

Bogotá D.C., 14 de diciembre de 2020

Doctor

OSWALDO ARCOS BENAVIDES
PRESIDENTE
COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Bogotá.

Asunto: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 087 de 2020 Cámara, “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 300 DE 1992, Y SE DICTAN DISPOSICIONES EN MATERIA DE TURISMO COMUNITARIO”.

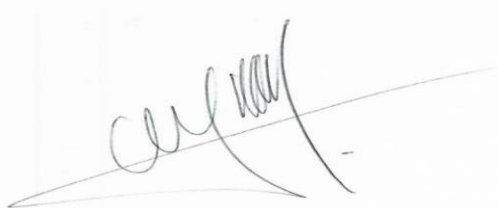
Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo recibido por parte de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir Informe de Ponencia Negativa para primer debate al Proyecto de Ley No. 087 de 2020 Cámara, “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 300 DE 1992, Y SE DICTAN DISPOSICIONES EN MATERIA DE TURISMO COMUNITARIO”.

El presente informe está compuesto por 4 apartes:

1. Trámite legislativo
2. Objeto y articulado de la iniciativa
3. Consideraciones
4. Proposición

Atentamente



MILTON HUGO ANGULO VIVEROS
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente



MÓNICA VALENCIA MONTAÑA
Representante a la Cámara
Ponente



MÓNICA RAIGOZA MORALES
Representante a la Cámara
Ponente

Informe de Ponencia Negativa para primer debate al Proyecto de Ley No. 087 de 2020 Cámara, “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 300 DE 1992, Y SE DICTAN DISPOSICIONES EN MATERIA DE TURISMO COMUNITARIO”.

1. TRÁMITE LEGISLATIVO

El proyecto de Ley fue radicado el 20 de julio de 2020 por el Honorable Representante a la Cámara Edwing Fabián Díaz Plata.

El pasado 27 de agosto mediante nota interna expedida por la Comisión Sexta, se designa a los ponentes para primer debate a los Honorables Representantes a la Cámara Milton Hugo Angulo Viveros (Coordinador ponente), Mónica Valencia Montaña y Mónica Raigoza Morales.

Se sostuvieron varias reuniones por parte de los asesores de los ponentes para compartir las consideraciones iniciales de cada uno de ellos con respecto a esta iniciativa. Entre las consideraciones expuestas, se tomó la decisión en conjunto de solicitar concepto al Gobierno nacional específicamente a los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a razón de que el proyecto de ley en su contenido abarca temas de competencia de estas carteras.

El concepto por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible llegó en cabeza de Parques Nacionales Naturales de Colombia, teniendo en cuenta el marco de las funciones establecidas por el Decreto Ley 3572 de 2011 para la administración y manejo las áreas del Sistema de Parques y la Coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP, mediante oficio de fecha 7 de octubre de 2020.

Por su parte, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo expuso sus consideraciones de carácter técnico mediante oficio fechado del 5 de noviembre de 2020.

El día 06 de noviembre se realizó una mesa técnica virtual entre los asesores de los ponentes y los funcionarios del Viceministerio de Turismo en la que ellos explicaron en detalle las consideraciones técnicas allegadas por dicho despacho.

Se sostuvo una serie de diálogos informales entre los asesores de los ponentes y los asesores del autor, con el propósito de conocer más a fondo el impacto y alcance de la iniciativa desde su espacio y transmitirle algunas inquietudes surgidas dentro del estudio de la iniciativa.

2. OBJETO Y ARTICULADO DE LA INICIATIVA

La iniciativa consta de 6 artículos incluida la vigencia, y tiene por objeto garantizar la vinculación de pobladores locales en los proyectos y complejos turísticos en todo el territorio nacional, como estrategia de inclusión social y desarrollo local a través del turismo, además de la destinación de espacios físicos a título gratuito bajo los parámetros de contratación pública abierta y lo que estipule en la materia el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el fin de promover la agricultura campesina, familiar y comunitaria de la región y servicios turísticos locales

asociados.

El texto radicado por el autor de la presente iniciativa contiene el siguiente articulado:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto garantizar la vinculación de pobladores locales en los proyectos y complejos turísticos en todo el territorio nacional, como estrategia de inclusión social y desarrollo local a través del turismo.

