consumo y a la producción sostenible, y al uso sostenible de los océanos, los recursos marinos y los ecosistemas terrestres. Por este motivo, insta a los gobiernos a cumplir con esta agenda con un marco claro para su aplicación.

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT)² reconoce al turismo como uno de los sectores que a nivel mundial ha crecido a mayor velocidad. Lo anterior puesto que el sector requiere una gran cantidad de mano de obra, motivo por el cual es una fuente importante de empleo, especialmente para aquellas personas que tradicionalmente han tenido un acceso limitado al mercado laboral, como las mujeres, los jóvenes, los migrantes y las personas que habitan zonas rurales. Adicionalmente, contribuye en el desarrollo social y económico con un impacto en la reducción de la pobreza.

En efecto, los nuevos puestos de trabajo de los países en desarrollo son generados en su mayoría por el turismo, por ser este el principal exportador de servicios. Con ello, el sector representa una ventaja competitiva de gran potencial para los países más pobres y menos desarrollados.

La mayor parte de los gobiernos actuales promueven el desarrollo de políticas para fomentar la actividad turística. Esto no solo porque dicha actividad contribuye a una mayor distribución del ingreso nacional por su efecto económico multiplicador, sino también por sus efectos socioculturales, al fortalecer el conocimiento y la apropiación del territorio, garantizar el ejercicio de los derechos constitucionales sociales, económicos y culturales de los ciudadanos, y permitir la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre.

Comprendiendo el valor que representa el turismo, el Gobierno Nacional está comprometido con fortalecer el sector, por lo cual ha reconocido su valor y la importancia que ha tenido, comparándolo con los beneficios que ha traído la industria petrolera a la economía colombiana. Es así como el Presidente de la República³, desde el inicio de su mandato, ha planteado como una de sus prioridades convertir al turismo en el nuevo petróleo de Colombia, a través de iniciativas que le permitan al turismo ser el motor para el desarrollo del país, teniendo en cuenta que se ha convertido en uno de los principales actores del

¹ OMT. (2016). El turismo en la Agenda 2030. <https://www.unwto.org/es/turismo-agenda-2030>

² OIT (2011). Guía Práctica sobre la Reducción de la Pobreza a través del Turismo. https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/guia_pob_tur.pdf

³ Ivan Duque, P. de la República (2018, agosto 31). 'Yo quiero que el turismo sea el nuevo petróleo de Colombia': Presidente Duque. Presidencia de la República. <https://id.presidencia.gov.co:443/Paginas/prensa/2018/180831-Yo-quiero-que-el-turismo-sea-el-nuevo-petroleo-de-Colombia-Presidente-Duque.aspx>

comercio internacional y representa al mismo tiempo una de las principales fuentes de ingresos para muchos países en desarrollo.

Así mismo, resaltó en su plan de gobierno la necesidad de profundizar el turismo mediante el impulso del turismo vivencial, ecológico y de aventura, y el desarrollo de la capacidad turística. Asimismo, enfatizó en que la informalidad afecta la sostenibilidad y se convierte en un enemigo para la consolidación de un turismo de calidad.

Bajo esta lógica, dentro de los pilares del Plan Nacional de Desarrollo⁴, el Gobierno Nacional incluyó el “Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos”, y en este pacto estableció la línea: “Turismo: el propósito que nos une”, dentro de la que se destaca el objetivo de desarrollar un turismo sostenible, responsable y de calidad.

Para materializar estos objetivos del Gobierno Nacional, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo expidió el Plan Sectorial de Turismo 2018-2022 “Turismo: El propósito que nos une”⁵, en el que reconoce a Colombia como “el país latinoamericano con mayor dinamismo en el desarrollo turístico y uno de los más destacados en el mundo por el creciente número de llegadas de viajeros durante los últimos años”.

En desarrollo de estos objetivos, y con el fin de “mejorar la competitividad de Colombia como destino turístico a partir de iniciativas de fortalecimiento de la productividad, la generación de valor y la corresponsabilidad entre los actores del sector turismo, así como su posicionamiento en los mercados nacionales e internacionales”, el plan establece seis grandes líneas estratégicas para el cuatrienio 2018 -2022 que definen la ruta de actuación que, a mediano y largo plazo, solucionarán los cuellos de botella que enfrenta el sector. Dentro de estas líneas destacamos las siguientes, que guardan relación con el presente proyecto de ley:

1. *Generación de condiciones institucionales para el impulso al sector turismo.* Esta línea pone de presente la necesidad de mejorar la gestión de los recursos y generar un adecuado esquema de responsabilidad de los actores que optimice un turismo más sostenible.
2. *Gestión integral de destinos y fortalecimiento de la oferta turística del país.* Las iniciativas planteadas bajo esta línea estratégica buscan dar respuesta a necesidades de planeación y organización, con el fin de mejorar la calidad de la oferta, con base en la mega-diversidad cultural y biológica del país. Su objetivo es fortalecer los procesos de gestión e innovación del desarrollo sostenible del turismo en los destinos del país, de manera que se incremente la competitividad de la oferta de productos, actividades y servicios de alto valor agregado en los territorios.

⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la equidad” (2018). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf>

⁵ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2018). Plan Sectorial de Turismo 2018 – 2022 “Turismo: El propósito que nos une”. <https://www.mincit.gov.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=2ca4ebd7-1acd-44f9-9978-4c826bab5013>

3. *Más inversión, mejor infraestructura y conectividad para el turismo.* A través de esta línea se plantean estrategias que buscan aumentar la inversión extranjera directa en el turismo en Colombia y promover el desarrollo de infraestructura turística y de apoyo a la actividad con criterios sostenibles. Se busca desarrollar, fortalecer y aumentar la infraestructura requerida para el impulso del turismo de alto valor y el diseño de productos especializados, teniendo en cuenta el manejo y la prevención de impactos, de manera que no se afecten los ecosistemas, el patrimonio y el capital con el que cuentan los territorios para desarrollar la actividad turística.
4. *Innovación y desarrollo empresarial en el sector turismo.* Se plantea la necesidad de regular las plataformas de comercialización asociadas al turismo y promover la formalización de todos los servicios turísticos distribuidos desde y a través de ellas. También generar mecanismos de sensibilización, vigilancia, control y verificación del Registro Nacional de Turismo (RNT) y, finalmente, gestionar un beneficio tributario a la sostenibilidad turística, con el fin de promover prácticas empresariales que reflejen un ejercicio ambientalmente responsable de la actividad.

Estas líneas estratégicas pretenden dar respuesta a distintos objetivos específicos, para propiciar condiciones estructurales suficientes que garanticen un turismo sostenible, responsable y de calidad, en concordancia con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de la Convención Marco sobre Turismo Ético de la OMT⁶.

Partiendo de lo anterior, se considera necesario que Colombia aproveche el momento de crecimiento y expansión que vive el sector turístico en el mundo y se inserte en el mercado como un destino sostenible, innovador, diverso, responsable, de alto valor y de calidad, acorde con las nuevas tendencias mundiales de la demanda de la actividad. En este sentido, el turismo debe estar alineado con el propósito de incrementar la productividad nacional, de manera que se dinamice el crecimiento económico y el desarrollo sostenible del país⁷.

La dotación de recursos naturales, paisajísticos y culturales también constituye una parte fundamental de la oferta turística. Si bien nuestro país se destaca por la mega-diversidad de su patrimonio, las autoridades de turismo resaltan que algunos atractivos relevantes del inventario turístico nacional requieren mejorar su estado, toda vez que se observa deterioro en su calidad y significado⁸. Por esta razón, se deben tomar medidas tendientes a su recuperación y preservación y a la mitigación de las afectaciones ambientales y de los impactos al patrimonio natural para mantener el nivel de atractivo, aumentar las oportunidades económicas que ofrece el turismo para las comunidades locales y garantizar la sostenibilidad del sector en Colombia.

En cuanto a la competitividad, el primer aspecto de análisis es la informalidad. En Colombia, según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en su Boletín Técnico de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, para Mayo de 2020 la población de ocupados informales en 23 ciudades y áreas metropolitanas de Colombia fue del 46,8%, lo

⁶ Ibid. pág. 14.

⁷ Ibid. pág. 6.

⁸ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2018). Plan Sectorial de Turismo 2018 – 2022 “Turismo: El propósito que nos une”. <https://www.mincit.gov.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=2ca4ebd7-1acd-44f9-9978-4c826bab5013>

cual representa un alto porcentaje en la absorción de mano de obra en la economía⁹. Al realizar un análisis de informalidad para el sector del comercio, hoteles y restaurantes, se observa que este sector es el que mayor participación registra en la economía informal, con un 42%; valor que además viene creciendo en el periodo estudiado. Esta situación se agrava al tener en cuenta que el uso de plataformas tecnológicas genera presiones adicionales para poder integrar estos nuevos desarrollos a la actividad formal (FEM, 2018).

Finalmente, a pesar del continuo crecimiento que había venido manteniendo el sector turismo desde hace una década, a día de hoy enfrenta nuevos retos por la crisis sanitaria mundial. Según la OMT, la pandemia de COVID-19 provocó una caída del 22% en las llegadas de turistas internacionales durante el primer trimestre de 2020 y podría llevar a un declive anual de entre el 60% y el 80% en las llegadas de turistas internacionales, en comparación con las cifras de 2019. Esto se vería reflejado en 67 millones menos de turistas internacionales, que solo hasta marzo significan 80.000 millones de dólares de los EE.UU. en exportaciones perdidas¹⁰.

Según el Barómetro del turismo mundial de la OMT. con corte a mayo de 2020, se habían puesto en peligro entre 100 y 120 millones de puestos de trabajo y, según las estimaciones de escenarios, la caída de las llegadas está entre el 58% y el 78%. Este impacto en el sector pone en riesgo el crecimiento sostenido que había presentado el turismo durante la última década¹¹.

De igual manera, el Barómetro de la OMT, según los datos obtenidos de Forwardkeys, evidencia una caída abrupta de las reservas aéreas en el mundo, que para el primer trimestre del 2020 fue del 80% y para el caso del continente americano del 67%¹².

Respecto a este impacto que la pandemia está generando sobre el sector turismo, el Consejo Mundial de Viajes y Turismo (CMVT), en su infografía de impacto con corte a junio, estimó que, de los 330 millones de empleos generados por el sector de viajes y turismo, se podrían perder 197.5 millones de estos. Lo anterior equivale al 60% de los empleos del sector y se vería reflejado en una pérdida de USD \$5.543 billones si las restricciones actuales se levantan en septiembre para vuelos internos y regionales, y en noviembre para viajes internacionales¹³.

Ahora bien, el CMVT también presentó los escenarios y el impacto económico del COVID-19 en Latinoamérica, donde, para 2019, 16.9 millones de empleos eran generados por el sector de viajes y turismo, con un producto interno bruto de USD \$299 billones. Sin embargo, para el año 2020, el escenario de mejor estimación proyecta pérdidas de USD \$84 billones, que se verán reflejadas en 4.7 millones de empleos que desaparecerán.

⁹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2020). Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_may20.pdf

¹⁰ World Tourism Organization (UNWTO) (2020). Barómetro OMT del Turismo Mundial, mayo 2020 – Con especial enfoque en el impacto de la COVID-19. <https://doi.org/10.18111/9789284421954>

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

¹³ World Travel & Tourism Council (WTTC). (2020). Recovery Scenarios 2020 & Economic Impact from COVID-19. | <https://wtcc.org/Research/Economic-Impact/Recovery-Scenarios-2020-Economic-Impact-from-COVID-19>

Partiendo de este contexto, el presente proyecto de ley busca establecer un marco regulatorio que propicie la sostenibilidad y la implementación de mecanismos de conservación, protección y aprovechamiento de los destinos y atractivos turísticos del país, que fortalezca la formalización y la competitividad del sector, y que promueva la recuperación de la industria turística en Colombia.

I. Presentación general de la exposición de motivos del proyecto de ley que se somete a consideración del Congreso de la República

El proyecto de ley que el Gobierno Nacional somete a consideración del Congreso de la República tiene por objeto el fomento, el desarrollo, la promoción y la competitividad de la actividad turística, a través de mecanismos que impulsen la transformación y las oportunidades del sector, así:

- Fomentar la sostenibilidad y la implementación de mecanismos de conservación, protección y aprovechamiento de los destinos y atractivos turísticos.
- Fortalecer la formalización y la competitividad del sector y de los actores de la cadena de valor.
- Promover la recuperación de la industria turística.

Para exponer las razones que justifican la necesidad, conveniencia y urgencia de la propuesta, el presente capítulo se desarrollará alrededor de estos tres objetivos.

1. El turismo y el desarrollo sostenible: necesidad de políticas y lineamientos de sostenibilidad en el sector turismo

Antecedentes y contexto

El sector del turismo tiene un gran potencial de contribuir a la agenda de desarrollo, a través de la dinamización económica, la inclusión social, la preservación cultural y la conservación ambiental. Es por esto que la OMT ha manifestado que el turismo se constituye en una herramienta de desarrollo que puede aportar al logro de los 17 ODS establecidos en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

El compromiso de Colombia con la sostenibilidad se puso de manifiesto en el año 2012, cuando el país introdujo los ODS en la Cumbre de Rio de Janeiro. En el marco de este evento –que se enfocó en los requerimientos económicos e institucionales para el desarrollo sostenible–, Colombia argumentó que la sostenibilidad era una necesidad global y que los ODS debían involucrar a todos los países y no sólo a las economías emergentes a las que estaban inicialmente dirigidos. Ello en especial por el papel que debía jugar la protección del medio ambiente y de la biodiversidad en la agenda de desarrollo internacional.

Adicionalmente, Colombia fue pionero en crear una Comisión para el alistamiento y la implementación de la Agenda 2030¹⁴ y fue el primer país en incluir los ODS en su

¹⁴ A través del Decreto 0280 del 18 de febrero de 2015, “Por el cual se crea la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el alistamiento y la efectiva implementación de la Agenda de Desarrollo Post 2015 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS”.

normatividad, a través del Plan Nacional de Desarrollo. Tanto la Política de Turismo Sostenible que viene desarrollando el Viceministerio de Turismo, como las reformas propuestas en este proyecto de Ley, son parte de un esfuerzo más amplio por continuar reiterando el compromiso que tiene el país con el desarrollo sostenible, ubicando la sostenibilidad como pilar fundamental para el desarrollo y la consolidación del sector turismo en Colombia.

En línea con esto último, es necesario partir de la base de que un futuro sostenible depende de una gestión responsable de los recursos, en particular de aquellos que no son renovables y cuyo suministro es limitado. Al ser un usuario importante de los recursos en el territorio, el sector del turismo debe empezar a reflexionar sobre el volumen de su huella ambiental y sobre el tipo de prácticas que, desde los distintos actores de la cadena de valor, están impactando el medio ambiente y los recursos vitales del país. La mitigación de las afectaciones ambientales y de los impactos al patrimonio natural son esenciales para mantener el nivel de atractivo de los destinos turísticos, aumentar las oportunidades económicas que ofrece el turismo para las comunidades locales y garantizar la sostenibilidad del sector en Colombia. En este sentido, un turismo sostenible tiene el potencial de generar una transformación de los territorios, de las comunidades visitadas y de las prácticas de quienes las visitan.

Necesidad de políticas y lineamientos de sostenibilidad en el sector turismo

Aunque el crecimiento del turismo venía siendo constante en los últimos años, el desarrollo de políticas alrededor de sus impactos ambientales no corresponde a ese mismo ritmo de crecimiento. Por consiguiente, es necesario diseñar estrategias que armonicen los objetivos de desarrollo económico del turismo, con la necesidad de proteger la integridad del medio ambiente, los recursos naturales, la biodiversidad, los ecosistemas y el patrimonio material e inmaterial del país.

La coyuntura actual ha puesto de manifiesto que el desarrollo sostenible del turismo es, a la vez, una responsabilidad y una oportunidad para el sector en Colombia. Por un lado, el sector tiene la responsabilidad de empezar a contribuir a la conservación del capital natural del país en la misma proporción en que hace uso del mismo para soportar sus actividades. Y, por el otro, se encuentra ante la oportunidad de transformarse, consolidándose como un vehículo de desarrollo, de generación de oportunidades económicas y de protección medioambiental.

En línea con esto último, el Secretario General de la OMT, Zurab Pololikashvili, ha planteado que “la sostenibilidad no debe ser ya un nicho del turismo, sino que debe ser la nueva norma en todos y cada uno de los segmentos del sector. Es uno de los elementos centrales de nuestras directrices globales para reiniciar el turismo. Está en nuestras manos transformar el turismo y que la superación de la pandemia se convierta en un punto de inflexión para la sostenibilidad”.

En consecuencia, las propuestas que se presentan en este Proyecto de Ley buscan incorporar en la normatividad turística criterios y condiciones para el desarrollo sostenible del sector.

2. Formalización y competitividad del sector turismo y de los actores de la cadena de valor

En los últimos años, el auge de la actividad turística alrededor del mundo ha constituido un factor relevante en el crecimiento de diferentes países, que han encontrado en este sector la clave para dinamizar su economía.

Al tratarse de un sector económico intensivo en mano de obra, el turismo en sí mismo es una oportunidad para la generación de empleo. De acuerdo con el CMVT, en el año 2019 la industria de viajes y turismo soportó 330 millones de empleos en el mundo y, en los últimos cinco años, uno de cada cuatro nuevos empleos fue generado por este sector¹⁵. En el caso de Colombia, el PIB de viajes y turismo creció un 7,1% y el sector representó el 5,2% del total del empleo¹⁶.

A pesar del impacto positivo de la actividad turística en el empleo, la OIT afirma que, a menudo, el sector se caracteriza por tener déficits en relación con el trabajo decente, toda vez que presenta altos niveles de informalidad, salarios bajos, elevadas tasas de rotación y falta de protección social¹⁷.

De acuerdo con el informe de la OIT “Mujeres y hombres en la economía informal – Un cuadro estadístico” (2018), el 61,2% de la población ocupada a nivel mundial trabaja en la economía informal. En Colombia, según el DANE, la proporción de ocupados informales en mayo de 2020 para el total de 23 ciudades y áreas metropolitanas fue de 46,86%¹⁸.

La informalidad no sólo tiene efectos negativos en los trabajadores que se desempeñan en estas condiciones. También tiene un impacto a nivel agregado en el desarrollo de las empresas y de los sectores económicos. Las empresas informales poseen más dificultades para el acceso a financiación e incluso niveles de productividad más bajos. De igual forma, la informalidad genera desventajas para el consumidor, que se enfrenta a productos o servicios que, bajo la promesa de un menor costo, no cumplen con estándares de calidad y/o seguridad.

En el sector turismo, la informalidad también afecta la imagen del país o de la región, debido a la probabilidad de que se generen experiencias negativas en la prestación del servicio turístico, lo que incide en los niveles de competitividad turística y, en el mediano plazo, en la economía del sector.

Reconociendo la capacidad del sector turismo como motor generador de crecimiento económico y de empleo, resulta relevante el diseño y aplicación de políticas públicas orientadas a promover el trabajo decente. La importancia e impacto que puede generar este

¹⁵ World Travel and Tourism Council (2020). The importance of Travel and Tourism in 2019. <https://wttc.org/Research/Economic-Impact>

¹⁶ World Travel and Tourism Council (2020). Colombia, 2020 Annual Research: Key Highlights. <https://wttc.org/Research/Economic-Impact>

¹⁷ Organización Internacional del Trabajo, 2017, Pautas de la OIT sobre el trabajo decente y turismo socialmente responsable, Tomado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/normativeinstrument/wcms_546341.pdf

¹⁸ DANE (2020) Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_may20.pdf

sector son reconocidos en los ODS, al incorporar metas que ponen de manifiesto el potencial del turismo para la creación de puestos de trabajo y la promoción de la cultura y de los productos locales¹⁹.

En línea con esto, en el informe “Pautas de la OIT sobre el trabajo decente y el turismo socialmente responsable” (2017), la OIT afirma que son esenciales las intervenciones para fomentar el empleo, particularmente aquellas que promueven un entorno propicio para el surgimiento y la consolidación de empresas sostenibles. Esta organización también plantea la necesidad de promover el desarrollo de competencias laborales, el empleo en los jóvenes, y facilitar la transición de los trabajadores y empresas desde la economía informal hacia la economía formal.

