



2. Despacho del Viceministro General
1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Congresista
RODRIGO ARTURO ROJAS LARA
Comisión Sexta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Bogotá D.C



Radicado: 2-2021-069013

Bogotá D.C., 29 de diciembre de 2021 14:56

Radicado entrada
No. Expediente 59237/2021/OFI

Asunto: Comentarios frente al informe de ponencia para tercer debate al Proyecto de Ley No. 637 de 2021 Cámara, 31 de 2020 Senado “por medio de la cual se regula la actividad de agroturismo en Colombia”.

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones frente al informe de ponencia para tercer debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley del asunto, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto *“impulsar el agroturismo o turismo rural como una alternativa para el desarrollo sustentable de áreas dedicadas a actividades predominantemente agrícolas de modo tal que se brinden alternativas económicas, diversifiquen los rendimientos de la actividad agropecuaria, revalorice a la agricultura como medio de desarrollo local y se promueva la asociatividad rural”*¹, a través del fomento del agroturismo en Colombia y del establecimiento de su reglamentación.

Para la consecución de los fines contemplados en la iniciativa, se busca principalmente: (i) establecimiento de beneficios para quienes tengan certificación en calidad turística; (ii) creación de la Comisión Nacional de Agroturismo y sus funciones; (iii) facultar a los municipios y/o distritos para conformar Circuitos Rurales Agro turísticos, con el fin de desarrollar el agroturismo en sus regiones; y; (iv) promover por parte de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Comercio, Industria y Turismo la inclusión de la enseñanza de la formación en actividades y servicios asociados al agroturismo impartidos por el Sena y las instituciones educativas asociadas al sector.

¹ Artículo 1 del Proyecto de ley

Sea lo primero indicar que el Gobierno nacional reconoce la importancia del turismo sostenible, por lo que desde las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se ha sostenido que *“el turismo sostenible se reconoce como una alternativa productiva que permite convertir la biodiversidad en un activo estratégico de la Nación y, por lo tanto, para impulsar esta actividad como motor de desarrollo regional sostenible”*², en el que Colombia cuenta con el potencial para desarrollar esta modalidad de turismo encaminado a destacar la importancia de las áreas protegidas, así como de diseñar bienes y servicios de este tipo, especialmente en términos de capacitación, conectividad, infraestructura sostenible, entre otros³.

A raíz de la propagación del Covid-19 y de las medidas que se adoptaron para mitigar los efectos adversos que ha ocasionado la pandemia, especialmente en el sector turismo, desde el Gobierno nacional se adoptaron una serie de medidas con el fin de posibilitar la recuperación de esta actividad económica, para que este sector pueda retomar el dinamismo y competitividad que venía presentando en años anteriores, para que continúe representando una fuente importante de ingresos para el país y de las personas que dependen de esta industria. En ese sentido, se aprobó la Ley 2068 de 2020⁴ que tiene como objetivo *“fomentar la sostenibilidad implementar mecanismos para la 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”*⁵, por lo que se incluyeron disposiciones que buscan establecer los criterios y condiciones para el desarrollo sostenible del sector, entre esas se mantuvo la tarifa del 9% del impuesto de renta para los nuevos proyectos de parques temáticos, nuevos proyectos de parques de ecoturismo y agroturismo que se construyan en municipios de hasta 200.000 habitantes. En ese orden de ideas, se han previsto incentivos para fortalecer el turismo y el agroturismo, con el fin de estimular la recuperación y fortalecimiento de este sector.

Ahora, en lo que se refiere al articulado de la iniciativa objeto de discusión en esta legislatura, el artículo 4 del Proyecto de Ley, ha dispuesto:

“Artículo 4°. Beneficios para aquellos que tengan la certificación de calidad turística. Cumplidos los requisitos que establece el MINCIT para obtener el certificado de calidad turística, y entregada la certificación, los prestadores del servicio de agroturismo tendrán los siguientes beneficios:

- a) Asistencia técnica y asesoramiento para la capacitación del personal a cargo de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y sus entidades adscritas para el fomento y desarrollo de la actividad de agroturismo en Colombia.
- b) Inclusión en catálogos, directorios, guías, publicidades y/o páginas oficiales destinados a la promoción de la actividad.

² Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

³ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

⁴ Por la cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones

⁵ Artículo 1 de la Ley 2068 de 2020

Parágrafo: El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de la mano con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, tendrán la obligación de promocionar, publicar e impulsar convocatorias destinadas a beneficiar a miembros del Registro Nacional de Turismo, lo anterior a través de programas de apoyos de crédito, capitalización rural, incentivos a la productividad, capacitaciones de personal, entre otros.” (subrayado por fuera del texto original)

Respecto al literal a) del artículo 4, es necesario precisar que los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, y de Comercio, Industria y Turismo no tienen como función brindar asistencia técnica y asesoramiento para la capacitación de personal, ni ejecutar programas productivos, toda vez que según el artículo 58 de la Ley 489 de 1998⁶, los Ministerios tienen como objetivos primordiales “(...) la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen”, los cuales se cumplen a través de las entidades descentralizadas del orden nacional adscritas o vinculadas al sector.

Sobre el particular, es pertinente aclarar que, si bien el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural actualmente ejecuta proyectos de inversión orientados a la asistencia técnica, estos se desarrollan en el marco de la autonomía del mismo de acuerdo con el inciso 1 del artículo 208 de la Constitución Política, el cual establece que: “(...) Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley”.

Por lo anterior, este Ministerio advierte que lo estipulado en el literal en comento iría en contravía de lo establecido tanto en la Constitución Política y la Ley 489 de 1998, y crearía presiones de gasto a las entidades ejecutoras que de momento son incuantificables. Esto implica que las disposiciones en estudio podrían conllevar un desbordamiento del ordenamiento legal y constitucional colombiano.

Ahora, sobre el parágrafo del artículo 4 del Proyecto de Ley, es importante reseñar que programas como los planteados se han venido adelantando por parte de las entidades encargadas. A modo de ejemplo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través del Fondo Nacional de Turismo - Fontur, desarrolló el programa “Becas para Diplomado en Agroturismo 2019”⁷, que tiene como propósito la capacitación de personal asociado a esta cadena de valor.

Así las cosas, se advierte que ante esta situación las entidades en mención ya tienen apropiaciones establecidas de acuerdo con las priorizaciones de cada una de estas, razón por la cual deben estar ajustadas a las disponibilidades fiscales de la vigencia en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (en adelante MFMP) y el Marco de Gasto de Mediano Plazo (en adelante MGMP) del sector agropecuario y el sector comercio.

Por otro lado, el artículo 5 del Proyecto de Ley dispone la creación de la “(...) Comisión Nacional de Agroturismo Rural y Sostenible” y, seguidamente, el artículo 6 establece que dicha Comisión tendrá entre sus funciones “(...) 3. Elaborar y difundir, en medios digitales y físicos, una guía anual de agroturismo encaminada a la promoción

⁶ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

⁷ <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190814-Gobierno-entrega-70-titulos-en-agroturismo-a-prestadores-de-servicios.aspx>

del agroturismo en Colombia y la promoción de los prestadores de servicios registrados en el Registro Nacional de Turismo y cuyos servicios asociados estén relacionados con actividades de agroturismo”.

Sobre el particular, esta Cartera advierte que acorde con las funciones contempladas en el artículo 6 referido, se deducen costos implícitos de funcionamiento asociados a la creación de la Comisión Nacional de Agroturismo Rural y Sostenible propuesta. Lo anterior, teniendo en cuenta que se hace necesaria la vinculación de personal profesional especializado que realice la correspondiente ejecución, supervisión y veeduría de las funciones de la Comisión, así como erogaciones adicionales que garanticen el despliegue logístico para la puesta en marcha y su mantenimiento. Asimismo, es pertinente aclarar que, de momento, este costo es igualmente incuantificable, y podrá ser establecido con precisión en cuanto la iniciativa haga expresa las especificaciones técnicas y presupuestales que requiera la Comisión, así como la fuente de financiamiento que la pueda amparar.