Artículo 2. El artículo 29 de la ley 300 de 1992 quedará así:

Artículo 29. Modifíquese el artículo 33 de la Ley 300 de 1996 quedará así:

Artículo 29. Promoción del Ecoturismo, Etnoturismo, Agroturismo, Acuaturismo, Turismo Comunitario Y Turismo Metropolitano. El Estado promoverá el desarrollo del ecoturismo, etnoturismo, agroturismo, acuaturismo, turismo comunitario y turismo metropolitano, para lo cual el Plan Sectorial de Turismo deberá contener directrices y programas de apoyo específicos para estas modalidades, incluidos programas de divulgación de la oferta.

Parágrafo. En los proyectos turísticos que se adelanten a partir de la vigencia de la presente ley se deberá garantizar la oferta de cargos dirigido al menos en un 50% de forma exclusiva a los pobladores de la menor unidad administrativa donde se encuentra radicado el proyecto o la instalación turística, en caso de no poder ser suplidos con la oferta local se ampliara gradualmente hasta el orden departamental , después se procederá a la vinculación libre, tras informar la situación de forma sustentada al Ministerio De Comercio, Industria y Turismo.

Artículo 3. En caso de incumplimiento de las disposiciones aquí previstas serán aplicables las sanciones contempladas en el Artículo 33, Parágrafo 4 de la Ley 1558 de 2012 de conformidad con el procedimiento previsto en la misma ley.

Artículo 4. En los proyectos turísticos y complejos existentes se destinarán espacios físicos a título gratuito destinados a la promoción de la agricultura campesina, familiar y comunitaria de la región y servicios turísticos locales asociados. En aquellos proyectos y desarrollos donde se cuente con aportes de recursos del estado se deberán prever espacios físicos, no inferiores al 50% del área comercial disponible, destinados para el uso a título gratuito, por todo concepto, para los pequeños agricultores, artesanos y comerciantes de la región que permitan la exhibición y venta de productos locales a los visitantes de forma permanente.

Artículo 5. La elección de quienes ocuparan estos espacios se hará a través de convocatoria pública abierta de acuerdo a los parámetros que para este fin fije el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en un término no superior a un año contado a partir de la vigencia de la presente ley. La convocatoria deberá contemplar como mínimo los siguientes criterios:

- 1) Las asociaciones deben estar conformadas en su totalidad por campesinos de la región.
- 2) En el caso de las PYMES estas deberán estar registradas en la jurisdicción del proyecto.
- 3) PYMES y Asociaciones campesinas deberán contar al menos con un año de existencia.

- 4) Los productos a comercializar deberán ser de su propia elaboración o cultivo
- 5) Cuando la asociación o las PYMES estén integradas en su totalidad por un número plural de mujeres tendrán prelación sobre los demás candidatos.

Artículo 6. Vigencias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

3. CONSIDERACIONES

Consideraciones de tipo normativo

- Con respecto a los principios rectores de la actividad turística, el artículo 2 de la Ley 300 de 1996 establece entre otros, lo siguiente:

“ARTÍCULO 2o. PRINCIPIOS. <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 1558 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Son principios rectores de la actividad turística los siguientes:

(...)

1. *Concertación. En virtud del cual las decisiones y actividades del sector se socializarán en acuerdos para asumir responsabilidades, esfuerzos y recursos entre los diferentes agentes comprometidos, tanto del sector estatal como del sector privado nacional e internacional para el logro de los objetivos comunes que beneficien el turismo.*

Las comunidades se constituyen en parte y sujeto de consulta en procesos de toma de decisiones en circunstancias que así lo ameriten, para ello se acudirá al consentimiento previo libre e informado como instrumento jurídico ajustado al marco internacional de Naciones Unidas.

5. *Libertad de empresa. En virtud del cual, y de conformidad con lo establecido en el artículo 333 de la Constitución Política, el turismo es una industria de servicios de libre iniciativa privada, libre acceso y libre competencia, sujeta a los requisitos establecidos en la ley y en sus normas reglamentarias. Las autoridades de turismo en los niveles nacional y territorial preservarán el mercado libre, la competencia abierta y leal, así como la libertad de empresa dentro de un marco normativo de idoneidad, responsabilidad y relación equilibrada con los usuarios.*

8. *Desarrollo social, económico y cultural. El turismo conforme al artículo 52 de la Constitución Política, es un derecho social y económico de las personas dada su contribución al desarrollo integral en el aprovechamiento del tiempo libre y en la revalorización de la identidad cultural de las comunidades”.*

Con respecto a este artículo, es importante precisar que mediante la Ley 300 de 1996 se expide la Ley General de Turismo, y en su artículo 2 contempla entre otros, los principios rectores de la actividad, en los que podemos observar que los procesos de concertación para la toma de decisiones se adelantan con suma responsabilidad entre todos los agentes vinculados al sector, públicos, privados y comunidades para alcanzar los objetivos en beneficio del sector turismo.