3. Reactivación del sector turismo: Protección del empleo y generación de ingresos

Tras un crecimiento sostenido en los últimos años, en la vigencia 2019 el sector turismo aportó el 2,15% del valor agregado en la economía nacional²⁰ (CST, DANE).

En el año 2019, el PIB de alojamiento y servicios de comida presentó un crecimiento de 4,21% con respecto al año inmediatamente anterior, alcanzando un total de \$34,1 billones de pesos. De acuerdo con cálculos de la Oficina de Estudios Económicos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, los ingresos reportados en la cuenta de viajes y transporte para el mismo periodo ascendieron a USD\$6.751 millones, representando un incremento del 1,9% respecto de los ingresos obtenidos en 2018, y alcanzando el nivel más alto en la historia del país.

Con ocasión de la coyuntura generada por el COVID-19, la consecuente declaratoria de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional a partir del 17 de marzo de 2020, y las restricciones de movilidad e ingreso al país implementadas para mitigar el contagio del virus, el desarrollo de la actividad turística se ha visto fuertemente afectado.

A continuación, se presenta el impacto negativo observado en las variables económicas de mayor interés para el sector turismo en el país.

Transporte aéreo de pasajeros

De acuerdo con la Aeronáutica Civil, durante el mes de febrero de 2020 el tráfico aéreo internacional de pasajeros registró un crecimiento del 5,6% y el tráfico aéreo nacional del 18,4%, con relación al mismo mes del año anterior. Sin embargo, como consecuencia de las medidas de restricción de viajes aéreos y el cierre de los aeropuertos en el país, en el mes de marzo se empezó a evidenciar una reducción en el transporte aéreo de pasajeros, que llegó a ser del 47,6% para el tráfico internacional y del 37,1% para el nacional.

¹⁹ Organización Internacional del Trabajo, Op. Ci, p. 1

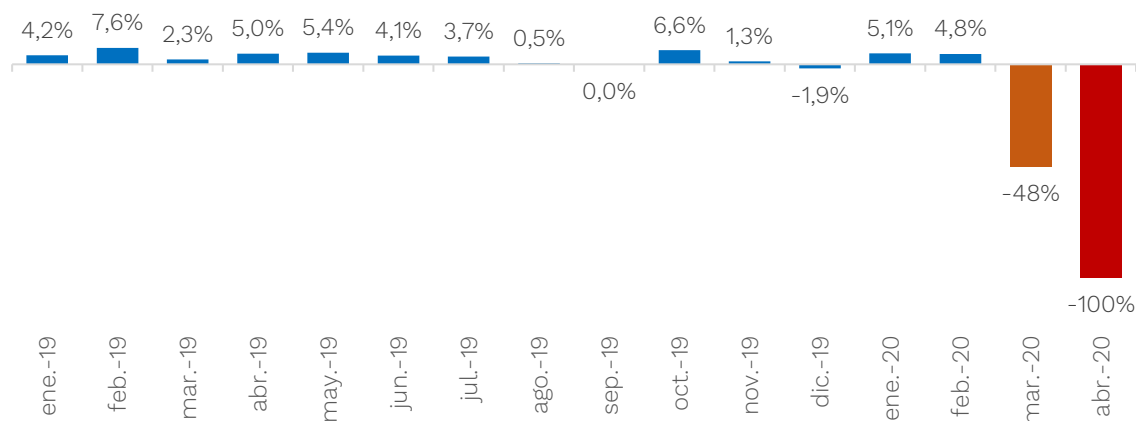
²⁰ Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2020, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_may20.pdf

Teniendo en cuenta que en los meses de abril y mayo estas medidas continuaron vigentes, el tráfico aéreo de pasajeros registrado por la Aeronáutica Civil durante este periodo fue de cero (0).

Visitantes no residentes

Durante los últimos cuatro años, se venía evidenciando un crecimiento sostenido en la llegada de visitantes no residentes al país, alcanzando un nivel máximo de 4,53 millones de visitantes para el año 2019. Esta tendencia se mantuvo durante el primer bimestre de 2020, en donde se registró la llegada de 826.663 visitantes, un 4,93% más de los recibidos durante los mismos meses del 2019 (787.828 visitantes).

Gráfico 1. Variación mensual de visitantes no residentes



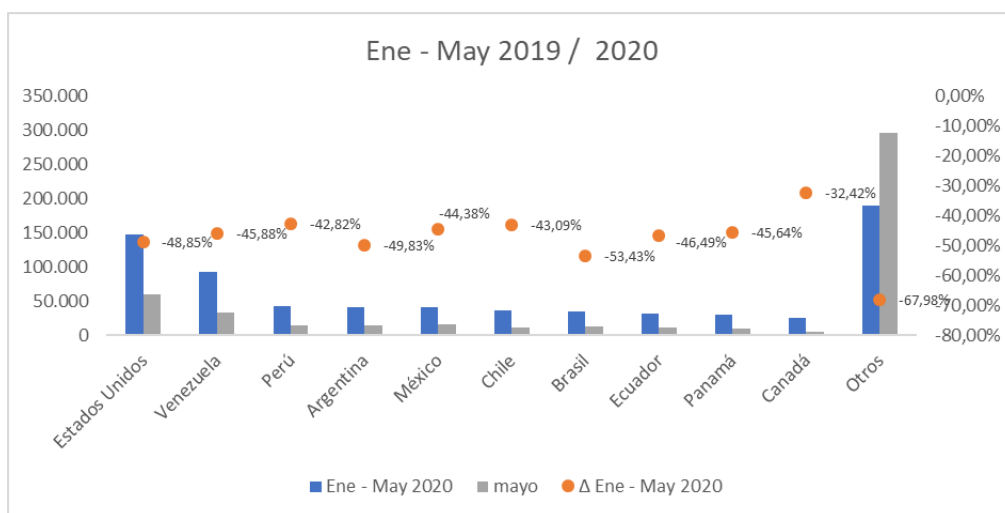
Fuente: DANE-DIAN. Cálculos: OEE-MinCIT.

A pesar de esta dinámica positiva, con ocasión del COVID-19 y las medidas implementadas para evitar la propagación del virus, que estuvieron relacionadas con la restricción de movilidad e ingreso al país, el número preliminar de visitantes durante el mes de marzo fue de 211.295, representando una caída del 48% frente al mismo mes de 2019. Esta caída alcanzó un nivel histórico en el mes de abril, registrando, de manera preliminar, la llegada de 551 visitantes no residentes. Es decir, un 99,8% menos respecto de abril de 2019.

Así mismo, los viajeros extranjeros no residentes, que son el mayor componente de los visitantes no residentes, corresponden a las llegadas de personas con nacionalidad y residencia diferente a la colombiana.

Durante el transcurso del 2020 Bogotá, Bolívar y Antioquia permanecen como los principales destinos de los viajeros extranjeros no residentes. A pesar de que enero y febrero fueron dos meses con crecimiento, en el acumulado enero – mayo se presenta una reducción del 46,52% respecto al mismo periodo del 2019.

Gráfico 2. Variación viajeros extranjeros no residentes



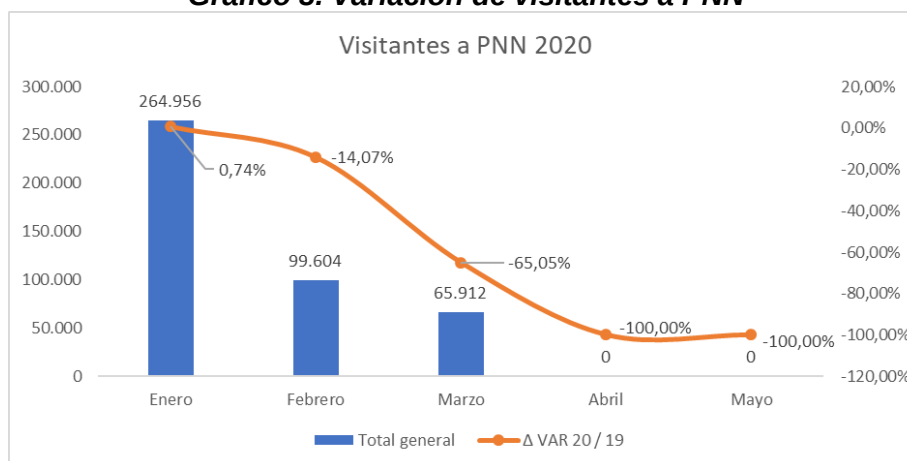
Fuente: Migración Colombia. Cálculos MinCIT

Al analizar los principales países de origen se mantiene la tendencia positiva de los primeros meses del año, con la notable reducción en marzo y abril para todos los casos. Durante el acumulado enero – mayo Brasil y Argentina presentan las menores variaciones respecto al mismo periodo del 2019, -53,43% y -49,83% respectivamente. México es un caso destacable puesto que durante los primeros dos meses mantuvo un crecimiento superior al 20%, perfilándose como un mercado importante durante el 2020, aunque al final del periodo también presentó una variación negativa.

Visitantes a parques nacionales naturales

El número de visitantes a parques nacionales se obtiene a partir de los registros llevados a cabo por Parques Nacionales Naturales de Colombia en cada una de las áreas protegidas que administran.

Gráfico 3. Variación de visitantes a PNN



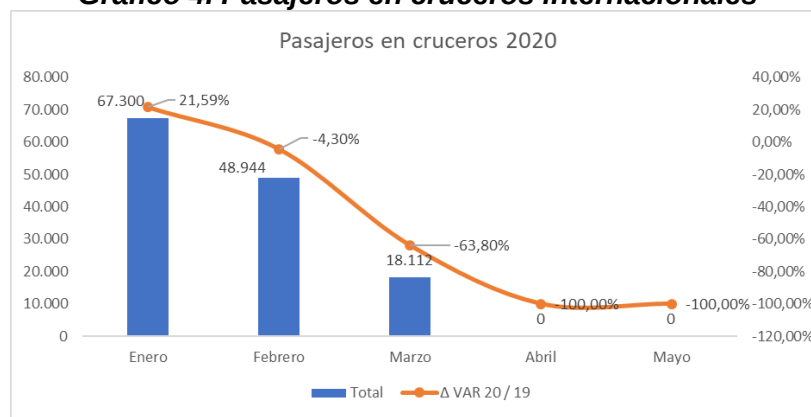
Fuente: Parques Nacionales Naturales de Colombia. Cálculos MinCIT

En el transcurso del 2020 se han reducido los visitantes a Parques Nacionales Naturales desde febrero, siendo abril y mayo meses con valor de cero, dadas las restricciones de ingreso. Ningún departamento obtiene un crecimiento positivo respecto al 2019 en el periodo enero - mayo.

Pasajeros en cruceros internacionales

Los pasajeros en cruceros internacionales son un registro llevado a cabo a partir de los reportes presentados por las sociedades portuarias de los tres principales puertos del caribe habilitados para el arribo de cruceros internacionales.

Gráfico 4. Pasajeros en cruceros internacionales



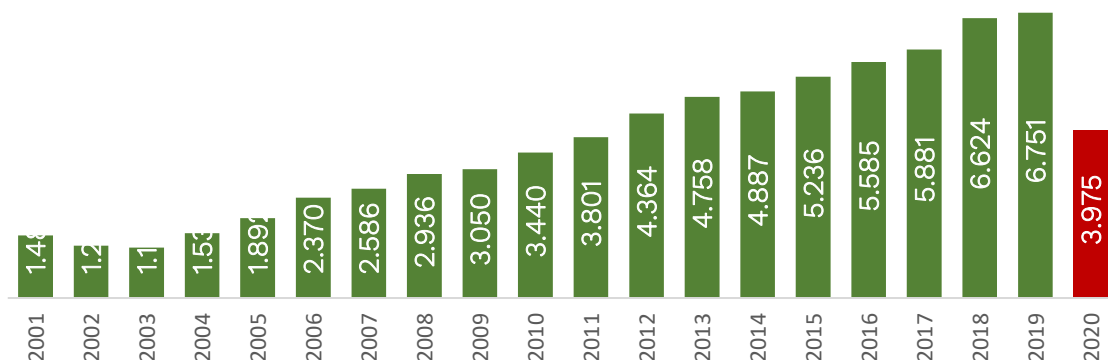
Fuente: Sociedades Portuarias. Cálculos MinCIT

El año 2020 se presentaba como un buen año para la llegada de pasajeros en cruceros internacionales, puesto que se observa en enero y febrero importantes incrementos respecto al 2019. En marzo, debido a la coyuntura del COVID – 19, se desplomó la llegada de cruceros, situación que se agudiza en abril y mayo al registrar cero pasajeros, durante el IV trimestre se espera retomar la operación de estas embarcaciones.

Ingresos por divisas

Debido al auge del turismo en el país, los ingresos de divisas asociados a esta actividad habían venido presentando un incremento año a año, alcanzando un máximo histórico para 2019 de US\$6.751 millones.

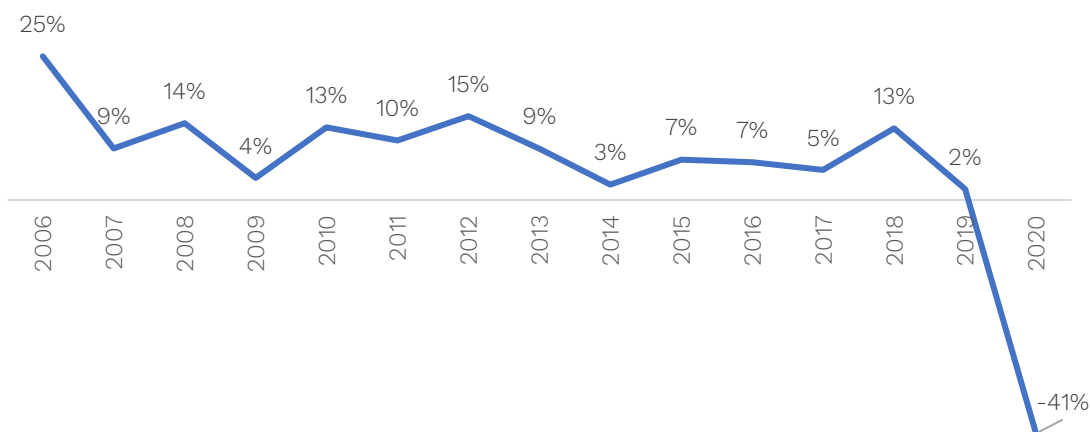
Gráfico 5. Ingresos de divisas provenientes de la cuenta de viajes y turismo (cifras en US\$ millones)



Fuente: Banco de la República. Cálculos y estimaciones: OEE- MinCIT.

Como consecuencia de la caída en el número de visitantes, la Oficina de Estudios Económicos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo estima que los ingresos de divisas por turismo para el año 2020 se reducirán en más de un 40% frente a lo percibido en 2019 (USD\$ 6.751 millones).

Gráfico 6. Variación en el ingreso de divisas provenientes de la cuenta de viajes y turismo

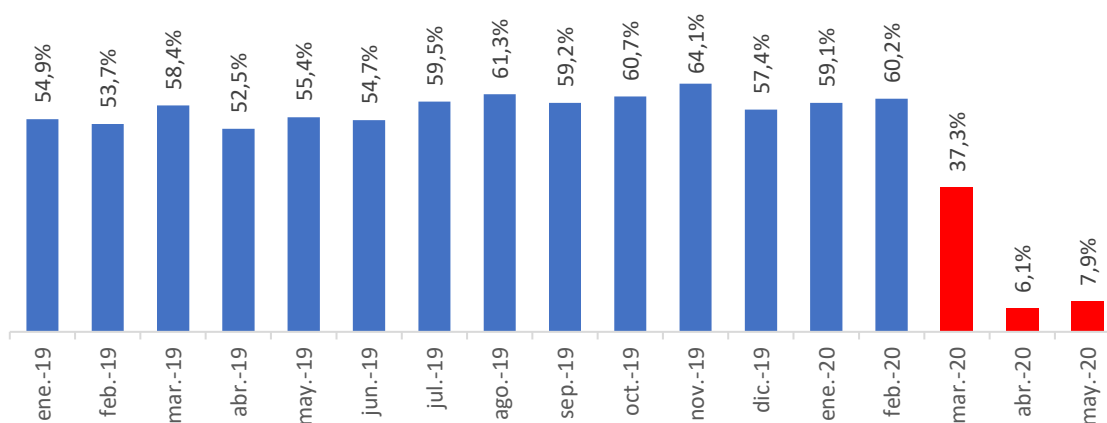


Fuente: Banco de la República. Cálculos y estimaciones: OEE- MinCIT

Ocupación hotelera

Con un promedio de 57,7%, el país alcanzó los mayores niveles históricos de ocupación hotelera en el año 2019, siendo los meses de noviembre y agosto los de mayor nivel con 64,1% y 61,3%, respectivamente. Ahora bien, la Oficina de Estudios Económicos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo estimó que para el año 2020 la ocupación hotelera tan sólo alcanzará un nivel cercano al 24%.

Gráfico 7. Nivel de ocupación hotelera (%)



Fuente: DANE. Cálculos y estimaciones: OEE-MincIT

Si bien durante el período enero-febrero de 2020, el nivel de ocupación se registró en 59,7%, para el mes de marzo alcanzó un 37,3%. Es decir, 21,1 puntos porcentuales por debajo del mismo mes de 2018. Para los meses de abril y mayo, la reducción alcanzó niveles históricos, cayendo más de 45 puntos porcentuales en cada mes. En abril, el nivel de ocupación hotelera fue de 6,1%, mientras en mayo alcanzó un 7,9%.

Ingresos

Considerando las restricciones que afectan el desarrollo de la actividad turística, que generaron un impacto directo en el número de visitantes no residentes en el país, el Viceministerio de Turismo realizó una encuesta dirigida a los prestadores de servicios turísticos, con el fin de determinar el impacto real de la crisis en los ingresos percibidos por ellos.

Tabla 1. Ingresos promedio de los prestadores de servicios de alojamiento

INGRESOS PROMEDIO POR EMPRESA			
Tamaño de empresa	INGRESOS MARZO 2019	INGRESOS MARZO 2020	% crecimiento
Grande empresa	\$ 2.518.730.718	\$ 1.331.815.227	-47,1%
Mediana empresa	\$ 635.388.356	\$ 370.270.179	-41,7%
Pequeña empresa	\$ 183.813.304	\$ 116.960.750	-36,4%
Micro empresa	\$ 10.313.453	\$ 6.579.758	-36,2%

Fuente: Viceministerio de Turismo

Para los prestadores de servicios turísticos de alojamiento, los ingresos promedio del mes de marzo de 2020 presentaron una caída del 45,5% frente al mismo mes de 2019. Esto considerando que las medidas fueron implementadas a mediados de mes. Ahora bien, si se considera que durante los meses de abril a julio las restricciones rigieron durante todo el mes, la reducción de los ingresos podría ser de más del 95%.

Tabla 2. Ingresos promedio de los prestadores de servicios turísticos diferentes a los de alojamiento y hospedaje

INGRESOS PROMEDIO POR EMPRESA			
Tamaño de empresa	MARZO 2019	MARZO 2020	% crecimiento
Grande empresa	\$ 4.479.263.181	\$ 2.639.305.459	-41,1%
Mediana empresa	\$ 841.621.353	\$ 615.723.853	-26,8%
Pequeña empresa	\$ 203.061.887	\$ 132.776.320	-34,6%
Micro empresa	\$ 12.457.937	\$ 7.741.587	-37,9%

Fuente: Viceministerio de Turismo

Esta misma proporción se mantiene para el caso de los demás prestadores de servicios turísticos, que a marzo de 2020 reportan pérdidas en promedio del 38,7%.