En todo caso, es preciso recordar que la Ley 2155 de 2021⁸, recientemente aprobada por el Congreso de la República, de iniciativa del Gobierno nacional, incluye en el título III el Plan de Austeridad y Eficiencia en el del Gasto Público, en el que se contempla al menos cuatro puntos relevantes y que deben ser tenidos en cuenta con el fin de lograr uno de los ahorros más importantes que ha buscado la Nación en los últimos años. En primer lugar, se limita el crecimiento de la burocracia, y se mantiene la capacidad adquisitiva de los trabajadores públicos. En segundo punto, se restringen los cambios en la planta de personal y se congelan las vacantes. En tercer lugar, se busca establecer límites de gastos en bienes y servicios del sector público. En cuarto lugar, se busca controlar los contratos de prestación de servicios, salvo aquellos que sean esenciales para el funcionamiento de las entidades. Particularmente, el artículo 19 de la mencionada Ley, consagra:

“Artículo 19. Plan de austeridad y eficiencia en el gasto público. En desarrollo del mandato del artículo 209 de la Constitución Política y con el compromiso de reducir el Gasto Público, en el marco de una política de austeridad, eficiencia y efectividad en el uso de los recursos públicos, durante los siguientes 10 años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional anualmente reglamentará mediante decreto un Plan de Austeridad del gasto para cada vigencia fiscal aplicable a los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

Mediante este Plan de Austeridad se buscará obtener para el periodo 2022—2032 gradualmente un ahorro promedio anual de \$1.9 billones de pesos a precios de 2022, mediante la limitación en el crecimiento anual del gasto por adquisición de bienes y servicios, la reducción de gastos destinados a viáticos, gastos de viaje, papelería, gastos de impresión, publicidad, adquisición de vehículos y combustibles que se utilicen en actividades de apoyo administrativo, la reducción en la adquisición y renovación de teléfonos celulares y planes de telefonía móvil, internet y datos, la reducción de gastos de arrendamiento de instalaciones físicas, y, en general, **la racionalización de los gastos de funcionamiento**. Para el logro de este Plan de Austeridad el Gobierno nacional también propondrá al Congreso de la República una reducción en un porcentaje no inferior al cinco por ciento (5%) anual, durante los próximos cinco (5) años, de las transferencias incorporadas en el Presupuesto General de la Nación. Se exceptúan aquellas transferencias específicas de rango constitucional y aquellas específicas del Sistema General de Participaciones — SGP, así como las destinadas al pago de: i) Sistema de Seguridad Social; ii) los aportes a las Instituciones de Educación Superior Públicas y iii) cumplimiento de fallos judiciales.

⁸ Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.

Cada uno de los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, de manera semestral, presentarán y enviarán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público un informe sobre el recorte y ahorro generado con esta medida.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá presentar junto con el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto la propuesta de austeridad consistente con la meta a que se refiere el presente artículo.”

Este artículo fue votado como orgánico en su trámite legislativo y tuvo amplia divulgación, debate y socialización, hasta su aprobación por parte del Congreso de la República, haciendo del mismo una decisión política institucional tanto de la rama legislativa como gubernamental, de tal manera que esta Cartera llama la atención para que las iniciativas legislativas que se presenten en adelante guarden armonía en materia de austeridad del gasto, dado que es un tema prioritario tanto político como económico, teniendo en cuenta el contexto derivado de la pandemia y la afectación de las finanzas públicas en un marco de reorientación del gasto social, la reactivación económica y la imperiosa sostenibilidad fiscal.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁹, todo Proyecto de Ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Por último, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa del asunto y manifiesta muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal vigente y política macroeconómica

Cordialmente,

FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ

Viceministro General

DGPPN/OAJ

Proyectó: Silvia Marcela Romero Mora

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia a: Dra. Diana Marcela Morales Rojas, Secretaria de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes

⁹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Firmado digitalmente por: CICERON FERNANDO JIMENEZ RODRIGUEZ

Viceministro General (E)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co