La **Constitución Política** reconoce la libertad económica y de empresa como pilares

del modelo económico colombiano. Según el **artículo 333**, la actividad económica y la iniciativa privada son libres y se podrán ejercer sin que nadie pueda exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre empresa está incluida como uno de los principios rectores en la Ley General de Turismo al establecer que el turismo es una industria de servicios de libre iniciativa privada, libre acceso y libre competencia.

La actividad turística busca propender en toda su cadena de valor el derecho al desarrollo económico, social (**Art. 52 CPC**) y cultural de las comunidades y de los territorios gracias al aprovechamiento de sus atractivos turísticos.

- Con respecto a las competencias del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el artículo 37 de la Ley 1558 de 2012, dicta lo siguiente:

(.....)

“ARTÍCULO 37. *Será de competencia del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, coordinar el ejercicio de las actividades turísticas en las áreas naturales protegidas; las regulaciones o limitaciones de uso por parte de los turistas; la fijación y cobro de tarifas por el ingreso, y demás aspectos relacionados con las áreas naturales protegidas.*

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo deberá sujetarse a los planes de manejo ambiental de las áreas naturales protegidas, determinadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible”.

Las competencias para los Ministerios estipuladas en este artículo buscan que el ejercicio de la actividad turística sea de manera sostenible y responsable con el medio ambiente y los recursos naturales, además de contribuir a generar una cultura de sostenibilidad en el sector y a fomentar prácticas de planeación, producción, operación y consumo ambientalmente responsables.

- 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”.

La inversión social y económica de las entidades estatales, como el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y Fontur, ha sido muy importante para las comunidades porque impulsa su fuerza transformadora que les permite generar

oportunidades de ingresos a través de actividades legítimas y lícitas.

Comentarios y conceptos por parte de Entidades del Gobierno Nacional

Parques Nacionales Naturales de Colombia – PNNC

Con respecto al proyecto de ley, **Parques Nacionales Naturales de Colombia** manifiesta inicialmente que se rige por los principios de la administración pública, por normas referentes a la planta de personal, cargos de carrera y provisionalidad.

Parques Nacionales Naturales de Colombia beneficia actualmente a las comunidades locales que prestan sus servicios en las áreas SPNN, mediante estrategias y alianzas con vocación ecoturística, como la celebración de acuerdos, convenios de asociación y contratos comunitarios para la prestación de servicios ecoturísticos.

Parques Nacionales actualmente destina los ingresos percibidos de las concesiones de servicios ecoturísticos y de las tarifas de ingreso para garantizar la gestión y el manejo de las 59 áreas del SPNN, además de cumplir funciones de conservación, prevención, monitoreo y control, de su competencia para el cumplimiento de los objetivos de conservación del país en materia ambiental.

PNNC implementa el Programa de Ecoturismo Comunitario mediante alianzas con organizaciones comunitarias locales para la prestación de los servicios ecoturísticos en las áreas protegidas con vocación ecoturística; generando empleo a los miembros de las comunidades locales y a otros actores de la cadena de valor.

Desde que se inició el Programa en el 2008, los miembros de las organizaciones comunitarias locales han tenido ingresos por \$ 9.001 millones de pesos, además de los ingresos que han obtenido los otros actores de la cadena de valor como los transportadores, guías y artesanos.

Para las concesiones de servicios ecoturísticos se establece como una de las obligaciones del concesionario contratar personal de la comunidad local, con el fin de generar oportunidades sociales y económicas a las poblaciones locales y regionales.

Las concesiones de servicios ecoturísticos en PARQUES desde 2005 a noviembre de 2019, generaron a las comunidades locales beneficios por \$64.000 millones de pesos, asociadas a generación de empleo, compra de insumos, actividades de guianza, entre otros.

Parques Nacionales Naturales de Colombia, como entidad del Estado que administra las áreas del SPNN, no es sujeto obligado para el Registro Nacional de Turismo.