El 96% de las empresas del sector turismo se cataloga como Mipymes y el 91% son microempresas. De acuerdo con la encuesta en mención, los gastos mensuales asociados a la nómina son de aproximadamente \$313 mil millones de pesos para las microempresas. Este segmento empresarial tiene ingresos mensuales promedio de \$13 millones, mientras su costo mensual promedio asociado al pago de la nómina es de \$4,5 millones. Es decir que cerca del 35% de los ingresos mensuales de las microempresas de turismo son destinados a obligaciones laborales. Sin embargo, teniendo en cuenta que para el mes de marzo de 2020 los ingresos reportados descendieron en un 46%, siendo de \$7 millones mensuales en promedio, el costo relativo del pago de nómina ahora corresponde al 64% de sus ingresos.

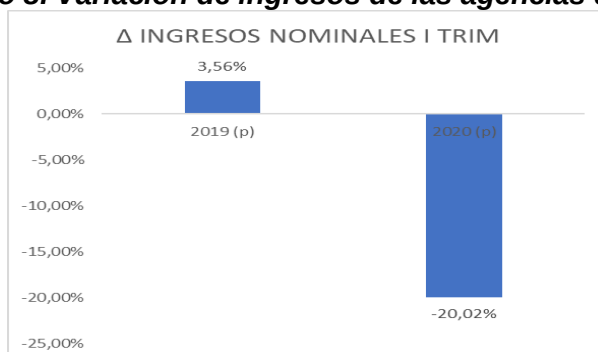
De otra parte, los ingresos declarados por los prestadores de servicios turísticos inscritos en el RNT para el año gravable 2019 fueron de \$15,11 billones. Teniendo en cuenta que las medidas de mitigación de la propagación del COVID-19 se empezaron a implementar a mediados del mes de marzo, y que se estima que la caída en el volumen de ventas para el 2020 sea del 69%²¹, la disminución en ingresos de los prestadores de servicios turísticos se proyecta en \$10,15 billones.

Muestra trimestral de agencias de viaje

La Muestra Trimestral de Agencias de Viaje es una operación estadística llevada a cabo por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) sobre las agencias de viaje, su representatividad es nacional.

En el primer trimestre del 2020 se evidencia la afectación en la variación de ingresos de las agencias de viaje, siendo incluso más negativa que los hoteles durante este mismo acumulado enero – marzo, ubicándose en un -20,02% respecto al 2019.

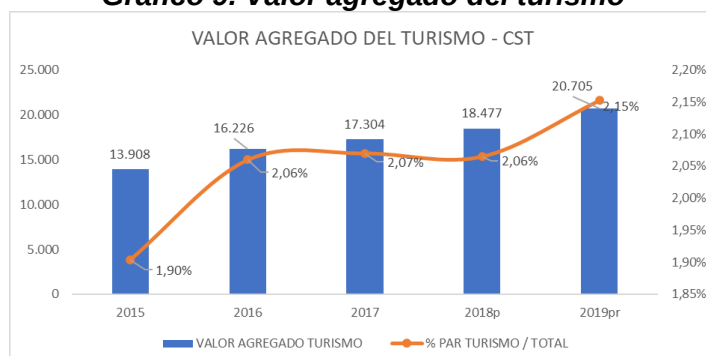
²¹ Abecé medidas tributarias sector comercio, industria y turismo para mitigar efectos del covid-19 5 de junio de 2020. Tomado de: http://colombiasigueadelante.mincit.gov.co/colombia_sigue_adelante/media/archivos/pdf/jun-5-abc-medidas-tributarias-turismo.pdf

Gráfico 8. Variación de ingresos de las agencias de viajes

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Cálculos MinCIT

Cuenta satélite de turismo

La Cuenta Satélite de Turismo es un ejercicio realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), mediante el cual se analizan diferentes mediciones de dicha entidad para establecer el aporte económico de las actividades características del turismo. Los valores se presentan en miles de millones de pesos.

Gráfico 9. Valor agregado del turismo

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Cálculos MinCIT

Desde el 2015 se evidencia una tendencia creciente en los valores registrados por la Cuenta Satélite de Turismo, dando cuenta del importante crecimiento del sector a través de los años, siendo el 2019 el máximo histórico con 20.705 miles de millones de pesos.

La participación del turismo sobre el valor agregado total de la economía se mantenía en un promedio del 2%, incrementándose en 2019 hasta el 2,15%. Es muy posible que estos resultados cambien drásticamente durante el 2020 debido a la coyuntura provocada por el COVID – 19.

Empleo

La reducción en el número de visitantes no residentes al país, que tiene como consecuencia directa la reducción en el nivel de ingresos, no sólo pone en riesgo la supervivencia de las

empresas del sector, sino que evidencia una alta probabilidad de una pérdida masiva de empleos.

Cifras publicadas por el DANE para el mes de marzo empezaron a confirmar esta realidad. Para ese mes, la tasa de desempleo a nivel nacional fue de 12,6%. Para el mes de mayo, el panorama fue más desalentador, pues la tasa de desempleo nacional llegó a un 21,4%, representando un aumento de 10,9 puntos porcentuales frente al mismo mes del año pasado (10,5%).

Por su parte, la tasa de ocupación para el mes de marzo fue de 51,7%, inferior en 4,7 puntos porcentuales respecto a la tasa alcanzada en el mismo mes del año anterior. Para el mes de mayo dicha tasa fue de 43,4%, con lo que la caída fue de 13 puntos porcentuales frente a mayo de 2019.

En particular, en el año 2018 el sector turismo representó el 8,8% del total de empleos del país, con más de 1,9 millones de personas empleadas. El crecimiento en la ocupación respecto de lo registrado en 2017 fue del 3,74%. Es decir, se generaron 71 mil nuevos empleos.

El desarrollo de las actividades que comprenden el sector turismo representó una proporción importante del total de ocupados en el país en ese año. Los restaurantes, por ejemplo, participaron con el 6,82% del total de ocupados, seguidos por el sector de transporte de pasajeros con el 4,03%, las actividades de esparcimiento con el 1,31%, los establecimientos de alojamiento con el 0,61% y las agencias de viaje con el 0,13%.

Sin embargo, de acuerdo con estimaciones del Viceministerio de Turismo, en su informe “Impacto económico del COVID-19 sobre los Prestadores de Servicios Turísticos en Colombia”, a marzo de 2020 el 78% de los empleos permanentes del sector se encontraba en riesgo²².

Tabla 3. Ocupación a nivel nacional (mayo 2020)

	May-20	May-19	Variación absoluta	Variación %
Población ocupada	17.262	22.164	-4.902	-28,4%
Comercio y reparación de vehículos	3.349	4.259	-910	-27,2%
Industrias manufactureras	1.752	2.468	-716	-40,9%
Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana	2.014	2.701	-687	-34,1%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	2.684	3.252	-569	-21,2%
Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios	1.375	1.916	-541	-39,3%
Construcción	1.006	1.470	-463	-46,0%
Alojamiento y servicios de comida	1.169	1.579	-410	-35,1%
Transporte y almacenamiento	1.356	1.560	-205	-15,1%

²² La Oficina de Estudios Económicos estima que para los prestadores de servicios turísticos de alojamiento la caída en el número de ocupados será superior al 42% para el mes de abril, y alcanzará un 70% en los meses de junio, julio y agosto.

Actividades profesionales, científicas, técnicas y de servicios administrativos	1.217	1.348	-131	-10,8%
Actividades inmobiliarias	165	282	-17	-10,3%
Información y comunicaciones	250	354	-104	-41,6%
Suministro de electricidad, gas, agua y gestión de desechos	636	680	-44	-6,9%
Actividades financieras y de seguros	282	294	-11	-3,9%

Fuente: GEIH-DANE.

Los datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE muestran que, en el mes de mayo de 2020, las actividades relacionadas con turismo (alojamiento y servicios de comida) tuvieron cuatrocientos diez mil (410.000) ocupados menos que en mayo de 2019, lo que representa una reducción del 35,1%.

Conclusiones

De acuerdo con el análisis anterior, el sector se encuentra frente a la peor crisis que haya podido experimentar. La naturaleza de la actividad y de la emergencia sanitaria que enfrenta el país, implica que la recuperación puede tomar un tiempo considerable y dejar el sector devastado.

En el interés de preservar el empleo y conservar un tejido empresarial capaz de adelantar un proceso de reactivación, es muy importante actuar de manera decidida con instrumentos que permitan aliviar el flujo de caja, reducir costos de las empresas, incentivar la demanda y atraer la inversión.

A pesar de las dificultades, el sector turismo continúa siendo una oportunidad de desarrollo para muchas comunidades, así como una gran fuente de empleo y de riqueza para la economía. Concretar su potencial y regreso a la senda de crecimiento requiere la supervivencia de las empresas y la preservación del empleo. Para lograrlo es muy importante intervenir con estímulos que impacten tanto la oferta como la demanda.

En síntesis, con el fin de preparar el sector turismo para su recuperación, es necesario tomar medidas de carácter legislativo que significan el rescate de un sector importante para la economía y que sin la intervención podría tener un retroceso de 15 años.

II. Marco normativo y político que sustenta el proyecto de ley

El turismo se encuentra reconocido por nuestra Constitución Política y regulado por el siguiente marco normativo:

- Constitución Política de Colombia: Especialmente los artículos 2, 13, 52, 80, 313, 333, 338 y 339.
- Ley 99 de 1993: La cual crea el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y le otorga funciones de regular, conjuntamente con la autoridad de turismo, las actividades turísticas que se lleven a cabo en reservas o zonas de manejo especial por razones ambientales.

- Ley 300 de 1996: Conocida como la ley general de turismo, determina los linderos del sector turístico en Colombia, desde el establecimiento de sus principios hasta la hoja de ruta del sector. También determina quiénes son los prestadores de servicios turísticos (art 62) y las infracciones que pudieran llegar a tener.
- Ley 590 de 2000: Tiene por objeto promover el desarrollo integral de las micro, pequeñas y medianas empresas, en consideración a sus aptitudes para la generación de empleo, el desarrollo regional, la integración entre sectores económicos, y el aprovechamiento productivo de pequeños capitales.
- Ley 1101 de 2006: La cual modifica y adiciona la Ley 300 de 1996.
- Ley 1429 de 2010: Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo.
- Ley 1480 de 2011: Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1558 de 2012: Modifica la Ley 300 de 1996.
- Ley 1955 de 2019: Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.
- Decreto Ley 2106 de 2019: Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública.
- Ley 2010 de 2019: Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018, y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1074 de 2015: Reglamentario Único del Sector Comercio, Industria y Turismo.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” incluye el “Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos”. Dentro de los ejes transversales de este último, se estableció la línea: “Turismo: el propósito que nos une”, en la que se destaca como objetivo el desarrollo de un turismo sostenible, responsable y de calidad, que contribuya a cumplir los siguientes retos: i) fortalecer la institucionalidad para el turismo y la gestión de sus recursos, ii) fortalecer los procesos de gestión e innovación del desarrollo del turismo sostenible, iii) articular los requerimientos del sector turístico con el desarrollo de la infraestructura del país, iv) fortalecer la innovación y el desarrollo empresarial en el sector turístico, y v) fortalecer la formación y vinculación del talento humano que requiere la actividad turística. Para tales efectos, el Gobierno Nacional dispuso la puesta en marcha de distintas estrategias, dentro de las que se incluyen las siguientes:

- Modernizar el marco regulatorio para que el turismo se adapte a los nuevos contextos y realidades del sector y de las regiones.
- Desarrollar productos turísticos diferenciados y de alto gasto, como el turismo de naturaleza, turismo cultural, turismo de reuniones, y turismo de salud y bienestar.
- Atraer inversión para infraestructura turística sostenible de talla mundial.

Bajo esta lógica, la ruta para el 2030 estará encaminada a que el sector turismo contribuya a mejorar la competitividad de Colombia, insertándose en el mercado internacional como un destino sostenible, innovador, diverso, responsable, de calidad y de alto valor.

Finalmente, dentro de los pactos transversales del Plan Nacional de Desarrollo se destaca el “Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo”, que tiene como base la conexión con los distintos territorios de nuestro país en los que se propone como estrategia fomentar el turismo natural y cultural a partir de los atractivos de las regiones, así como aprovechar la riqueza de la biodiversidad de manera sostenible, mediante la investigación científica y el turismo de la naturaleza.

Adicionalmente, se han construido los siguientes documentos de política pública:

1. Plan Sectorial de Turismo 2018 – 2022 “Turismo: El propósito que nos une”.
2. CONPES 3640 de 2010: Lineamientos de política para el desarrollo del turismo de convenciones y congresos.
3. CONPES 3397 de 2005: Política Sectorial de Turismo. Hace énfasis en las tecnologías de la información y de las comunicaciones como elemento importante en el desarrollo del turismo en el país.
4. CONPES 3956 de 2019: Política de Formalización Empresarial.
5. CONPES 3110 de 2001: Política para el desarrollo del turismo náutico.
6. CONPES 3296 de 2004: Lineamientos para promover la participación privada en la prestación de servicios ecoturísticos en el sistema de Parques Nacionales Naturales - SPNN.

III. Contexto internacional

1. Contexto mundial

Según cifras de la OMT²³, en el año 2019 el crecimiento del turismo internacional se vio reflejado en 1.500 millones de llegadas de turistas internacionales. Esto representó un aumento del 4% respecto al año anterior y confirmó al turismo como un sector económico líder. Y a pesar de que en el 2019 se presentó un contexto de desaceleración económica mundial, el gasto en turismo mantuvo un índice de crecimiento.

Igualmente, de acuerdo con las cifras del Banco Mundial²⁴ y del CMVT²⁵, en el 2019 el turismo representó más del 10% del PIB mundial, generando 330 millones de empleos y 1 de cada 10 empleos en el mundo. Adicionalmente, tuvo un crecimiento de 3,5%, superando el crecimiento de la economía global de 2,5% por noveno año consecutivo.

²³ UNWTO (2020). International tourism growth continues to outpace the global economy. <https://www.unwto.org/international-tourism-growth-continues-to-outpace-the-economy>.

²⁴ Banco Mundial (2019). Tres claves para impulsar el desarrollo a través del turismo y la tecnología. <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2019/01/15/tres-claves-para-impulsar-el-desarrollo-a-traves-del-turismo-y-la-tecnologia>.

²⁵ WTTC (s.f.). Recovery Scenarios 2020 & Economic Impact from COVID-19 <https://wttc.org/Research/Economic-Impact/Recovery-Scenarios-2020-Economic-Impact-from-COVID-19>

En línea con lo anterior, el turismo ha presentado un crecimiento mayor que el comercio de mercancías, puesto que los ingresos de exportación del turismo internacional son una importante fuente de divisas para muchos destinos en el mundo. Esto sugiere que el turismo es un componente importante de la exportación y un motor de diversificación, tanto para las economías emergentes como para las avanzadas, con una gran capacidad para reducir déficits comerciales y para compensar los menores ingresos de exportación de otros bienes y servicios.

Según reportes de la OMT²⁶, el turismo vacacional es el principal objetivo de las visitas en todas las regiones del mundo, donde la proporción de turistas que viaja por motivos de ocio pasó de ser del 50% en el año 2000 a ser del 56% en el año 2018. Además, la proporción en que se usa el transporte aéreo pasó de ser del 46% en el año 2000 a ser del 58% en el año 2018. Por su parte, el porcentaje de utilización del transporte terrestre disminuyó del 49% al 39% en el mismo período.

Ahora bien, la OMT resalta que el crecimiento del turismo se ha visto en todos los subsectores que lo componen, incentivando y mejorando constantemente la conectividad entre los países y las regiones del mundo. Así, en las dos últimas décadas, el número de pares de ciudades únicas conectadas por transporte aéreo se ha duplicado con creces, llegando a más de 20.000 a un costo cada vez más bajo.

Finalmente, de acuerdo con el informe “Travel and Tourism – Global Economic Impact and trends 2020” del CMVT “[d]esde 2019, la mayor parte del gasto mundial en viajes y turismo siguió siendo generado por los viajes nacionales, que representaron el 71,3% del total del gasto mundial, y el 28,7% restante correspondió a los visitantes internacionales. Si bien los países suelen centrarse en el turismo internacional debido a los ingresos obtenidos, el turismo interno puede ser un instrumento poderoso para generar empleo y crecimiento económico, así como para reducir la pobreza y mejorar la infraestructura. De hecho, es probable que el turismo interno sea un factor clave para la recuperación inicial del sector a partir de COVID-19. En lo que respecta al gasto en viajes de ocio y de negocios, existe una firme ponderación hacia el mercado del ocio, que en 2019 representó el 78,6% del total, frente al 21,4% del gasto en negocios. No obstante, los países que dependen excesivamente de los viajes de ocio o de negocios, o de la demanda interna o internacional, tienden a estar más expuestos a diversos riesgos económicos y geopolíticos. Por ello, es importante diversificar y esforzarse por lograr un equilibrio más equitativo entre los distintos segmentos”.²⁷

2. Contexto en América Latina

En su análisis regional de impacto económico del 2019, el CMVT reporta lo siguiente:

En México²⁸ el sector de viajes y turismo representa el 15,5% del total de la economía, con un crecimiento del 1,8% que contrasta con el -0,1% del crecimiento del PIB de la economía

²⁶ UNWTO (2019). International Tourism Highlights. <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284421152>.

²⁷ WTTC (2020). Global Economic Impact & Trends. <https://wttc.org/Research/Economic-Impact/moduleId/1445/itemId/91/controller/DownloadRequest/action/QuickDownload>

²⁸ WTTC (2020). Mexico -2020 Annual Research: Key Highlights. <https://wttc.org/Research/Economic-Impact/moduleId/704/itemId/161/controller/DownloadRequest/action/QuickDownload>

real. Además, el sector genera 7,232 millones de empleos, representando el 13,3% del empleo. Por su parte, los visitantes extranjeros contribuyeron al 5,2% del total de las exportaciones; aspecto que se ve reflejado en un gasto de USD \$26 billones.

Según la Secretaría de Turismo de México²⁹, en el 2019 la llegada de turistas internacionales fue de 45 millones, superando en 3.7 millones de turistas la cifra de 2018. Los ingresos de divisas por concepto de visitantes internacionales ascendieron en más de 24.000 millones de dólares, lo que representó un incremento de 9.0% respecto al 2018.

El porcentaje de ocupación hotelera fue de 60,3%, de los cuales más de 62 millones fueron turistas nacionales (73% del total) y 23 millones fueron turistas internacionales (27% del total). Por su parte, el gasto promedio de los turistas por vía aérea fue de 1,000.9 dólares, superior en 8,1% a la cifra de 2018.

En Chile³⁰ el sector de viajes y turismo representa el 10% del total de la economía, con un crecimiento del 0,3% que supera el 1,1% del crecimiento del PIB de la economía real. Además, el sector genera 991.700 empleos, que equivalen al 11,7% del empleo del país. Por su parte, los visitantes internacionales contribuyeron al 4,4% del total de las exportaciones; aspecto que se ve reflejado en un gasto de USD \$3,451 millones.

Por su parte, según la Federación de Empresas de Turismo de Chile³¹, en el 2019 llegaron a Chile un total de 4.517.962 turistas extranjeros. Al realizar el análisis del gasto con tarjeta de crédito, se registró un total de UF47.441.020.

En Argentina³² el sector de viajes y turismo representa el 9,2% del total de la economía, con un crecimiento del 0,2% que contrasta con el -2,3% del crecimiento del PIB de la economía real. Además, el sector genera 1.424.900 empleos, que equivalen al 7,5% del empleo del país. Por su parte, los visitantes internacionales contribuyeron al 5,9% del total de las exportaciones, lo cual se ve reflejado en un gasto USD \$ 4.6 billones.

Según las cifras de 2019 del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) de Argentina³³, el número de turistas internacionales creció un 11,1% respecto al 2018, pero la cantidad de residentes del país que viajaron al exterior se redujo un 11,9%. La estadía promedio de los turistas que arribaron a los dos principales aeropuertos de Buenos Aires fue de 12,8 noches.

²⁹ Secretaría de Turismo de México (2019). Resultados de la Actividad Turística. [http://www.datatur.sectur.gob.mx/RAT/RAT-2020-01\(ES\).pdf](http://www.datatur.sectur.gob.mx/RAT/RAT-2020-01(ES).pdf)

³⁰ WTTC (2020). Chile 2020 Annual Research: Key Highlights. <https://wttc.org/Research/Economic-Impact/moduleId/704/itemId/90/controller/DownloadRequest/action/QuickDownload>

³¹ Federación de Empresas de Turismo (s.f.) Cifras del turismo en el 2019. https://fedetur.cl/21603/otras_noticias_de_interes/cifras-del-turismo-en-el-2019/

³² WTTC (2020). Argentina 2020 Annual Research: Key Highlights. <https://wttc.org/Research/Economic-Impact/moduleId/704/itemId/60/controller/DownloadRequest/action/QuickDownload>

³³ Instituto Nacional de Estadística y Censos (2019). Estadísticas de turismo internacional. <https://www.yvera.tur.ar/estadistica/documentos/descarga/5e177ebda2a30256135835.pdf>

Por su parte, Reportur³⁴ informó un crecimiento del 16% en el turismo receptivo. Con ello, en Argentina la actividad turística genera 15.000 millones de dólares de ingresos por año producto del movimiento de 15 millones de turistas en el país.

En Ecuador³⁵ el sector de viajes y turismo representa el 5,1% del total de la economía, con un crecimiento del 2,3% que supera el 0,0% del crecimiento del PIB de la economía real. Además, el sector genera 408.800 empleos, que equivalen al 5,2% del empleo del país. Por su parte, los visitantes internacionales contribuyeron al 10,8% del total de las exportaciones, lo cual se ve reflejado en un gasto USD \$ 2,610.1 millones.

Según el Ministerio de Turismo de Ecuador³⁶, en 2019 la llegada de turistas por vía aérea creció un 7%. Con ello, la llegada de extranjeros a Ecuador aumentó un 4,3% en 2019 con respecto a 2018, lo que sugiere que el transporte aéreo representa el 73,08% de las llegadas al país.

En Perú³⁷ el sector de viajes y turismo representa el 9,3% del total de la economía, con un crecimiento del 2,9% que supera el 2,3% del crecimiento del PIB de la economía real. Además, el sector genera 1.299.200 empleos, que equivalen al 7,5% del empleo del país. Por su parte, los visitantes internacionales contribuyeron al 9,7% del total de las exportaciones; aspecto que se ve reflejado en un gasto USD \$ 5,244.3 millones.

Según el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú, en el año 2019 el turismo receptivo cayó 1,1%. Mientras en 2019 se registraron llegadas de 4,371,787 visitantes extranjeros, el 2018 cerró con 4,419,430. Este Ministerio también registró 83,8 millones de pernoctaciones.

IV. Propuestas normativas para impulsar el turismo

Objeto e importancia del proyecto de ley

Esta propuesta de modificación de la Ley General de Turismo tiene por objeto el fomento, el desarrollo, la promoción y la competitividad de la actividad turística, a través de mecanismos que impulsen la transformación y las oportunidades del sector, así:

- Fomentar la sostenibilidad y la implementación de mecanismos de conservación, protección y aprovechamiento de los destinos y atractivos turísticos.
- Fortalecer la formalización y la competitividad del sector y de los actores de la cadena de valor.
- Promover la recuperación de la industria turística.

³⁴ Reportur (2019). El turismo receptivo en Argentina crece un 16%. <https://www.reportur.com/argentina/2019/10/07/turismo-receptivo-crece-mas-16-respecto-al-ano-anterior/#:~:text=En%202019%2C%20la%20cantidad%20de,superar%20los%2015%2C5%20millones.>

³⁵ WTTC (2020). Ecuador 2020 Annual Research: Key Highlights. <https://wtcc.org/Research/Economic-Impact/moduleId/704/itemId/104/controller/DownloadRequest/action/QuickDownload>

³⁶ Ministerio de Turismo de Ecuador (2019). Turismo en cifras. <https://servicios.turismo.gob.ec/turismo-cifras>

³⁷ WTTC (2020). Peru 2020 Annual Research: Key Highlights. <https://wtcc.org/Research/Economic-Impact/moduleId/704/itemId/183/controller/DownloadRequest/action/QuickDownload>

1. Medidas para fomentar la sostenibilidad y la implementación de mecanismos de conservación, protección y aprovechamiento de los destinos y atractivos turísticos

Aunque el crecimiento del turismo venía siendo constante en los últimos años, el desarrollo de políticas alrededor de sus impactos ambientales no corresponde a ese mismo ritmo de crecimiento. Por consiguiente, es necesario diseñar estrategias que armonicen los objetivos de desarrollo económico del turismo con la necesidad de proteger la integridad del medio ambiente, los recursos naturales, la biodiversidad, los ecosistemas y el patrimonio material e inmaterial del país.

Principios y definiciones de la actividad turística (Título 1, capítulos 1 y 2)

Un análisis de la Ley General de Turismo sugiere que son muy pocos los criterios ambientales que se asocian al ejercicio sostenible de la actividad turística y que se tienen en cuenta en su reglamentación. En vez de ser transversales a toda la ley, los aspectos relacionados con el ejercicio ambientalmente sostenible del turismo se limitan casi exclusivamente a una mención en los principios rectores de la actividad (numeral 9 del artículo 2 de la Ley 300 de 1996) y a asuntos relacionados con la reglamentación del ecoturismo y las actividades turísticas que tienen lugar al interior de las áreas protegidas (artículos 26-31).

Partiendo de este contexto, el proyecto de ley busca armonizar los **principios y definiciones de la actividad turística** para remover los obstáculos y posibles subjetividades que dificulten el ejercicio de la actividad. En cuanto a las definiciones de la actividad turística, se adoptan las establecidas por la Convención Marco sobre Ética del Turismo de la OMT, aprobada por Colombia en la Asamblea General de este organismo en 2017.

En esta misma línea, el proyecto de ley plantea una nueva definición del **principio de desarrollo sostenible**, que armoniza la normativa turística con la normatividad ambiental y actualiza el concepto de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 99 de 1993. La nueva definición considera que la actividad turística es un mecanismo para la conservación e integración del patrimonio cultural, natural y social que conduce al mejoramiento de la calidad de vida de la población, la satisfacción del visitante, el bienestar social y el crecimiento económico, sin agotar la base de los recursos naturales en que se sustenta ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo.

Por otro lado, se precisa la **definición de capacidad de carga**, buscando que esta cumpla con el objetivo de contribuir al desarrollo de la actividad turística bajo criterios de conservación y de establecer los parámetros mínimos a tener en cuenta para efectos de fijar la intensidad de uso turístico de una zona determinada y en un periodo de tiempo, de manera adecuada.

Lo anterior es esencial, en tanto la medición y el monitoreo de la capacidad de carga es fundamental para conservar la calidad medioambiental, el patrimonio natural y cultural de un atractivo turístico, por cuanto permite saber y advertir la intensidad de uso que puede

soportar en línea con su desarrollo sostenible. También favorece la toma de decisiones, a partir de información concreta sobre el manejo del número de visitantes y, en esta medida, permite reducir los posibles impactos sobre el medio ambiente.

La norma propone tener en cuenta los siguientes factores mínimos en la determinación de los límites máximos de uso: i) disponibilidad de recurso hídrico para la comunidad receptora y la actividad turística, ii) riesgo de impactos ambientales, iii) riesgo de impactos sociales y económicos, iv) necesidad de preservación y protección del atractivo turístico, v) búsqueda de satisfacción de los visitantes y vi) infraestructura y planta turística con capacidad para soportar de manera sostenible el límite máximo de visitantes.

La capacidad de carga será fijada por la autoridad competente, esto es, por la autoridad que administre el bien o destino según el tipo de atractivo. A título de ejemplo, en algunos casos, será la autoridad ambiental, ya sea la Corporación Autónoma Regional (CAR) o Parques Nacionales Naturales, o el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), o la autoridad territorial, pero dicha competencia puede variar conforme al tipo de atractivo.

Para la fijación de la capacidad de carga se deberán atender los lineamientos que establezca el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y para los atractivos turísticos ubicados en las áreas protegidas del SINAP, también se deberán atender los lineamientos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Finalmente, se considera conveniente incluir una **definición de ecoturismo**, con el fin de evitar imprecisiones o dificultades interpretativas que puedan impactar el desarrollo adecuado de la actividad. En esta medida, se acoge la definición propuesta por la OMT, que precisa el ecoturismo como una actividad turística especializada que se desarrolla en torno a la naturaleza y en la que la principal motivación de los turistas es la observación, el aprendizaje, la experimentación y la apreciación de la diversidad biológica y cultural, con una actitud responsable para proteger la integridad del ecosistema y fomentar el bienestar de la comunidad local. En esta modalidad de turismo se incrementa la sensibilización con respecto a la conservación de la biodiversidad, el entorno natural, los espacios naturales conservados y los bienes culturales, y requiere procesos de gestión especiales para minimizar el impacto negativo en el ecosistema.

De los atractivos turísticos y sus efectos (Título 2)

En el actual contexto normativo, existen figuras como las del “peaje turístico” (artículo 25) y el “recurso turístico” (artículos 23 y 24), que no incluyen los valores ambientales o naturales dentro de las características que permiten su declaratoria. En consecuencia, deben ser ajustadas para su correcta aplicabilidad y para lograr realizar un recaudo destinado tanto a la minimización del impacto de la actividad turística sobre el medio ambiente como a la preservación de los bienes o atractivos turísticos a los que se apliquen.

De ser empleadas adecuadamente y armonizadas con los principios de sostenibilidad, estas propuestas normativas permitirían aplicar lo que en otros países se conoce como “impuestos de preservación ambiental”. Esto es, instrumentos que tienen dentro de sus objetivos lograr un equilibrio entre la actividad turística y la protección ambiental, incorporando los costos

asociados a los servicios ambientales y a la preservación de los recursos naturales en los precios de acceso a determinadas zonas o ecosistemas estratégicos y/o de los servicios turísticos prestados en dichas zonas. Este tipo de figuras sirven, además, como mecanismos de control de la capacidad de carga o de los límites establecidos para la sostenibilidad de los sitios o atractivos turísticos.

En línea con lo anterior, se propone modificar el concepto de “recursos turísticos” por el de **atractivos turísticos**, que guarda mayor relación con la práctica actual y la intención de la norma, toda vez que el recurso se refiere al potencial de un atractivo que todavía no puede ser considerado como tal.

Así, en lo referente a los **atractivos turísticos**, actualmente la Ley 300 de 1996, en su artículo 23 hace referencia a la declaratoria de recursos turísticos de utilidad pública de un conjunto de zonas y elementos que debería adquirirse por el Estado, o preservarse restaurarse o reconstruirse. Al respecto, se resalta que se trata de un conjunto de elementos urbanos, rurales, arquitectónicos, o artísticos que se consideran estratégicos. No obstante, teniendo en cuenta que muchos de los atractivos turísticos del país son ecosistemas, paisajes naturales, elementos de la fauna o de la flora, o conformaciones paisajísticas en las que sobresalen valores naturales, conviene aumentar el alcance de esta figura y generar mecanismos que faciliten la permanencia en el tiempo de los valores naturales constitutivos de atractivo turístico.

Adicionalmente, la norma actual no establece ninguna limitante expresa frente a la realización de actividades contrarias a la preservación del atractivo, dejando abierta la posibilidad de que en esas zonas urbanas o rurales también se realicen actividades que atenten contra su integridad. Por lo anterior, la propuesta de modificación establece la limitante expresa de impedir que los bienes constitutivos de atractivo turístico se destinen a actividades incompatibles con su preservación y hace explícita la obligación de su conservación. También establece que el acto de declaratoria de atractivo turístico debe indicar la tipología del bien declarado, para efectos de dejar claridad sobre el margen de protección del atractivo. Finalmente, plantea que la administración y el manejo de los atractivos turísticos debe adherirse a los lineamientos de la política de sostenibilidad que expida el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Ahora bien, la norma actual establece que cuando la declaratoria de recurso turístico haya sido solicitada por el Ministerio Comercio, Industria y Turismo, los recursos para su reconstrucción, restauración y conservación estarán a cargo del presupuesto nacional, para lo cual se gestionará la inscripción del proyecto en el banco de proyectos de inversión nacional y su aprobación por parte del Departamento Nacional de Planeación. Este planteamiento no corresponde con la realidad y práctica actual, por lo que se considera relevante regular los efectos de la declaratoria de atractivo turístico, para que ello implique su conservación y preservación, con su consecuente destinación de los recursos que se estimen necesarios.

Por otro lado, el actual artículo 25 establece la figura del “peaje turístico”, que presentó dificultades para su reglamentación y consecuente aplicación. La norma establece que los recursos recaudados a partir de dicho peaje se deben destinar exclusivamente a obras de limpieza y ornato, o que conduzcan a preservar o mejorar los sitios, construcciones y

monumentos históricos del municipio. Con ello, no se destinó ninguna parte de los recursos a la manutención del peaje, resultando costoso y de difícil manutención para el municipio. Asimismo, la norma dispuso que sólo pueden establecer un peaje turístico aquellos municipios con gran valor histórico, artístico y cultural, sin incluir aquellos que tienen valor ambiental especial.

Partiendo de lo anterior, se propone crear un **punto de control turístico**, que faculte a los municipios a generar un cobro por el acceso a determinadas zonas o atractivos turísticos de gran valor cultural, histórico, artístico o ambiental. Con ello, se busca generar recursos para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales de la zona, para la preservación del atractivo, y para el funcionamiento del punto de control turístico, con miras a su sostenibilidad. Esta figura sirve, además, como mecanismo de control de la capacidad de carga o de los límites establecidos para la sostenibilidad de los sitios o atractivos turísticos. La propuesta incluye las competencias de ley para su establecimiento.

Sanciones en materia ambiental (Título 4)

Se propone incorporar a la norma consecuencias y procedimientos sancionatorios por infracciones en materia de conservación del medio ambiente y de los recursos naturales, que contribuyan a generar una cultura de sostenibilidad en el sector y a fomentar prácticas de planeación, producción, operación y consumo ambientalmente responsables. Los instrumentos sancionatorios también son esenciales para solucionar algunas de las problemáticas que se han venido generando en ecosistemas y zonas estratégicas del país, como consecuencia de prácticas irresponsables de los prestadores de servicios turísticos.

Por lo anterior, se hace necesario incluir algunas consecuencias derivadas de la comisión de **infracciones en materia ambiental**, que constituyan un elemento persuasivo para que los prestadores de servicios turísticos ejerzan la actividad de manera sostenible y responsable con el medio ambiente y los recursos naturales. En esta medida, mediante la modificación se establece un conjunto de consecuencias para aquellos prestadores de servicios turísticos que, tras haber sido hallados responsables de una o varias infracciones en materia ambiental, deban también ser objeto de restricciones en el ejercicio de la actividad.

Finalmente, la modificación propuesta busca extender la aplicación de las sanciones fuera del Sistema de Parques Nacionales Naturales, toda vez que las infracciones en materia ambiental trascienden las zonas circunscritas a dicho sistema y deben ser objeto de atención, indistintamente del espacio en el que se cometan. En efecto, las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales solo son una parte de la totalidad de las áreas protegidas que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP, conforme lo establece en la actualidad el artículo 2.2.2.1.2.1. del Decreto 1076 de 2015.

Incentivo de descuento para el fomento de inversiones realizadas en control, conservación y mejoramiento del medio ambiente (Título 7)

En el contexto normativo actual, se ha evidenciado que hay una escasa socialización, aplicación y desarrollo de **incentivos para promover el turismo como instrumento de**

conservación del capital natural del país por parte de los actores de su cadena de valor. Es por esto que se hace necesario generar las condiciones para la aplicación de incentivos tributarios al sector turismo y, en concreto, a inversiones realizadas para el desarrollo de actividades y productos turísticos, la reconversión de actividades productivas y la implementación de tecnologías que contribuyan a la conservación y restauración de la biodiversidad, los recursos naturales renovables y el medio ambiente.

Por lo anterior, se propone acceder al descuento de que trata el artículo 255 del Estatuto Tributario (25% de la renta) para las inversiones en proyectos encaminados al desarrollo de productos o atractivos turísticos, que contribuyan a la preservación y restauración de la diversidad biológica, los recursos naturales renovables y del medio ambiente. Mediante la inclusión de este artículo, se busca facilitar que aquellas empresas que inviertan en proyectos o actividades turísticas que beneficien el medio ambiente y los recursos naturales accedan a los beneficios tributarios establecidos en la norma, disminuyendo los pasivos ambientales inherentes a la actividad turística. Esto dado que, en la actualidad, estos beneficios se encuentran focalizados hacia el sector manufacturero y existen obstáculos para que empresas dedicadas a la actividad turística accedan a ellos.

El área destinada al desarrollo de la actividad turística será de hasta el 20% del total del predio adquirido, salvo que se trate de un proyecto turístico especial del artículo 264 de la Ley 1955 de 2019, caso en el cual el porcentaje no podrá ser superior al 35%.

2. Medidas para fortalecer la formalización y la competitividad del sector y de los actores de la cadena de valor

En Colombia, los altos índices de informalidad requieren de un trabajo estructural. Según el Centro de Información Turística de Colombia, en su informe de “Conceptos sobre formalidad turística”³⁸, la informalidad tiene múltiples consecuencias sobre la economía en general, no solo porque afecta la oferta y la calidad del empleo, sino porque aumenta las dificultades de acceso al crédito para los prestadores de servicios turísticos, impacta en la baja productividad de las empresas y genera mayores costos debido a las sanciones por incumplimiento a la normatividad. La informalidad también impacta en los costos del sector público, por la dificultad de ejercer una efectiva vigilancia y control por los servicios turísticos prestados, así como en el sistema de protección social, lo cual ha limitado en gran medida la sostenibilidad del sistema.

La informalidad no solo afecta a las empresas formales. También afecta a los turistas, puesto que debido a la falta de control y de cumplimiento de los estándares, se afecta la calidad del servicio turístico y se pone en juego su seguridad, producto de la clandestinidad de la oferta ilegal. La imagen del país es otra afectada por la informalidad, al igual que la economía del destino turístico, como consecuencia de la evasión de impuestos y del impacto directo en la calidad de vida de los trabajadores, que afecta la composición social.

³⁸ Centro de Información Turística de Colombia (2010). Conceptos Sobre Formalidad Turística. http://www.citur.gov.co/upload/publications/documentos/233.CONCEPTOS_SOBRE_FORMALIDAD_TURISTICA_EN_EL_ESTUDIO_DE_INFORMALIDAD_DE_SANTA_MARTA.pdf

La propuesta de modificación de la Ley General de Turismo tiene por objeto fomentar la formalización y competitividad de la actividad turística y de los sectores productivos, a través de mecanismos para la transformación, la generación de oportunidades en el sector y el desarrollo de negocios responsables.

Prestadores de servicios turísticos y calidad en la prestación del servicio (Título 3)

En la **definición de prestador de servicios turísticos**, México, a diferencia de Colombia, no incluye la actividad de intermediación. Por el contrario, define a los prestadores de servicios turísticos como “las personas físicas o morales que ofrezcan, proporcionen, o contraten con el turista, la prestación de los servicios dirigidos a atender las solicitudes a cambio de una contraprestación”. Por su parte, España define los servicios turísticos como “La actividad que tiene por objeto atender la demanda de las personas usuarias turísticas, incluidos las instalaciones y los bienes inmuebles que hacen posible la prestación”³⁹.

En Perú, la Ley General de Turismo señala, en su artículo 27, que son prestadores de servicios turísticos “las personas naturales o jurídicas que participan en la actividad turística, con el objeto principal de proporcionar servicios turísticos directos de utilidad básica e indispensable para el desarrollo de las actividades de los turistas”. En Chile, el Reglamento para la aplicación del Sistema de Clasificación, Calidad y Seguridad de los prestadores de servicios turísticos define a estos últimos así: “Cualquier persona natural o jurídica, con independencia de que pertenezca al sector público o al privado, que venda, ofrezca para su venta, suministre o se comprometa a suministrar un servicio turística a turistas”. Por último, en Argentina, la Ley de Turismo, en su artículo 12, señala que es considerado prestador de servicios turísticos “la persona física o jurídica que proporcione, intermedie o contrate con el turista, toda prestación de los servicios a que se refiere esta Ley”.