Por otro lado, a través de la Tienda de Parques se apoya a las comunidades étnicas, campesinas y artesanales en la promoción y comercialización de sus productos.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

El Mincit ha definido los lineamientos para el desarrollo del turismo comunitario en Colombia, con el fin de fortalecer la competitividad y el emprendimiento de la población rural, campesina, indígena, mestiza y afrodescendiente para mejorar su

calidad de vida, proveer alternativas productivas, proteger el medio ambiente y valorar el patrimonio cultural.

La Política Pública para el Desarrollo del Turismo Comunitario ofrece a las comunidades asesoría técnica para la planificación de productos turísticos, competitividad, cultura turística, promoción y comercialización, alianzas estratégicas, y apoyo a la gestión para el acceso a mecanismos de financiación.

A la luz del Gobierno nacional, el turismo comunitario es considerado un modelo de gestión que desarrolla al sector turismo y a sus diferentes tipologías como ecoturismo, etnoturismo, agroturismo, acuaturismo y turismo metropolitano y que vincula y propicia el liderazgo de las comunidades locales.

Con respecto al párrafo del artículo 2, el MinCit considera lo siguiente:

“Se puede generar una limitación al principio constitucional de la libre empresa para la cadena del sector turístico, puesto que el deber de garantizar la oferta de cargos dirigido al menos en un 50% de forma exclusiva a los pobladores puede ser una limitante. El artículo 333 de la Constitución Política de Colombia, expresa que el Estado tiene el deber de impedir que se obstruya o se restrinja la libertad económica y de empresa”.

“Además, lo estipulado en el párrafo podría constituir una barrera de entrada para la inversión en el sector, impactando a la competitividad de la región. Como también el interferir con normas de carácter contractual, así como de los procesos de reclutamiento, selección, contratación, incorporación, capacitación, promoción y desarrollo del personal”.

Con respecto al artículo 3 de la iniciativa, se menciona que las sanciones contempladas en el *Artículo 33, Parágrafo 4 de la Ley 1558 de 2012*, van dirigidas a los prestadores de servicios turísticos.

El MinCit sugiere revisar la constitucionalidad de lo estipulado en el artículo 4, al imponer una carga adicional a la propiedad privada y a la libertad de empresa, principios consagrados en el artículo 333 de la Carta Política. Limitar la utilización de sus espacios pueden afectar la viabilidad financiera de los prestadores de servicios turísticos.

En lo que dicta el artículo 5 del proyecto de ley, el MinCit no tiene competencia para incidir mediante convocatoria, en la ocupación o determinación de espacios públicos o privados, que no están en el ámbito de sus funciones.

Comentarios generales sobre la iniciativa legislativa

Los ponentes exponen las siguientes consideraciones:

Esta iniciativa puesta a consideración del Congreso de la República, resalta las bondades y buenos propósitos de pretender otorgar condiciones de desarrollo a las poblaciones y comunidades en su mayoría rurales, su interacción por medio del fortalecimiento del turismo comunitario. Sin embargo, una vez analizado el alcance e impacto de la presente iniciativa, se precisa que varios de los puntos expuestos en el texto ya se encuentran actualmente abarcados dentro de las actividades del sector turístico, además se observó que la iniciativa técnicamente no cuenta con las

condiciones para que se considere su viabilidad.

Además;

- La imposibilidad por parte de Parques Nacionales Naturales de Colombia PNNC de aplicar y efectuar un proceso de destinación de cargos y de instalaciones turísticas en al menos el 50% de forma exclusiva a pobladores locales tal como lo propone el proyecto de ley en sus artículos 2, 4 y 5.
- Se puede precisar que en el caso de Parques Nacionales Naturales de Colombia PNNC, este viene adelantando gestiones y procesos de carácter turístico inclusivos con las comunidades, con impactos demostrados, en los que se respeta y preserva el medio ambiente y los recursos naturales. Lo anterior demuestra que ya se cumple con lo que propone el proyecto de ley en los artículos 1, 2, 4 y 5.
- Al ser PNNC un sujeto no obligado del RNT, se considera que lo estipulado en el artículo 3 del proyecto de ley sería inaplicable.
- Los ponentes consideran que la iniciativa no es técnicamente viable en lo que establece en sus artículos 2, 4 y 5; los cuales contienen la base y propósito principal del proyecto de ley. “...garantizar la oferta de cargos dirigido al menos en un 50% de forma exclusiva a los pobladores de la menor unidad administrativa donde se encuentra radicado el proyecto o la instalación turística..., ...la destinación de espacios físicos a título gratuito destinados a la promoción de la agricultura campesina, familiar y comunitaria de la región y servicios turísticos locales asociados... y ...los parámetros de quienes ocuparían los espacios físicos...”.
- Es oportuno tener en cuenta lo estipulado en el artículo 4, al imponer una carga adicional a la propiedad privada y a la libertad de empresa, principios consagrados en el artículo 333 de la Carta Política. Limitar la utilización de sus espacios pueden afectar la viabilidad financiera de los prestadores de servicios turísticos y además ser medidas que irían en contravía de la constitucionalidad.