Ahora bien, en Colombia, el actual artículo 76 establece que la prestación del servicio turístico debe ser habitual, lo cual se presta a una interpretación subjetiva sobre el significado de este término. También lleva a que se entienda que todo prestador de servicios turísticos es comerciante y que, como tal, debe estar inscrito en el Registro Mercantil. Adicional a lo anterior, la redacción de la parte final de la norma puede llevar a interpretar que, para ser prestador de servicios turísticos, se requiere inscripción previa en el Registro Nacional de Turismo. No obstante, esta inscripción no es una causa sino una consecuencia de la condición de prestador y un requisito indispensable para la prestación del servicio. En consecuencia, la propuesta precisa la definición de prestador y aclara que la inscripción en el registro no es un requisito para ser prestador de servicios turísticos, sino una obligación adquirida por su calidad.

Por otro lado, se propone modificar el artículo que regula la **calidad turística** para asegurar que tanto la prestación de servicios turísticos como los destinos turísticos cumplan con niveles mínimos de calidad, seguridad y sostenibilidad. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo reglamentará niveles de calidad, teniendo en cuenta el tamaño y las capacidades de los prestadores de servicios turísticos, así como la caracterización de los destinos

³⁹ Ley 13/2016 del 28 de julio.

turísticos. Asimismo, reglamentará lo relacionado con la calidad turística y la homologación de esquemas de certificación internacionales públicos o privados en el marco del Subsistema Nacional de la Calidad.

Uno de los principales aspectos que obstaculizan la formalización es la gran cantidad de trámites y requisitos que incrementan los costos para su operación formal. Una de las consecuencias de la informalidad es que las actividades que se desarrollan sin cumplir los requisitos regulatorios se realizan de manera ineficiente, lo que se traduce en una baja productividad⁴⁰. La mayor parte de los prestadores de servicios turísticos perciben algunos de los requisitos de certificación de calidad como una barrera de acceso al mercado, evaluándolos como complejos, costosos e innecesarios. A esto se suma que la carga de cumplir con los requisitos administrativos es proporcionalmente más alta para las empresas más pequeñas⁴¹, con menor capital⁴².

Un ejemplo de estos requisitos es la obligatoriedad de las Normas Técnicas Sectoriales de Turismo Sostenible y de aventura. Estos documentos se perciben como técnicamente complejos, de dispendiosa aplicación y generadores de desgastes operativos, técnicos y financieros. Adicionalmente, los prestadores de servicios turísticos desconocen su relevancia, las metodologías para su aplicación y los beneficios que pueden aportar a su desarrollo organizacional. Todo esto ha generado que estas normas no se implementen en su totalidad en el sector.

De acuerdo con el informe técnico del contrato FNTC 173 de 2017, con el cual se brindó asistencia técnica al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para la implementación de las Normas Técnicas Sectoriales de Turismo Sostenible y se realizó un ejercicio de verificación, se encontró que, de los 3.557 prestadores verificados eficazmente, solo el 7% cumple el 100% de los requisitos de las normas. Es decir que el 93% de los prestadores verificados no cumplen con este requisito legal, atribuyendo tal situación a que no cuentan con las capacidades técnicas, operativas y financieras para su cumplimiento y a que el municipio en el que se encuentran no ofrece las condiciones suficientes para asegurar tal cumplimiento.

Por su parte, se encuentra que las normas de turismo de aventura no son sostenibles económicamente y no se ajustan a la realidad operacional de las actividades de este nicho de turismo. Esto puesto que 3 de las 6 normas técnicas de turismo de aventura se encuentran desactualizadas. Tal situación pudo ser constatada en el proceso de actualización de la norma de rafting y fue posteriormente revisada por parte del equipo de calidad del Viceministerio de Turismo, en conjunto con los Organismos de Certificación. A partir de dicha revisión, se identificó que la certificación tiene un alcance que trasciende la actividad turística, pues depende del riesgo que está presente en cada uno de los lugares en los que se realiza.

Tomando como referencia todo lo anterior, la propuesta de modificación normativa parte de la necesidad de determinar niveles mínimos de calidad, seguridad y sostenibilidad en la

⁴⁰ La Porta, R., & Shleifer, A. (2014). Informality and development. *The Journal of Economic Perspectives*, 28 (3), 109-126.

⁴¹ Crain, N. V., & Crain, W. M. (2010). The impact of regulatory costs on small firms. <https://dr.lafayette.edu/bitstream/handle/10385/982/Crain-ImpactofRegulatoryCosts-2010.pdf?sequence=1>

⁴² OECD (2015). Economic Policy Reforms 2015. Going for Growth: Going for Growth.

prestación de servicios turísticos, sin que tal cumplimiento implique un desgaste operativo, financiero o técnico para los prestadores de servicios turísticos. Los niveles mínimos se establecerán por medio de reglamentos técnicos, a los cuales los prestadores de servicios turísticos responderán a través de indicadores, por medio de la plataforma de certificación virtual o a través del medio que sea dispuesto por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Finalmente, la propuesta permitirá incorporar al sector turismo en el subsistema nacional de la calidad.

Control y sanciones al prestador de servicios turísticos (Título 4)

La propuesta normativa plantea incluir **nuevas infracciones** a los prestadores de servicios turísticos para ampliar el margen de acción de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) y permitirle investigar al operador que preste el servicio turístico sin el cumplimiento de los requisitos exigidos para la actividad. Esto más allá de no contar con Registro Nacional de Turismo (RNT), como está actualmente. Esta propuesta dará margen de acción a la SIC para que pueda sancionar a quien oferte o permita ofertar servicios turísticos en lugares en los que no está autorizada la prestación del servicio.

Por otro lado, la actual Ley General de Turismo establece un régimen sancionatorio especial para los prestadores de servicios turísticos. Esto lleva a que la SIC, en el ejercicio de sus funciones, investigue y sancione aplicando el régimen especial del prestador de servicios turísticos, a pesar que el turista es un consumidor. Por lo anterior, se propone que, cuando el prestador incurra en alguna de las infracciones del artículo 71 de la Ley 300 de 1996, el **régimen sancionatorio aplicable sea el del Estatuto del Consumidor**. También se propone conservar la única sanción relevante referente a la cancelación de la inscripción en el RNT.

Teniendo en cuenta lo anterior, la propuesta busca unificar y eliminar duplicidad de procedimientos. En efecto, el actual régimen sancionatorio no es relevante para la mayor parte de los prestadores de servicios turísticos, quienes muchas veces prefieren incurrir en la infracción y pagar la sanción, lo cual afecta la calidad del servicio e impacta a los turistas, a la imagen del país o de la región, e incluso a las empresas formales.

Esta situación, y la realidad que enfrenta el turismo a causa de las consecuencias derivadas de la comisión de infracciones, hace necesario tomar medidas que constituyan un elemento persuasivo para los prestadores de servicios turísticos. Hoy en día la suspensión automática del RNT solo puede ser aplicada por un aspecto puramente formal, que es justamente la no renovación de este registro. Por lo tanto, se hace necesario incluir una propuesta de **suspensión automática del RNT** cuando el prestador:

- a. Promocione o preste servicios turísticos en zonas no compatibles con el ejercicio de la actividad turística, situadas al interior de las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP.
- b. Preste servicios turísticos en bienes de uso público, sin las concesiones o permisos necesarios.
- c. Incurra en reincidencia de conductas constitutivas de infracción.

Además, se ha evidenciado que algunos prestadores de servicios turísticos están generando engaño y estafa a los consumidores, utilizando el siguiente esquema de operación cuando son objeto de sanción:

1. Se liquidan cuando han sido sancionados. No obstante, al poco tiempo constituyen una nueva sociedad, generando una puerta giratoria permanente dedicada al engaño y estafa del consumidor.
2. Cierran sus oficinas y se trasladan cuando evidencian muchos reclamos de los consumidores. Cambian frecuentemente de dirección (trasladan la actividad a un lugar distinto en la misma edificación o en inmueble colindante).
3. Cambian de razón social o de responsable de la actividad.
4. Venden y facturan con NIT diferentes.

Se propone que la suspensión definitiva del RNT se mantenga aún en tales casos y que, si se prueba que el cambio de razón social, de responsable o de lugar fue para evadir la medida de suspensión, esta sea definitiva.

Adicionalmente, para atender estos casos, la propuesta incluye establecer **responsabilidad del representante legal** del establecimiento de prestación de servicios turísticos cuando, en un periodo inferior a dos años, hubiera sido objeto de por lo menos tres sanciones por parte de la SIC. En este evento, el representante legal del establecimiento objeto de la sanción no podrá inscribirse nuevamente en el RNT con un nuevo establecimiento de comercio a su nombre por un periodo tres años después de encontrarse en firme la última sanción. La medida busca fomentar la formalización y evitar las citadas malas prácticas que se vienen presentando.

Prestadores de servicios turísticos en particular (Título 3)

En lo referente a la prestación de servicios de alojamiento turístico, se encuentra que el contrato de hospedaje es atípico en el derecho español. El Código Civil Español no regula expresamente el contrato de hospedaje y, por el contrario, la fuente principal del contrato de hospedaje se encuentra en diferentes normas. La doctrina ha venido desarrollando este contrato a través del tiempo, hasta tal punto que, en España, a pesar de su carácter atípico, el contrato de hospedaje ha adquirido un carácter autónomo, con características propias que lo diferencian de otras formas contractuales.

Como quiera que el contrato de hospedaje no está tipificado en el derecho español, su perfeccionamiento no está sometido a una formalidad especial, sino a la general del consentimiento; lo cual, a su vez, remite a las reglas generales del Código Civil Español⁴³. Según estas reglas un contrato existe desde que una o varias personas consienten en obligarse (Art. 1254), perfeccionándose por el mero consentimiento (Art. 1258), que a su vez se manifiesta por el concurso de la respectiva oferta y aceptación de las partes (Art. 1262).

⁴³ Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1889/BOE-A-1889-4763-consolidado.pdf>.

En México, el contrato de hospedaje está regulado por el Código Civil para el Distrito Federal⁴⁴, si bien algunas disposiciones de la Ley Federal de Turismo le son aplicables. Empero, claramente es posible distinguir entre hospedaje civil y mercantil por los atributos del hospedero. Si "... tiene casa pública destinada a ese objeto" (artículo 2667 del Código Civil para el Distrito Federal) se trata, sin duda, de un empresario hotelero. Si, por el contrario, el albergue se presta de modo ocasional y sin disponer para ello de una negociación hotelera, el contrato se mantendrá exclusivamente en la esfera civil. En todo caso, por el contrato de hospedaje, el hospedero u hotelero se obliga a prestar a otro "... albergue mediante la retribución convenida, comprendiéndose o no, según se estipule, los alimentos y demás gastos que origine el hospedaje" (artículo 2666 del Código Civil para el Distrito Federal).

En Perú, el contrato está definido en el Código Civil⁴⁵ como la relación jurídica que se genera entre el huésped y el establecimiento de hospedaje, por la sola inscripción y firma en el Registro de Huéspedes. Se regula por el derecho común, las normas del propio establecimiento de hospedaje y las disposiciones contenidas en el Reglamento. El hospedante se obliga a prestar al huésped albergue, además de alimentación y otros servicios que contempla la ley y los usos, a cambio de una retribución. Esta puede ser fijada en forma de tarifa por la autoridad competente si se trata de hoteles, posadas u otros establecimientos similares.

La doctrina argentina, en documento del autor Gustavo Néstor Fernández⁴⁶, ha señalado que existe contrato de hospedaje cuando una persona da alojamiento a otra mediante una retribución, incluyendo o no la alimentación u otros servicios accesorios. El elemento constitutivo del contrato de hospedaje es el alojamiento.

En el Derecho Comunitario, la definición en el Proyecto de Convención Internacional sobre Contrato de Hospedaje, define el contrato de hospedaje como "Todo contrato por el cual una persona actuando en el marco de una explotación regular, se compromete a título oneroso a proveer temporariamente al cliente un alojamiento, servicios y prestaciones complementarias en un establecimiento que queda bajo su vigilancia"⁴⁷.

La naturaleza jurídica del contrato de hospedaje ha sido ampliamente debatida en la doctrina desde hace tiempo. Aunque muchas legislaciones del mundo no lo han definido en sus textos, sí regulan sus efectos. En algunos casos regulan directamente las relaciones que genera, pero en general regulan los efectos que introducen los viajeros, como en los códigos de Bolivia, Ecuador, Uruguay o Chile. Con excepción de Guatemala, que regula el hospedaje en su Código de Comercio, el resto de los países citados tienen el hospedaje contemplado en los códigos civiles y normas o reglamentos de naturaleza civil⁴⁸.

La norma actual de nuestra Ley General de Turismo (artículo 79) le da un carácter comercial al contrato de hospedaje, sin contemplar otras tipologías de alojamiento turístico que no

⁴⁴ Estados Unidos Mexicanos (1928). Código Civil para el Distrito federal. <http://www.aldf.gob.mx/archivo-c9dc6843e50163a0d2628615e069b140.pdf>

⁴⁵ Código Civil Peruano – Decreto Legislativo 295 (1984) <https://lpderecho.pe/codigo-civil-peruano-actualizado-2020/>

⁴⁶ Gustavo Néstor Fernández (2016). El contrato de hospedaje en la legislación argentina.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid.

tienen esta naturaleza. Por lo anterior, surge la necesidad de precisar la naturaleza **del contrato de hospedaje** turístico sin especificar su carácter, lo cual se ajusta a la realidad actual de la prestación del servicio de alojamiento.

Eliminar la naturaleza comercial que hoy le da el artículo 79 de la Ley 300 de 1996 al contrato de hospedaje, no incide en que se trate de una actividad económica. La precisión implica ajustar la regulación de la hoy existente tarjeta de registro hotelero, para consagrar que todo prestador de servicios de alojamiento turístico lleve el registro de los huéspedes a través del diligenciamiento de la Tarjeta de Registro de Alojamiento en el sistema que disponga el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Servicios turísticos ofertados a través de plataformas electrónicas o digitales (Título 6)

La economía colaborativa ha cobrado especial relevancia a nivel mundial en los últimos años, cosagrándose como alternativa de bajo costo para los consumidores, en relación con el turismo tradicional. Este hecho no es ajeno a Colombia, que a la fecha busca encontrar herramientas jurídicas para permitir la convivencia de los dos sistemas, sin que el uno se vea afectado por el otro.

Tanto internet como el fenómeno de la economía colaborativa han cambiado el modo de viajar y el turismo en general, por tratarse de herramientas que permiten una forma cómoda de viajar en cualquier momento, desde cualquier lugar y con una posibilidad de adaptación a cualquier interés y gusto del usuario. Gracias a este sistema, el turista cuenta con múltiples oportunidades de elección, atendiendo diferentes variables relativas con opciones y precios del servicio.

Según el informe de Airbnb de los “impactos económicos del uso compartido de viviendas en todo el mundo”, para el año 2018 Airbnb generó un impacto económico directo en el mundo de 86.000 millones de euros. En Colombia, en 2018 Airbnb registró más de 1’000.000 de llegadas de personas al país y un impacto económico directo de alrededor de 560 millones de dólares.

El crecimiento de las transacciones que se realizan a través de estas plataformas requiere una acción decidida del Estado, tendiente a la protección de los ciudadanos y en general de los consumidores, que deben ver garantizados sus derechos en las normas que regulen este tipo de negocios jurídicos. Esta nueva forma de negocio demanda la atención del legislativo, a fin de que se puedan crear estrategias de protección de los intereses de los usuarios y al mismo tiempo garantizar la leal competencia en el mercado.

Atendiendo lo anterior, a la fecha se trabaja para generar sistemas regulatorios que permitan resolver algunos de los problemas asociados a las actividades de la economía colaborativa, principalmente la formalización y legalización del sistema hoy existente. Esto con el fin de:

- Promover que los usuarios de estos servicios y bienes observen todos los aspectos básicos de seguridad y calidad exigibles.
- Generar relaciones de confianza.

- Integrar modelos eficientes de resolución de controversias entre usuarios, ayudando a mediar para su resolución.
- Favorecer que las actividades de la economía colaborativa operen dentro de la legislación.

Este sistema regulatorio propende porque la legislación nacional en materia de turismo, se pueda adecuar a la entrada en el mercado de nuevos operadores, generando sistemas de protección tanto para los usuarios como para los demás competidores del mercado turístico. Así las cosas, permitir la prestación del servicio con el cumplimiento de los requisitos exigidos a los prestadores de servicios turísticos, se convierte en una medida idónea para lograr la protección de los derechos tanto de los usuarios, como de los mercados competidores y de los integrantes de la economía colaborativa.

Este proyecto de ley tiene como uno de sus objetivos establecer las **obligaciones especiales de las plataformas** prestadoras de servicios turísticos en el país. Se ha sostenido que las plataformas son meros intermediarios entre prestadores del servicio y consumidores o clientes que buscan un determinado producto o servicio. Sin embargo, su intervención en el negocio jurídico es indispensable para la realización del mismo. De hecho, su inexistencia imposibilitaría que el negocio tuviera lugar. Además, su nivel de participación es crucial, en tanto median en el pago de los bienes o servicios contratados, siendo así parte esencial en la relación.

La participación de las plataformas en el negocio jurídico las hace objeto de obligaciones, tales como la de obtener el RNT y exigir que los proveedores de servicios turísticos que usan dicha plataforma tengan y publiquen este registro. En este sentido, las plataformas electrónicas o digitales de servicios turísticos deben responder frente al consumidor, por permitir que los prestadores de servicios turísticos comercialicen, vendan, promocionen, anuncien, oferten la prestación de servicios turísticos sin contar con inscripción activa y vigente en el RNT.

También es indispensable incluir disposiciones tendientes a que las plataformas electrónicas o digitales de servicios turísticos exijan que el número de RNT sea incluido en toda publicidad que anuncie o promueva la prestación de servicios turísticos en Colombia. Para este efecto, la infracción a lo dispuesto en este artículo se considerará publicidad engañosa y las plataformas serán responsables frente al consumidor, lo que se constituye en una manera de formalizar sin neutralizar los anuncios en la red. En este sentido, las plataformas pondrán en práctica filtros para los anuncios, habilitando únicamente aquellos anuncios que cumplan con la inscripción en el RNT para evitar incurrir en responsabilidad.

Finalmente, se propone incluir como **aportantes de la contribución parafiscal** a las plataformas, dado que se benefician del sector. En esta medida, deben interactuar en el mercado bajo el marco de una competencia leal, basada en que todos los competidores asuman los mismos costos.

Contribución parafiscal para la promoción del turismo (Título 5)

La contribución parafiscal para la promoción del turismo es un gravamen de carácter obligatorio, creado con el fin de fortalecer la promoción y la competitividad del turismo. La contribución únicamente afecta al sector económico vinculado con la actividad turística, expresamente señalado en el artículo 3 de la Ley 1101 de 2006 y los recursos obtenidos de dicha contribución se invierten exclusivamente en beneficio del mismo sector. La regla general de liquidación es el 2.5 por mil de los ingresos operacionales percibidos.

De conformidad con el artículo 3 de la Ley 1101 de 2006 son aportantes de la contribución parafiscal para la promoción del turismo, los siguientes:

Tabla 4. Aportantes de la contribución parafiscal (Ley 1101 de 2006)

APORTANTES DE LA CONTRIBUCIÓN LEY 1101	EXCEPCIONES A LA NORMA GENERAL DEL 2.5 * 1000
Los hoteles y centros vacacionales	
Las viviendas turísticas y otros tipos de hospedaje no permanente	Que superen los 50 SMLMV, Si se encuentran ubicadas en territorio indígenas deberá superar los 100 SMLMV en ventas del año anterior Para el año 2019 \$41.405.800 y 82.811.600.
Las agencias de viajes	
Oficinas de representaciones turísticas	
Operadores profesionales de congresos, ferias y convenciones.	
Arrendadores de vehículos para turismo nacional e internacional.	
Usuarios operadores, desarrolladores e industriales en zonas francas turísticas.	
Empresas comercializadoras de proyectos de tiempo compartido y multipropiedad.	
Bares y restaurantes turísticos, cuyas ventas anuales sean superiores a los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes.	Que superen los 50 SMLMV, en ventas del año anterior. Para el año 2019 \$41.405.800 y 82.811.600
Empresas captadoras de ahorro para viajes y de servicios turísticos prepagados.	
Parques temáticos.	
Empresas de transporte terrestre automotor especializado, las empresas operadoras de chivas y otros vehículos automotores que presten servicio de transporte turístico.	
Concesionarios de servicios turísticos en parques nacionales que presten servicios diferentes a los señalados en este artículo.	
Centros terapéuticos o balnearios que utilicen con fines terapéuticos aguas, minero-medicinales, tratamientos termales u otros medios físicos naturales cuyas ventas anuales sean superiores a los 500 smimv.	
Concesionarios de aeropuertos y carreteras.	
Empresas de transporte de pasajeros.	
Centros de convenciones.	
Empresas de seguros de viaje y de asistencia médica en viaje.	
Las sociedades portuarias orientadas al turismo o puertos turísticos por concepto de la operación de muelles turísticos.	
Los establecimientos del comercio ubicados en las terminales de transporte de pasajeros terrestre, aéreo.	
Empresas dedicadas a la operación de actividades tales como canotaje, balsaje, espeleología, escalada, parapente, canopée, buceo, deportes náuticos en general.	

Fuente: Elaboración propia.

Del total de los prestadores de servicios turísticos inscritos en el RNT y en estado activo, con corte a 30 de junio de 2020, 24.279 son aportantes de la contribución parafiscal, correspondiendo al 52% de los inscritos en el RNT.

Tabla 5. Total de prestadores de servicios turísticos con RNT en estado activo

CATEGORIA RNT ACTIVOS	GRAN EMPRESA	MEDIANA EMPRESA	PEQUEÑA EMPRESA	MICROEMPRESA	SIN DATOS DE INGRESO	Total general
ESTABLECIMIENTOS DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO	218	238	520	9.878	5.386	16.240
ESTABLECIMIENTO DE GASTRONOMÍA Y SIMILARES	657	230	247	190	257	1.581
AGENCIA DE VIAJES	482	284	385	5.490	4.018	10.659
OPERADORES PROFESIONALES DE CONGRESOS, FERIAS Y CONVENCIONES	15	42	75	310	433	875
EMPRESA DE TIEMPO COMPARTIDO Y MULTIPROPIEDAD	33	3	4	15	12	67
EMPRESA DE TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR	67	68	40	428	304	907
VIVIENDAS TURÍSTICAS	11	201	255	2.807	8.221	11.495
PARQUES TEMÁTICOS	2	9	11	33	36	91
ORIGNAS DE REPRESENTACION TURÍSTICA	1	12	86	312	263	674
ARRENDADORES DE VEHÍCULOS PARA TURISMO	12	45	20	182	154	413
EMPRESAS CAPTADORAS DE AHORRO PARA VIAJES	18	19	1	6	3	47
OTROS TIPOS DE HOSPEDAJE TURÍSTICOS NO PERMANENTES	1	0	3	166	1.668	1.838
COMPañIA DE INTERCAMBIO VACACIONAL	0	0	0	1	1	2
GUIA DE TURISMO	0	0	0	123	1.517	1.640
CONCESIONARIOS DE SERVICIOS TURÍSTICOS EN PARQUE	0	0	0	22	11	33
USUARIOS INDUSTRIALES EN ZONAS FRANCAS	0	0	0	1	2	3
COMPañIA DE INTERCAMBIO VACACIONAL	0	0	0	1	1	2
Total general	1.517	1.151	1.647	19.964	22.286	46.565

Fuente: Elaboración propia basado en la información de FONTUR 2019

En la actualidad, los prestadores de servicios turísticos categorizados como viviendas turísticas, otro tipo de hospedaje turístico no permanente y establecimientos de bares y similares no son contribuyentes por estar condicionados a tener ingresos anuales de 50 SMLMV. Se trata de 10.146 prestadores, con los que se proyecta un recaudo en cuatro escenarios:

- En el primer escenario se estiman ingresos promedio de \$10.000.000, con los que el recaudo sería igual a \$253.650.000.
- En el segundo escenario se estiman ingresos promedio de \$20.000.000, con los que el recaudo sería igual a \$507.300.000.
- En el tercer escenario se estiman ingresos promedio de \$30.000.000, con los que el recaudo sería igual a \$760.950.000.
- En el cuarto escenario se estiman ingresos promedio de \$40.000.000, con los que el recaudo sería igual a \$1.014.600.000.

En las siguientes tablas se presenta la proyección total de los prestadores de servicios turísticos que serían nuevos aportantes de la contribución parafiscal.

Tabla 6. Total proyección de recaudo

Total proyección de recaudo Alojamiento , Bares y Restaurantes				
Supuestos de ingresos	Porcentaje Contribución Parafiscal	Total Nuevos aportantes		Ingreso recaudado
	0,25%			
\$ 40.000.000	\$ 100.000	10146	\$	1.014.600.000
\$ 30.000.000	\$ 75.000	10146	\$	760.950.000
\$ 20.000.000	\$ 50.000	10146	\$	507.300.000
\$ 10.000.000	\$ 25.000	10146	\$	253.650.000

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7. Proyecciones de recaudo en alojamiento

Nuevos aportantes Alojamiento (Viviendas turísticas + Otros tipos de hospedaje turístico no permanente.				
Supuestos de ingresos	Porcentaje Contribución Parafiscal 0,25%	Nuevos aportantes	Ingreso recaudado	
\$ 40.000.000	\$ 100.000	9889	\$	988.900.000
\$ 30.000.000	\$ 75.000	9889	\$	741.675.000
\$ 20.000.000	\$ 50.000	9889	\$	494.450.000
\$ 10.000.000	\$ 25.000	9889	\$	247.225.000

Fuente: Elaboración propia

Tabla 8. Proyecciones de recaudo en establecimientos de gastronomía y similares

Nuevos aportantes Establecimientos de gastronomía y similares				
Supuestos de ingresos	Porcentaje Contribución Parafiscal 0,25%	Nuevos aportantes	Ingreso recaudado	
\$ 40.000.000	\$ 100.000	257	\$	25.700.000
\$ 30.000.000	\$ 75.000	257	\$	19.275.000
\$ 20.000.000	\$ 50.000	257	\$	12.850.000
\$ 10.000.000	\$ 25.000	257	\$	6.425.000

Fuente: Elaboración propia

Partiendo de lo anterior, se propone establecer **nuevos aportantes** que también se benefician del sector turismo y que, en atención al principio de igualdad, deben contribuir y efectuar el pago de la contribución parafiscal, de manera proporcional a sus ingresos operacionales. Se exceptúan los guías de turismo y aquellos que realicen funciones similares en tanto que, como trabajadores independientes y por la función que realizan, algunos viven del día a día para garantizar su sustento diario.

Finalmente, la Ley 1101 de 2006 en sus artículos 1 al 3 regula aspectos relacionados con la contribución parafiscal para la promoción del turismo. Sin embargo, existen asuntos que aun cuando deben ser regulados mediante ley no están allí contemplados. Con la incorporación de dichos asuntos se persigue lo siguiente:

- Garantizar seguridad jurídica en la actuación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y del Fondo Nacional de Turismo (FONTUR). Esta última como entidad recaudadora, en la gestión de la fiscalización, determinación, recaudo y cobro de la contribución parafiscal para la promoción del turismo.
- Identificar nuevos aportantes que se benefician del sector turismo, en atención al principio de igualdad.
- Regular la base gravable para los concesionarios de aeropuertos.
- Regular la base gravable de las empresas de transporte aéreo regular de pasajeros.

- Disminuir el índice de demandas de nulidad y restablecimiento del derecho que se adelantan en virtud de las facultades de fiscalización, determinación, revisión y cobro. En efecto, la ley omitió regular aspectos esenciales de la contribución que no pueden ser establecidos vía reglamentaria.

3. Medidas para promover la recuperación de la industria turística

Tal como se expuso en la presentación general del proyecto de ley, el sector turismo se encuentra ampliamente afectado con ocasión del coronavirus y las medidas tomadas para mitigar la propagación del contagio.

Las investigaciones han estimado que por cada 30 turistas que llegan a un destino, se crea un nuevo puesto de trabajo; aspecto que evidencia que el 30% de las exportaciones de servicios se deben al sector turismo, generando 1,5 empleos indirectos por cada empleo creado. Por esto, se puede afirmar que el turismo ofrece oportunidades de crecimiento y desarrollo para las naciones emergentes y se refuerza la necesidad de establecer medidas que permitan la recuperación de la industria turística en el país. Las medidas de carácter tributario han mostrado tener efectos positivos para la reactivación y crecimiento económico del sector. Bajo este contexto, el proyecto de ley incluye las siguientes propuestas:

Exención del pago a la sobretasa a la energía para el subsector de alojamiento (Título 7)

Según el estudio efectuado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de la firma FAMA Consultores SAS⁴⁹, las cifras del Centro de Pensamiento Turístico de Colombia, en su índice de Competitividad Turística Regional de Colombia, se estima que el turismo representa el 3,8% del PIB nacional y el 7,8% del empleo, lo que para 2017 representó 457.929 millones de pesos en formación bruta de capital fijo, conformado por construcción nueva y remodelación.

Asimismo, y según estimaciones del *Doing Business* del Banco Mundial, a 2020 Colombia registra una de las tarifas más altas respecto al precio de la electricidad en comparación con otros países de América del Sur. Supera en un 2,1% al segundo en la lista y en un 88% el resultado promedio para América Latina, con lo cual se afecta la competitividad del sector turismo⁵⁰.

Es así como, de acuerdo con los estudios de operación hotelera realizados por la Asociación Hotelera y Turística de Colombia-COTELCO, los pagos por consumo del servicio de energía eléctrica representan cerca del 12% de los gastos operacionales de los hoteles, debido al uso permanente del servicio a lo largo del año.

La eliminación de la sobretasa para la industria del turismo se estima en 158.800 millones de pesos, correspondientes al 43,5% de la formación bruta de capital fijo, permitiendo la

⁴⁹ FAMA Consultores SAS. Análisis económico sobre el impacto fiscal que tendrá. La implementación de una exención de la sobretasa de la energía para el sector turístico. 2019.

⁵⁰ Ibid.

liberación de recursos que mejorarían el capital fijo y el equipamiento, y el fortalecimiento del capital humano de las empresas de la industria del turismo⁵¹.

La **exención de la sobretasa de la energía** para el sector turístico para los establecimientos de alojamiento turístico, operadores profesionales de congresos, ferias y convenciones, y parques temáticos, se vería reflejado en beneficios directos para estas empresas de hasta \$158.800.971.939 pesos a 2018.

El beneficio de la exención de la sobretasa de la energía en el sector hotelero se vería reflejado en un potencial de reinversión que se materializaría en 2.490 habitaciones, las cuales a una tasa de ocupación del 55,46% y una tarifa estimada de 239.310 pesos (CITUR-COTELCO), generarían ingresos adicionales de 120.623 millones de pesos anuales en el sector.

El aumento en la oferta de habitaciones, a la vez, tiene un aumento en el número de empleos. De acuerdo con estimaciones de la OMT, a nivel mundial por cada habitación de hotel se genera 1 empleo directo. A su vez, 1 empleo en la industria turística genera 1,5 empleos indirectos adicionales en las actividades económicas asociadas al turismo⁵².

Tarifa preferencial de renta del nueve por ciento (9%) (Título 7)

La **tarifa especial del impuesto a la renta** permite impactar la estructura de costos de las empresas, gracias a la reducción de la carga tributaria. En este sentido, se constituye en un motor de atracción de inversión de recursos frescos que mejora la situación financiera de las empresas. Adicionalmente, hace competitivas a las empresas y atrae la inversión para recuperar la estabilidad financiera. Se trata de medidas para rescatar un sector importante para la economía.

Por lo anterior, se propone generar un **beneficio tributario para los servicios prestados en centros de asistencia para el adulto mayor**. Ello con el objetivo de incentivar proyectos enfocados para adultos mayores de 60 años y de atraer inversión de un público específico (inversionistas pensionados), que permita impulsar el turismo y el sector inmobiliario en Colombia, en aras de la reactivación turística y económica en las diferentes regiones del país.

La implementación de este tipo de beneficios tributarios en países como Costa Rica y Republica Dominicana, entre otros, ha permitido experimentar un incremento en el flujo de inversión extranjera, impactando positivamente el sector inmobiliario y sus sectores conexos (entre ellos el turismo)⁵³, y evidenciando un alcance positivo en las políticas de promoción del turismo receptivo.

Asimismo, la iniciativa permitirá desarrollar la Política de Promoción del Mercado de Segunda Vivienda (CONPES 3486 de 2007), incrementar la inversión extranjera directa,

⁵¹ Ibid.

⁵² UNWTO (2014). Measuring employment in the tourism industries. Guide with best practices. <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284416158>

⁵³ CONPES 3486 de 2007. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3486.pdf>

generar empleo, desarrollar las zonas donde se establezca, mejorar la infraestructura y contribuir al desarrollo económico y social del país. A través de este incentivo, el país será más competitivo en la atracción de inversionistas pensionados y desarrolladores de proyectos de segunda vivienda.

Subsidio para el estímulo a la demanda de servicios turísticos con énfasis en el turismo social (Título 7)

El artículo 52 de la Constitución Política establece que *“El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano. El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social. Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre. El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas.”*

En desarrollo del artículo 52 de la Constitución Política, el numeral 6 del artículo 3 de la Ley 300 estableció que *“... el turismo es una industria que permite la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, actividades que constituyen un derecho social consagrado en el artículo 52 de la Constitución Política.”*

El turismo, por ser una actividad que implica el contacto entre personas de diferentes países y culturas, así como el contacto con la naturaleza, tiene un vínculo directo con la educación. Así lo ha reconocido la Corte Constitucional, al pronunciarse sobre la constitucionalidad de las leyes aprobatorias de convenios y tratados de cooperación en materia de turismo. Esto lo ha hecho en los siguientes términos:

“(...)el turismo comporta beneficios sociales significativos, que se traducen en varios ámbitos como se señala en seguida:

i.) en materia de educación, dado que el impulso esperado para la industria turística del país con el Convenio, asegurará el acceso a bienes y valores de las culturas de ambos países, cuya promoción y fomento es deber del Estado; ii.) en el área del conocimiento, la ciencia y la técnica, gracias al intercambio de información, de expertos y de científicos previsto en el instrumento objeto de estudio, para reforzar la consecución de los programas y proyectos de cooperación previstos y así mismo el fin perseguido por las partes; iii.) en el desarrollo integral de las personas, ya que sin duda el Convenio facilita la efectividad del derecho a la recreación y aprovechamiento del tiempo libre; iv.) en el campo laboral, en cuanto configura un fuente de trabajo y v.) en el de la actividad económica y la iniciativa privada, así como de la libre competencia, en la medida en que las acciones de promoción de la actividad turística requieren de una vigorosa participación del sector privado, de manera que el sector pueda consolidarse con una oferta de productos importante y en forma competitiva (C.P., arts. 67 (educación), 70 (cultura), 71 (ciencia), 52 (deporte y recreación), 53 (trabajo) y 333 (libertad económica)).” (Sentencia C-421 de 1997)

La relación del turismo con la educación también se manifiesta en el artículo 26 de la Ley 300 de 1996, que define el ecoturismo como una modalidad de turismo que busca, entre otras cosas, la educación del visitante a través de la observación.

En desarrollo del artículo 356 de la Constitución, el artículo 32 de la Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 13 de la Ley 1558 de 2012, estableció que el turismo de interés social es un servicio público promovido por el Estado.

Adicionalmente, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 33 de la Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 14 de la Ley 1558 de 2012, el Plan Sectorial de Turismo 2018-2022 establece que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo **“impulsará instrumentos de apoyo y fuentes de financiación para el turismo social, para lo cual se deberá afianzar el trabajo con las Cajas de Compensación Familiar, el sector financiero, el sector social y solidario, así como las empresas del sector, para el desarrollo de productos turísticos incluyentes, con énfasis en personas de recursos económicos limitados, jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad”** (pp. 50). Así las cosas, en cumplimiento de esta directriz y atendiendo a las circunstancias extraordinarias que ha traído la pandemia del COVID-19, se propone la creación de un subsidio para el estímulo de la demanda de servicios turísticos con énfasis en el turismo social.

La propuesta está encaminada a brindar un **subsidio para el estímulo a la demanda de servicios turísticos con énfasis en el turismo social** por valor de \$500.000, en bonos redimibles en planes o paquetes de turismo doméstico. Este será otorgado por familia, en una sola oportunidad, y deberá ser utilizado en un periodo máximo de 1 año contado a partir de su otorgamiento. El núcleo familiar deberá tener ingresos no superiores a \$2.000.000.

V. Constitucionalidad del proyecto de ley

El proyecto de ley que se presenta pretende fomentar la sostenibilidad, la formalización y la competitividad en la prestación de servicios turísticos, así como promover la recuperación del sector, teniendo en cuenta los diferentes pronunciamientos proferidos por la Corte Constitucional.

El artículo 154 de la Constitución Política dispone, en forma genérica, que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156 o de iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

Al respecto dispone el citado artículo:

“Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o

comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno. Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado”.

En relación con la iniciativa legislativa, la Corte Constitucional, en Sentencia No. C-266 de 1995, con ponencia del Magistrado Dr. Hernando Herrera Vergara, expresó:

“En el proceso de formación de las leyes, tiene especial importancia la iniciativa, que corresponde a la facultad de presentar proyectos de ley ante las Cámaras, con el efecto de que éstas deben darles curso. Cuando la Constitución establece las reglas de la iniciativa, señala cómo podrá comenzar el trámite de aprobación de una ley.

De conformidad con los artículos 154 y 155 de la Constitución Política, las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras, a propuesta: a) de sus miembros; b) del Gobierno Nacional; c) por iniciativa popular en los casos previstos en la Carta Política, y d) por la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República, en cuanto se refieran a asuntos relacionados con materias relativas a las funciones que les compete cumplir.

No obstante lo anterior, en la Carta Política se consagran excepciones en cuanto a la presentación de proyectos de ley que se refieren a los asuntos que se indican a continuación, los cuales sólo pueden ser dictados o reformados a iniciativa del Gobierno Nacional: los que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo e inversiones públicas (artículo 150-3 CP.); los que determinan la estructura de la administración nacional, la creación, supresión o fusión de ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional; los que reglamenten la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales; los que creen o autoricen la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta (artículo 150-7 CP.); los que concedan autorizaciones al gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales (artículo 150-9 CP.); los que establezcan rentas nacionales y fijen los gastos de la administración (artículo 150-11 CP.); los que organicen el crédito público (artículo 150-19, literal a) CP.); los que regulen el comercio exterior y el régimen de cambios internacionales (artículo 150-19 literal b) CP.); los que fijen el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública (artículo 150-19 literal e) CP.); los relacionados con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva (artículo 150-22 CP.); los que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; los que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales y los que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (art. 154 inciso 2o. CP.).

En el caso que nos ocupa, como quiera que se trata de una iniciativa que propende por organizar un sector y fortalecer su reglamentación, y al mismo tiempo decretar beneficios tributarios y establecer disposiciones relacionadas con la contribución parafiscal, compete

de modo exclusivo y excluyente al Ejecutivo, razón por la cual sólo puede ser dictada o reformada por iniciativa del Gobierno.

En primer lugar, con este proyecto se pretende generar mayor claridad respecto a los principios generales por los cuales se regirá la industria turística, haciendo que estos tengan un alcance constitucional mayor, al ser presentados en los términos que sobre el particular dispone nuestra carta. Así las cosas, al incorporar el desarrollo sostenible como uno de los principios rectores de esta industria, se armoniza la norma con los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 78 y siguientes.