Por otra parte, el Congreso de la República acaba de aprobar el proyecto que ajusta de manera integral la Ley General de Turismo, el cual comprende y contiene algunas de las medidas que se proponen en el proyecto de ley 087 de 2020 Cámara.

Los tres ejes de la Ley General de Turismo son:

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

Asimismo, ajusta el principio de **desarrollo social, económico y cultural** con el fin de resaltar que la actividad turística contribuye al desarrollo integral de las personas, de los territorios y de las comunidades y se basa en que todo ser humano

tiene derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

Con respecto al **turismo comunitario**; se impulsa el turismo comunitario rural, mediante acciones que permitan fortalecer la participación de las comunidades organizadas, el acceso a incentivos, su oferta de servicios turísticos, su vinculación a la cadena de actores del ámbito económico, social, cultural y ecológico del sector turismo.

Se define el **ecoturismo** como 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. Además de la implementación de planes y programas orientados al fomento y desarrollo del turismo ecológico o ecoturismo en sus territorios, de conformidad a su geografía y diversidad.

Se define el **etnoturismo** haciendo referencia al turismo especializado que se realiza en territorios donde se encuentran asentados grupos étnicos, destinado a fines culturales, educativos y recreativos y que busca dar a conocer las tradiciones, saberes ancestrales, historia, valores culturales, forma de vida, manejo ambiental, costumbres y demás particularidades propias de dichos grupos.

Se cambia la definición de recurso por la de atractivo turístico como herramienta para las entidades territoriales para el aprovechamiento responsable y sostenible de los recursos turísticos. Incluye los valores ambientales o naturales dentro de las características que permiten su declaratoria. Destaca las rutas turísticas de senderismo, ciclismo u otras de similar naturaleza como mecanismos a través de los cuales los atractivos turísticos podrán articularse o integrarse para optimizar la experiencia del turista y a su vez beneficiar a la comunidad local.

Los planes de desarrollo sectoriales deberán incluir las políticas y disposiciones inherentes a la conservación, preservación y restauración de los bienes públicos declarados atractivos turísticos, así como un plan de acción de turismo sostenible con una estrategia para manejar integralmente los impactos ambientales de la actividad turística y velar por la sostenibilidad de los destinos.

Se actualiza la regulación de los **guías de turismo** para contribuir a la formalización del guionaje sin sacrificar control y protección al turista y contribuye con la inclusión social de las comunidades en el mercado turístico del territorio nacional. Permite que los guías de turismo que prestan el servicio de guionaje en su lengua nativa no tengan que ser bilingües y La tarjeta profesional acreditará tanto el nivel de competencias del guía como si es bilingüe para dar mayor transparencia al turista. Además, los gremios o asociaciones representativas de guías de turismo, conforme a la reglamentación que expida el Gobierno nacional, podrán presentar proyectos en materia de competitividad, con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Turismo”.

Por último, el ajuste a la Ley General de Turismo adoptó una serie de alivios para la reactivación del sector turístico, con el fin de estimular la generación de ingresos y la protección del empleo, en este sector que ha resultado altamente afectado por los efectos de la pandemia del covid-19.

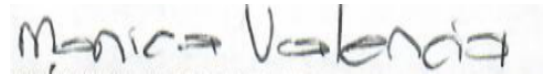
4. PROPOSICIÓN

Por las consideraciones expuestas solicitamos a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes **ARCHIVAR** el Proyecto de Ley No. 087 de 2020 Cámara, “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 300 DE 1992, Y SE DICTAN DISPOSICIONES EN MATERIA DE TURISMO COMUNITARIO”.

Cordialmente,



MILTON HUGO ANGULO VIVEROS
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente



MÓNICA VALENCIA MONTAÑA
Representante a la Cámara
Ponente



MÓNICA RAIGOZA MORALES
Representante a la Cámara
Ponente