En segundo lugar, y en desarrollo del principio de desarrollo sostenible, el proyecto adopta el término atractivo turístico y genera disposiciones dirigidas a la protección del medio ambiente dentro del desarrollo de la actividad turística. Con ello, da cumplimiento a los preceptos contenidos en el artículo 80 de la Constitución Política de Colombia⁵⁴, a la vez que garantiza el derecho a la recreación en los términos contenidos en el artículo 52 de la misma disposición normativa.

Para el desarrollo de estos principios constitucionales se tuvo en cuenta que no debería permitirse que un bien objeto de declaratoria de atractivo turístico se utilice para realizar actividades que puedan atentar contra su preservación. Lo anterior se especifica haciendo expresa esta limitante. También se propone establecer que la administración y el manejo de los atractivos turísticos se adhiera a los lineamientos contenidos en las políticas, planes y proyectos que expida el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en materia de sostenibilidad, lo cual contribuirá a la aplicación de la política que está siendo formulada y a la conservación de los atractivos.

Adicionalmente, este proyecto otorga competencia a los entes territoriales para declarar los atractivos turísticos y para crear los puntos de control turístico, con lo cual se garantiza la autonomía de estas entidades y se desarrolla lo exigido por la Corte Constitucional en diversos pronunciamientos, como es el caso del contenido en la Sentencia C-1183/08, en el que se dispuso:

“La autonomía debe entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo cual quiere decir que si bien, por un lado, se afirman los intereses locales, se reconoce, por otro, la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario, y debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, por lo que se le atribuye a las entidades territoriales los siguientes derechos: (i) gobernarse por autoridades propias; (ii) ejercer las competencias que les correspondan; (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y (iv) participar en las rentas nacionales.

⁵⁴ Artículo 80 de la Constitución Política. *El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

(...)

De conformidad en el Artículo 1º de la Constitución Política, Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. Esta forma de Estado que contempla la Carta Política se construye a partir del principio unitario y garantiza, al mismo tiempo, un ámbito de autonomía para sus entidades territoriales, previéndose un esquema de distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales que se ha confiado al legislador, para lo cual se le han establecido un conjunto de reglas mínimas orientadas a asegurar una articulación entre la protección debida a la autonomía territorial y el principio unitario, reglas que en ocasiones otorgan primacía al nivel central, al paso que en otras impulsan la gestión autónoma de las entidades territoriales. Se precisa en consecuencia armonizar los contenidos de los principios de unidad y de autonomía, los cuales se limitan recíprocamente”.

En concreto, con la creación del punto de control turístico se generan mecanismos para garantizar las capacidades de carga o límites establecidos para la sostenibilidad de los sitios y atractivos turísticos, incluyendo así los elementos contenidos en el artículo 338 de la Constitución Política, en lo que respecta al establecimiento de las tasas como retribución a los servicios que presta una entidad⁵⁵. Así las cosas, se propone que el Concejo Municipal, en cumplimiento de esta disposición normativa, cree la tasa y genere la metodología y el sistema para liquidar las tarifas de dicha tasa, y expida un reglamento para su aplicabilidad.

Con respecto a este propósito, la Corte mencionó en la ya citada Sentencia C-1183/08, lo que a continuación se transcribe:

“En materia de fuentes de financiación de las entidades territoriales, la Corte ha establecido una diferencia entre aquellas que son endógenas, es decir, rentas originadas en la explotación de bienes o la prestación de servicios propios de aquéllas, así como las que se producen en virtud de fuentes tributarias propias, en la que los recursos provenientes de ellas son, en estricto sentido, recursos suyos, y por ende, en principio, inmunes a la intervención legislativa, de una parte; y las fuentes exógenas de financiación, caracterizadas por no pertenecerles y, en consecuencia, la Constitución faculta al poder central a fijar su destinación, siempre que la misma se adecue a las prioridades de la Carta, en la satisfacción de las necesidades básicas de los pobladores de cada jurisdicción, incluyendo el gasto en recreación y deporte”.

En tercer lugar, siguiendo con la intención del proyecto de actualizar la reglamentación vigente, se modifican las definiciones para que abarquen disposiciones generales del sector

⁵⁵ La Corte Constitucional, en la sentencia C-167 de 2014, se refirió a esta figura impositiva (tasa), señalando que “se identifica por las siguientes características: la prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal; el cobro nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado, directa o indirectamente, prestar una actividad, o autorizar el uso de un bien de dominio público. La retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido; los valores que se establezcan como obligación tributaria han de excluir la utilidad que se deriva del uso de dicho bien o servicio y, aun cuando el pago de las tasas resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento se torna obligatorio cuando el contribuyente provoca su prestación. Así, las tasas se toman forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado. El pago de estos tributos es, por lo general, proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos (por ejemplo tarifas diferenciales)”.

y no sólo las relacionadas con nichos específicos de turismo. Para ello, se adoptan las definiciones de la Convención Marco sobre Ética del Turismo de la OMT, aprobada por Colombia en la Asamblea General de este organismo en 2017.

De igual manera, se precisa el concepto de capacidad de carga, incluyendo en este cualquier tipo de actividad que genere presión sobre una zona destinada a la actividad turística y una identificación general de los factores mínimos a tener en cuenta para efectos de determinar la capacidad de carga. De igual manera, y desarrollando una vez más el principio de desarrollo sostenible contenido en la Constitución, se incluye el concepto de ecoturismo, con el fin de evitar dificultades interpretativas que puedan impactar el desarrollo adecuado de la actividad.

En cuarto lugar, el proyecto propone diseñar un complemento al artículo 255 del Estatuto Tributario, que facilite la inclusión de las inversiones realizadas en control, conservación y mejoramiento del medio ambiente en el marco de proyectos o actividades turísticas. Esto es, las inversiones realizadas con el objeto de disminuir la generación de residuos sólidos, reducir la cantidad de vertimientos, disminuir el uso de recursos naturales, favorecer la conservación de ecosistemas, y fortalecer la protección y conservación de recursos naturales del país.

En este sentido, con el proyecto se incluye un incentivo tributario para la conversión de actividades productivas que tienen un alto impacto sobre el medio ambiente y los recursos naturales, a actividades turísticas que favorezcan la conservación del patrimonio natural. Con ello, se facilita que aquellas empresas que inviertan en proyectos o actividades turísticas que benefician el medio ambiente y los recursos naturales accedan a los beneficios tributarios establecidos en la norma. También aquellas que implementan tecnologías que optimizan el uso responsable de los recursos naturales y disminuyen los pasivos ambientales inherentes a la actividad turística. Lo anterior es relevante, dado que en la actualidad los beneficios se encuentran focalizados principalmente hacia el sector manufacturero, con lo que existen obstáculos para que empresas dedicadas a la actividad turística accedan a ellos.

En lo que respecta a los beneficios tributarios, amplia jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha pronunciado, indicando que los mismos son *“taxativos, limitados, personales e intransferibles, teniendo en cuenta que se dirigen a favorecer únicamente a los sujetos pasivos que se subsumen dentro de las hipótesis reguladas, lo que significa una estrecha relación entre el beneficiario y el gravamen que –al menos en principio- no puede ser trasladado a otro sujeto”* (Sentencia C – 333 de 2017).

En lo que respecta a la competencia para su fijación, la Corte Constitucional, en Sentencia C – 333 de 2017, mencionó:

“Al legislador se le reconoce una amplia potestad de configuración normativa para determinar tributos y definir sus elementos esenciales, igualmente se le concede al Congreso un margen de maniobra razonable y delimitado para establecer beneficios tributarios, tales como deducciones, exenciones o descuentos, en la medida que estos sean necesarios para garantizar en materia fiscal la igualdad real y efectiva, así como por motivos de política económica o social, entre otros. Aun cuando en materia de

beneficios fiscales la Constitución no contiene una norma expresa que reserve solo a la ley su establecimiento, el artículo 154 prevé que las leyes que dicte el Congreso en las que se “decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”, solo pueden ser “dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno”. En esta materia, la Corte ha reafirmado que corresponde al legislador regular los aludidos beneficios, con lo cual se tiende a reducir el grado de simplicidad del sistema tributario, a través de la disminución o exoneración de la carga impositiva, debiendo para ello mediar una justificación. De esta manera, los beneficios fiscales buscan “restringir el hecho gravado al escoger determinadas hipótesis incluidas en la definición del hecho generador o en la hipótesis de sujeción o, en otros casos, tienen por propósito incidir sobre los elementos cuantitativos del tributo reduciendo partidas que integran la base o la tarifa”.

En quinto lugar, como bien lo ha manifestado la Corte Constitucional en reiterados pronunciamientos, el sector turístico, integrado por agentes estatales, particulares y entidades de naturaleza mixta, constituye una actividad de importancia nacional que cumple una función social. Por consiguiente, su existencia, promoción y desarrollo se encuentra vinculado con los fines esenciales del Estado previstos en el artículo 2º de la Carta Política, y en particular con los relacionados con servir a la comunidad y promover la prosperidad general, por cuanto la actividad turística contribuye de manera eficaz al mejoramiento de las condiciones económicas y sociales del país.

Esta característica del sector permite que se generen iniciativas de cobro de contribuciones parafiscales como la hoy existente. El artículo 29 del Decreto 111 de 1996 entiende las contribuciones parafiscales como “...los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable. Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración”.

La Honorable Corte Constitucional se ha pronunciado en diversas oportunidades en lo que respecta al tema de los impuestos, tasas y contribuciones. En la Sentencia C—1179 del 8 de noviembre de 2001, el Magistrado Ponente doctor Jaime Córdoba Triviño, definió cada una de estas figuras así:

“Los impuestos son prestaciones pecuniarias de carácter unilateral en cuanto no constituyen remuneración por prestaciones determinadas, son de carácter obligatorio, carecen de destinación específica, su tarifa es definida por la autoridad de representación popular que las impone, hacen parte del presupuesto, se someten a control fiscal, su cuantía es la necesaria para el cubrimiento de los gastos públicos y son administrados por el Estado.

Por su parte, las tasas son prestaciones pecuniarias que constituyen remuneraciones de los particulares por los servicios prestados por el Estado en desarrollo de su actividad, sus tarifas son fijadas por autoridades administrativas, ellas no

necesariamente comprenden el valor total del servicio prestado, hacen parte del presupuesto, se someten a control fiscal, su cuantía es proporcional al costo del servicio y son administrados por el Estado.

Finalmente, las contribuciones parafiscales son gravámenes obligatorios que no tienen el carácter de remuneración de un servicio prestado por el Estado, no afectan a todos los ciudadanos sino únicamente a un grupo económico determinado, tienen una destinación específica en cuanto se utilizan para el beneficio del sector económico que soporta el gravamen, no se someten a las normas de ejecución presupuestal y son administrados por órganos que hacen parte de ese mismo renglón económico”.

El artículo 338 de la Constitución Política reserva a la ley, ordenanzas y acuerdos, la competencia para establecer esta contribución. Al respecto, la mencionada disposición normativa determina que:

“En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo”.

En la Sentencia C -711 del 5 de julio de 2001, la Honorable Corte Constitucional, Magistrado Ponente doctor Jaime Araujo Rentería, señaló que el término “tributo” es el género que engloba los impuestos, las tasas y las contribuciones. Además, determinó los elementos esenciales de las contribuciones parafiscales, en los siguientes términos:

“...La nueva Carta Política retomó su contenido y avanzó hacia una preceptiva mucho más comprensiva, tal como puede apreciarse a términos del artículo 338 superior, en consonancia con el artículo 150-12 ibidem, En este sentido el artículo 338 preservó el principio de legalidad del tributo Señalando que en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales y parafiscales. Ciertamente es también que el nuevo texto constitucional (el antiguo también) adolece de una antitécnica redacción en lo que hace a la expresión “contribuciones fiscales y parafiscales, toda vez que la norma debió referirse al género TRIBUTOS que de suyo engloba los impuestos, las tasas y las contribuciones. Empero, dentro de un análisis sistemático que incorpora los artículos 150, numerales 10 y 12; 313-4; y 300-4 de la Carta imperioso es entender que la configuración normativa en comento alude al género tributo, que sin duda se realiza a través de las especies: impuesto, tasa y contribución.

Para sistematizar, la Corte observa que los recursos parafiscales tienen tres elementos materiales, a saber:

“1) Obligatoriedad: el recurso parafiscal es de observancia obligatoria por quienes se hallen dentro de los supuestos de la norma creadora del mencionado recurso, por tanto el Estado tiene el poder coercitivo para garantizar su cumplimiento,

“2) Singularidad: en oposición al impuesto, el recurso parafiscal tiene la característica de afectar un determinado y único grupo social o económico.

“3) Destinación Sectorial: los recursos extraídos del sector o sectores económicos o sociales determinados se revierten en beneficio exclusivo del propio sector o sectores”.

Todas estas disposiciones se encuentran en completa concordancia con la definición legal que sobre contribuciones parafiscales estipula el artículo 29 del Decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto Público.

Ahora bien, en cuanto a los elementos materiales arriba mencionados, la Corte Constitucional, en Sentencia C-307 de 2009, dispuso:

“Los recursos parafiscales tienen tres elementos materiales, a saber: 1) Obligatoriedad: toda vez que el recurso parafiscal es de observancia obligatoria por quienes se hallen dentro de los supuestos de la norma creadora del mencionado recurso, y el Estado tiene el poder coercitivo para garantizar su cumplimiento; 2) Singularidad: pues tiene la característica de afectar un determinado y único grupo social o económico; y 3) Destinación Sectorial o especificidad: ya que los recursos extraídos del sector o sectores económicos o sociales determinados se revierten en beneficio exclusivo del propio sector o sectores”.

Bajo dicho entendido, se puede concluir que estas contribuciones son obligatorias, gravan únicamente un grupo, gremio o sector económico, se invierten exclusivamente en beneficio del grupo, gremio o sector económico que las tributa, y se constituyen en recursos públicos.

Siguiendo con lo anterior, la Corte Constitucional, en Sentencia C—134 del 25 de febrero de 2009, Magistrado Ponente doctor Mauricio González Cuervo, no dejó duda respecto de que el término “tributo” es el género y de que las contribuciones hacen parte del mismo.

“El Estado exige cargas económicas a los particulares en función de la realización de sus cometidos y, específicamente, prestaciones avaluables en dinero como medio financiero de la actividad estatal. Así, en términos generales, son tributos las prestaciones pecuniarias establecidas por la autoridad estatal en ejercicio de su poder de imperio, para el cumplimiento de sus fines, Los tributos consisten en impuestos, contribuciones y tasas (como se desprende del artículo 338 de la Constitución Política), según la intensidad del poder de coacción y el deber de contribución implícito en cada modalidad.

La expresión “contribuciones fiscales” ha de entenderse en un sentido lato, como sinónimo del concepto genérico de tributo, fuente de los denominados ingresos tributarios; lo mismo, tratándose la voz impuesto, cuyo alcance corresponde a la noción de tributo. En ambos casos, la Carta Política incurre en la impropiedad de confundir el género y la especie. Pero una interpretación sistemática de la Constitución, fundada en los principios de legalidad y representación tributum sine legge), conduce a concluir que sólo a través de ley pueden establecerse impuestos, tasas y contribuciones”.

A partir de todo lo hasta aquí manifestado, es claro que la creación de la contribución parafiscal está reservada a la ley. Por consiguiente, esta iniciativa pretende su creación, organización y cumplimiento, a través de dicho vehículo jurídico, para con ello cumplir con la disposición constitucional que así lo requiere y la jurisprudencia que frente al particular se ha proferido.

Aclarado lo anterior, no está de más mencionar que, en materia de turismo, la movilidad de los turistas depende en buena medida de las condiciones ofrecidas por los concesionarios de aeropuertos y carreteras, generándose un vínculo directo entre la calidad del servicio ofrecido por los concesionarios y la demanda de quienes viajan con fines turísticos. Esta relación se traduce en consecuencias económicas, pues a mayor demanda de servicios se genera más movilización de turistas y, naturalmente, mejor promoción y desarrollo para este sector de la economía. En este sentido, la liquidación de la contribución parafiscal se efectúa según el transporte de pasajeros, de acuerdo al sistema de medición de cada una de las modalidades determinadas de conformidad con el uso respectivo, bien aéreo o terrestre, lo que, tal y como lo dispuso la Corte Constitucional en Sentencia C-959 de 2007, no contraviene lo dispuesto en los artículos 13, 95-9 y 363 de la Constitución Política.

Cabe precisar que el proyecto no incluye dentro de la liquidación de la contribución parafiscal al transporte de carga, por cuanto se trata de una medida destinada a la promoción y desarrollo del turismo. Ello resulta comprensible teniendo en cuenta que los viajes de recreación vinculan necesariamente a las personas, siendo la carga un elemento secundario en relación con los fines perseguidos con la medida tributaria que se examina.

Por último, este proyecto también trae unas disposiciones tributarias con las cuales se propende por actualizar el sistema en lo que respecta al sector del turismo y apoyar en las tareas de reactivación económica, producto de la situación que se vive actualmente por el COVID-19 en el territorio nacional. En este sentido, de la lectura del proyecto se puede observar que con estas disposiciones se da cumplimiento a lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política, estando así conforme con el principio de razonabilidad y, en todo caso, respetando el principio de reserva de trámite en materias tributarias.

Entendiendo que se trata de un proyecto que contiene disposiciones de carácter tributario, iniciará su trámite en la Cámara de Representantes, con lo cual se cumple con lo dispuesto por la Corte Constitucional en amplia jurisprudencia y en particular en la Sentencia C-678 de 2013, en la que se dispuso:

“El sustento constitucional de esta exigencia de orden Superior es que constituye un mecanismo de (i) preservación del principio de democracia representativa en materia

tributaria; (ii) un control político de la Cámara respecto de los intereses de sus representados en las Entidades Territoriales; (iii) un mecanismo a través del cual las entidades territoriales ejercen un control político sobre la articulación legal de sus intereses y potestades impositivas y las de la Nación, de manera que se evite o resuelva la tensión que existe en materia tributaria entre el Legislador Nacional y las Entidades Territoriales; (iv) un fortalecimiento de la participación y de la autonomía de las Entidades Territoriales en estas materias; y (v) una garantía del principio de descentralización.

(...)

La jurisprudencia constitucional ha fijado algunos casos taxativos de excepciones o de flexibilización de la aplicación del mandato superior contenido en el inciso 4 del artículo 154 CP: (i) En casos de llamados de urgencia del Presidente. En estos contextos, la Corte ha determinado que cuando existe un mensaje de urgencia enviado por el Presidente, las comisiones sesionan de forma conjunta en su primer debate, con lo cual se asegura la participación de la Cámara de Representantes al inicio del procedimiento legislativo. En esta línea jurisprudencial se argumenta que la simple radicación de un proyecto en la Secretaría de una o de otra Cámara no tiene incidencia en la facultad que el artículo 163 de la Carta otorga al Presidente de la República para solicitar el trámite de urgencia de cualquier proyecto de ley, y por lo tanto, tampoco impide la deliberación conjunta de las comisiones, ni la flexibilización del trámite a que, por excepción, da lugar esa deliberación conjunta originada en el mensaje de urgencia. (ii) En caso de que se trate de la sistematización normativa en un Código. A este respecto ha señalado esta Corporación que cuando se trata de la implementación de un Código, resulta indispensable limitar el alcance de la reserva de trámite en materia tributaria, por cuanto es necesario que se permita la iniciativa en las dos cámaras legislativas en la creación de códigos, motivo por el cual este tipo especial de leyes no puede estar sujeta a una reserva especial de trámite, ya que si se restringe esta posibilidad al Senado, se impondría una restricción al procedimiento legislativo lo cual no está contemplado en la Constitución, además dicha restricción iría en contra de la voluntad del constituyente de otorgarle al Congreso las facultades e instrumentos necesarios para que pueda desarrollar al máximo su papel como legislador dentro de un sistema democrático, participativo y pluralista. (iii) En casos en que se menciona una norma tributaria pero no se hace creación, modificación, o supresión alguna de la misma. En este sentido, la Corte estableció un nuevo principio decisorio según el cual no todas las normas de contenido tributario se acogen a la obligación recogida por el mencionado precepto constitucional, sino que la exigencia en el inicio del trámite, aplica a aquellas que crean, modifican, suprimen o regulen un tributo, en cuanto esto es lo que se entiende como una disposición relativa a tributos. (iv) Y finalmente, en el caso de que se trate de leyes que modifiquen o adopten de manera permanente decretos de emergencia económica. A este respecto, esta Corporación ha expresado que el requisito consistente en que el trámite de un proyecto relativo a una materia tributaria se inicie en la Cámara de Representantes, no tiene sentido exigirlo en este caso. De una parte es el Congreso como cuerpo - integrado por las dos cámaras -, el órgano que asume plena competencia e iniciativa para tramitar los proyectos dirigidos a derogar, reformar y adicionar los decretos legislativos dictados por el Gobierno al amparo del Estado de emergencia. De otro lado, la materia específica sobre la cual recaen las atribuciones del Congreso se

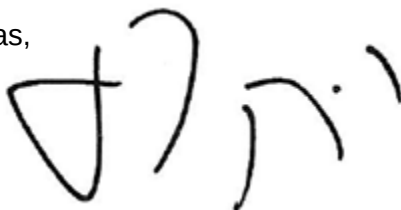
relaciona con la adopción de las medidas indispensables para conjurar la emergencia, donde lo tributario no adquiere connotación principal sino meramente instrumental. En fin, la no incorporación del mencionado requisito de forma en el artículo 215, inciso 6o, se explica por la necesidad de que la función legislativa pueda desarrollarse con el mínimo posible de limitaciones y cortapisas de modo que en atención a la situación de calamidad pública pueda responder ágilmente a la crisis. (v) En síntesis, al entrar a analizar el contenido de la reserva de inicio del trámite legislativo, la Sala Plena de esta Corporación ha sostenido que si bien ésta debe ser aplicada de forma rigurosa, la jurisprudencia ha reconocido también excepciones en los que expresamente se autoriza su flexibilización en casos concretos como (i) cuando se presenta un mensaje de urgencia del Presidente que da lugar a que las comisiones constitucionales permanentes de una y otra cámara sesionen de forma conjunta, (ii) cuando el Congreso convierte en legislación permanente preceptos adoptados durante los estados de emergencia económica; o (iii) cuando las disposiciones de naturaleza tributaria hacen parte de un código cuya finalidad es regular de manera exhaustiva y sistemática otras materias. Adicionalmente, también ha exceptuado la aplicación del inciso 4 del artículo 154 CP en aquellos casos en que se hace referencia a una ley o norma tributaria pero no se hace creación, modificación, o supresión alguna de la misma. En todos los otros casos, la no aplicación de la regla mencionada da lugar a un vicio de trámite insubsanable por lo cual es deber de la Corporación declarar inexecutable el trámite de la Ley en la que se omitió la ejecución del inciso 4 del art. 154 Superior, ya que por ese desconocimiento se vulnera la Constitución Política.

Con todo lo hasta aquí manifestado se puede concluir que el proyecto de ley goza de plena constitucionalidad, por encontrarse de acuerdo con la Constitución, respetar los fallos de la Corte Constitucional que se han proferido sobre algunos de los puntos aquí contenidos y buscar su trámite a través de los medios exigidos por la ley para lo propio, es decir, respetando el principio de reserva legal que se establece.

VI. Impacto fiscal

El impacto fiscal de las medidas debe ser estimado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, particularmente en lo relacionado con incentivos tributarios para el sector turismo.

De los honorables Congresistas,



JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

PROYECTO DE LEY ____ DE 2020

POR EL CUAL SE MODIFICA LA LEY GENERAL DE TURISMO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES



DIEGO JAVIER OSORIO JIMÉNEZ.
Representante a la Cámara
Departamento del Quindío



EDWIN GILBERTO BALLESTEROS
Representante a la Cámara
Departamento de Santander



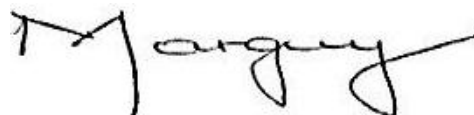
JENNIFER KRISTIN ARIAS
Representante a la Cámara
Departamento del Meta



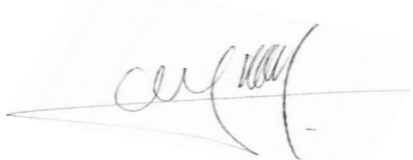
CESAR EUGENIO MARTÍNEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia



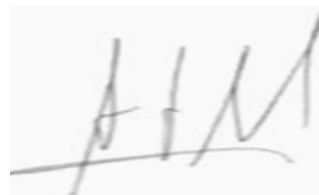
EDWAR DAVID RODRIGUEZ RODRIGUEZ
Representante a la Cámara
Distrito capital Bogotá



MARGARITA MARIA RESTREPO A
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia



MILTON HUGO ÁNGULO VIVEROS
Representante a la Cámara
Departamento Del Valle del Cauca



JHON JAIRO BERMUDEZ GARCÉS
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

PROPUESTA DE ARTICULADO

PROYECTO DE LEY _____ DE 2020

POR EL CUAL SE MODIFICA LA LEY GENERAL DE TURISMO Y SE DICTAN OTRAS
DISPOSICIONES

RUBÉN DARÍO MOLANO PIÑEROS
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca



JUAN DAVID VELEZ TRUJILLO
Representante a la Cámara
Colombianos en el exterior



RICARDO ALFONSO FERRO LOZANO
Representante a la Cámara
Departamento Del Tolima.



JUAN FERNANDO ESPINAL
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia



ALVARO HERNAN PRADA A.
Representante a la Cámara
Departamento Del Huila.

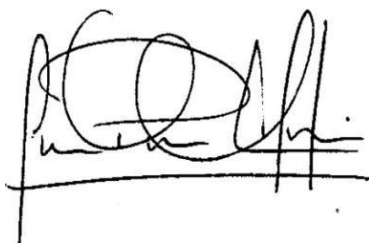


JAIRO GIOVANY CRISTANCHO
Representante a la Cámara
Departamento de Casanare

PROPUESTA DE ARTICULADO

PROYECTO DE LEY _____ DE 2020

POR EL CUAL SE MODIFICA LA LEY GENERAL DE TURISMO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES



JUAN PABLO CELIS VERGEL
Representante a la Cámara
Departamento De Santander.



CHRISTIAN MUNIR GARCES
Representante a la Cámara
Departamento Del Valle del Cauca



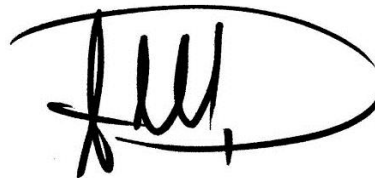
OSCAR DARIO PEREZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia



GABRIEL JAIME VALLEJO CHUFI
Representante a la Cámara
Departamento de Risaralda



HECTOR ÁNGEL ORTIZ
Representante a la Cámara
Departamento De Boyacá



JOSE JAIME USCATEGUI PASTRANA
Representante a la Cámara
Distrito Capital Bogotá



ENRIQUE CABRALES BAQUERO.
Representante a la Cámara
Distrito Capital Bogotá

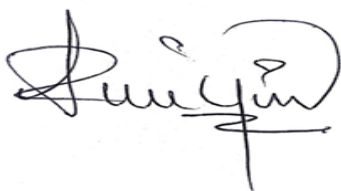


OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR M
Representante a la Cámara
Departamento de Santander

PROPUESTA DE ARTICULADO
PROYECTO DE LEY ____ DE 2020
POR EL CUAL SE MODIFICA LA LEY GENERAL DE TURISMO Y SE DICTAN OTRAS
DISPOSICIONES



JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN.
Representante a la Cámara
Distrito Capital Bogotá



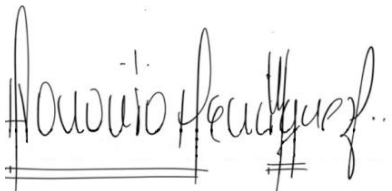
AMANDA ROCIO GONZÁLEZ
Senadora



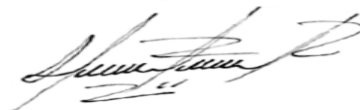
JHON HAROLD SUAREZ
Senador



CARLOS MANUEL MEISEL V
Senador



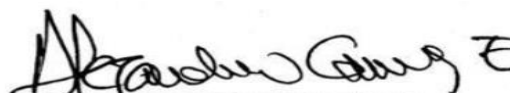
HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ P
Senador



HERNAN HUMBERTO GARZÓN R
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca



SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ
Senador



ALEJANDRO CORRALES
Senador



ERNESTO MACIAS TOVAR
Senador



Esperanza Andrade
Senadora de la República

REFERENCIAS

- Lodgify (2019). *3 maneras en las que Airbnb aporta valor a la economía local*. Recuperado de <https://www.lodgify.com/blog/es/airbnb-economia-local/>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2018). *Plan Sectorial de Turismo 2018 – 2022 “Turismo: El propósito que nos une”*.
- Agustini, C & Jorrat, M. (2013). *Política Tributaria para mejorar la inversión y el crecimiento en América Latina*. CEPAL.
- Consejo Mundial de Viajes y Turismo (2020). *Argentina 2020 Annual Research: Key Highlights*. Recuperado de <https://wttc.org/Research/Economic-Impact/moduleId/704/itemId/60/controller/DownloadRequest/action/QuickDownload>
- Banco de la República (2020). *Informe de Política Monetaria*. Colombia
- Subsecretaría de Turismo – Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2020). *Barómetro de Turismo*. Recuperado de <http://www.subturismo.gob.cl/wp-content/uploads/2015/10/Bar%C3%B3metro-de-Turismo-Enero-2020.pdf>
- Born, et. Al (2001). *Price Elasticity of Demand for Passenger Air Travel*. Tinbergen Institute. Vrije Universiteit Amsterdam.
- Celis, A., González, C. & Hernández, Y. (s.f). *Comparación beneficio financiero hotel afiliado al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT)*. Facultad de Economía. Universidad Católica de Colombia.
- Consejo Mundial de Viajes y Turismo (2020). *Chile 2020 Annual Research: Key Highlights*. Recuperado de <https://wttc.org/Research/Economic-Impact/moduleId/704/itemId/90/controller/DownloadRequest/action/QuickDownload>
- Federación de Empresas de Turismo (2020). *Cifras del turismo en el 2019*. Recuperado de https://fedetur.cl/21603/otras_noticias_de_interes/cifras-del-turismo-en-el-2019/
- Estados Unidos Mexicanos (1928). *Código Civil para el Distrito federal*. Recuperado de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-c9dc6843e50163a0d2628615e069b140.pdf>
- Código Civil Peruano – Decreto Legislativo 295 (1984). Recuerado de <https://lpderecho.pe/codigo-civil-peruano-actualizado-2020/>
- Reportour (2019). *Colombia aumenta más de 4% el número de turistas extranjeros*. Recuperado de <https://www.reportur.com/colombia/2019/11/10/colombia-aumenta-numero-turistas-extranjeros-mas-4/>
- Centro de Información Turística de Colombia (2010). *Conceptos Sobre Formalidad Turística*. Recuperado de <http://www.citur.gov.co/upload/publications/documentos/233.CONCEPTOS SOBRE FORMALIDAD TURISTICA EN EL ESTUDIO DE INFORMALIDAD DE SANTA MARTA.pdf>
- Cotelco. (s. f.). *CPTUR- Centro de Pensamiento Turístico de Colombia*. Recuperado de <http://www.cptur.org/>
- Davey, E. (2019). *Given Half a Chance. Ten Ways to Save the World*. London: Unbound.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2020). *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*. Recuperado de

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_may20.pdf

- Presidencia de la República (2018). 'Yo quiero que el turismo sea el nuevo petróleo de Colombia': *Presidente Duque*. Recuperado de <https://id.presidencia.gov.co:443/Paginas/prensa/2018/180831-Yo-quiero-que-el-turismo-sea-el-nuevo-petroleo-de-Colombia-Presidente-Duque.aspx>
- Consejo Mundial de Viajes y Turismo (2020). Ecuador 2020 Annual Research: Key Highlights. Recuperado de <https://wttc.org/Research/Economic-Impact/moduleId/704/itemId/104/controller/DownloadRequest/action/QuickDownload>
- Fernández, G.N. (2016). *El contrato de hospedaje en la legislación argentina*.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006). *El turismo en América Latina y el Caribe y la experiencia del BID*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-turismo-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-y-la-experiencia-del-BID.pdf>
- Organización Mundial del Turismo (2016). *El turismo en la Agenda 2030*. Recuperado de <https://www.unwto.org/es/turismo-agenda-2030>
- Reportur (2019). *El turismo receptivo en Argentina crece un 16%*. Recuperado de <https://www.reportur.com/argentina/2019/10/07/turismo-receptivo-crece-mas-16-respecto-al-ano-anterior/#:~:text=En%202019%2C%20la%20cantidad%20de,superar%20los%2015%2C5%20millones>.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2019). *Estadísticas de turismo internacional*. Recuperado de <https://www.yvera.tur.ar/estadistica/documentos/descarga/5e177ebda2a30256135835.pdf>
- Portal de Turismo de la Cámara Nacional de Turismo (2019). *Formalidad y Competitividad Turística*. Recuperado de <https://portaldeturismo.pe/noticia/formalidad-y-competitividad-turistica-opinion/>
- Consejo Mundial de Viajes y Turismo (2020). *Global Economic Impact & Trends 2020*. Recuperado de <https://wttc.org/Research/Economic-Impact/moduleId/1445/itemId/91/controller/DownloadRequest/action/QuickDownload>
- Google (2020). *COVID-19 Community Mobility Reports*. Recuperado de <https://www.google.com/covid19/mobility/>
- Organización Internacional del Trabajo (2011). *Guía Práctica sobre la Reducción de la Pobreza a través del Turismo*. Recuperado de https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/guia_pob_tur.pdf
- Consejo Mundial de Viajes y Turismo (2020). *Impacto económico*. Recuperado de <https://wttc.org/Research/Economic-Impact>
- Airbnb (2019). *Impacto Económico Directo Estimado de Airbnb en 2018: USD 100.000 millones*. Recuperado de <https://news.airbnb.com/ea/impacto-economico-directo-estimado-de-airbnb-en-2018-usd-100-000-millones/>
- Organización Mundial del Turismo (2020). *International Tourism Growth Continues to Outpace the Global Economy*. Recuperado de <https://www.unwto.org/international-tourism-growth-continues-to-outpace-the-economy>
- Organización Mundial del Turismo (2019). *International Tourism Highlights*. Recuperado de <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284421152>

- Banco Mundial (2012). *Ecuador. Las Caras de la Informalidad*. Recuperado de <http://documents1.worldbank.org/curated/es/942561468246331465/pdf/678080SPANISH00Box0374379B00PUBLIC0.pdf>
- Leguizamón J. M. (2019). Estímulos Tributarios y Hotelería en Colombia. *Economía & Región*, 13(1), pp. 177-198
- Consejo Mundial de Viajes y Turismo (2020). *Mexico -2020 Annual Research: Key Highlights*. Recuperado de <https://wttc.org/Research/Economic-Impact/moduleId/704/itemId/161/controller/DownloadRequest/action/QuickDownload>
- Pressreader (2019). *Millonario Impacto de Airbnb durante 2018*. Recuperado de <https://www.pressreader.com/colombia/portafolio/20190705/281706911238882>
- Centro de Información Turística de Colombia (s.f.). *Estadísticas Nacionales*. Recuperado de http://www.citur.gov.co/estadisticas/df_motivo_viaje/all/6#gsc.tab=0
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - Viceministerio de Turismo (2020). *Encuesta de impacto económico de la situación generada por el Covid-19 en el sector turismo*.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2018). *Análisis del beneficio de exención de impuesto de renta, sector turismo*.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - Oficina de Estudios Económicos (2020). *Proyecciones e impacto en Colombia del COVID-19*.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - Oficina de Estudios Económicos (2020). *El turismo en cifras*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). *Propuesta sectorial de aislamiento inteligente: Balance entre riesgos de salud e importancia económica*.
- Organización Internacional del Trabajo (2017). *Pautas de la OIT sobre el trabajo decente y turismo socialmente responsable*. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_546341.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (2018). *Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico*. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_635149.pdf
- Paredes, A. & León, M. (2019). *Influencia del impuesto a las ventas en los indicadores del sector hotelero colombiano*. Universidad Agustiniana - Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática.
- Consejo Mundial de Viajes y Turismo (2020). *Peru 2020 Annual Research: Key Highlight*. Recuperado de <https://wttc.org/Research/Economic-Impact/moduleId/704/itemId/183/controller/DownloadRequest/action/QuickDownload>
- Gobierno de Colombia (2018). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la equidad"*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf>
- Portafolio (2017). *Incentivos triplicaron la oferta hotelera del país*. Recuperado de <https://www.portafolio.co/economia/incentivos-triplicaron-la-oferta-hotelera-en-colombia-511392>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2016). *Objetivos de Desarrollo Sostenible, Colombia. Herramientas de aproximación al contexto local*. PNUD: Colombia.

- Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil (1889). Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/1889/BOE-A-1889-4763-consolidado.pdf>
- Consejo Mundial de Viajes y Turismo (2020). *Recovery Scenarios 2020 & Economic Impact from COVID-19*. Recuperado de <https://wtmc.org/Research/Economic-Impact/Recovery-Scenarios-2020-Economic-Impact-from-COVID-19>
- Organización Internacional del trabajo (2019). *Reexaminando la informalidad laboral y las políticas para su reducción en América Latina*. Recuperado de https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/reflexiones-trabajo/WCMS_731584/lang-es/index.htm
- Secretaría de Turismo (2019). *Resultados de la Actividad Turística*. Recuperado de [http://www.datatur.sectur.gob.mx/RAT/RAT-2020-01\(ES\).pdf](http://www.datatur.sectur.gob.mx/RAT/RAT-2020-01(ES).pdf)
- World Economic Forum (2019). *Travel & Tourism Competitiveness Report 2019*. Recuperado de http://www3.weforum.org/docs/WEF_TTCR_2019.pdf
- Banco Mundial (2019). *Tres claves para impulsar el desarrollo a través del turismo y la tecnología*. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2019/01/15/tres-claves-para-impulsar-el-desarrollo-a-traves-del-turismo-y-la-tecnologia>
- Ministerio de Turismo de Ecuador (2019). *Turismo en cifras*. Recuperado de <https://servicios.turismo.gob.ec/turismo-cifras>
- Organización Mundial del Turismo (2020). *International tourist numbers could fall 60-80% in 2020, UNWTO reports*. Recuperado de <https://www.unwto.org/news/covid-19-international-tourist-numbers-could-fall-60-80-in-2020>
- Organización Mundial del Turismo (s.f.) *Why Tourism?*. Recuperado de <https://www.unwto.org/why-tourism>
- Organización Mundial del Turismo (2020). *Barómetro OMT del Turismo Mundial, mayo 2020 – Con especial enfoque en el impacto de la COVID-19*. Recuperado de <https://doi.org/10.18111/9789284421954>
- World Tourism Organization, International Trade Centre & Enhanced Integrated Framework (2017). *Tourism for Sustainable Development in Least Developed Countries. Leveraging resources for the sustainable tourism with the enhanced integrated framework*. Geneva.
- World Tourism Organization & Organization of American States (2018). *Tourism and the Sustainable Development Goals. Good Practices in the Americas*. Madrid: UNWTO.
- Organización Mundial del Turismo (2020). *“La sostenibilidad es la nueva normalidad”: una visión de futuro para el turismo*. Recuperado de <https://www.unwto.org/es/covid-19-oneplanet-recuperacion-responsable>.
- Organización Mundial del Turismo (2020). *Apoyo al empleo y a la economía a través de los viajes y el turismo. Llamamiento a la acción para mitigar el impacto socioeconómico de la COVID-19 y acelerar la recuperación*. Madrid: UNWTO.
- Organización Mundial del Turismo (2014). *Measuring employment in the tourism industries. Guide with best practices*. Recuperado de <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284416158>