



Bogotá D.C., 21 de abril de 2022

Doctor
WILMER CARRILLO MENDOZA
Presidente
Comisión tercera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Ref.: INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY N°. 421 de 2021 Cámara, "POR LA CUAL SE ADICIONA UN PARÁGRAFO AL ARTÍCULO 18 DE LA LEY 1101 DE 2006"

Respetado Doctor,

En cumplimiento de lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ta. de 1992 y de la función asignada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, la cual nos designó como Ponentes, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al **PROYECTO DE LEY N°. 421 de 2021 Cámara, "POR LA CUAL SE ADICIONA UN PARÁGRAFO AL ARTÍCULO 18 DE LA LEY 1101 DE 2006"**

Cordialmente,

CARLOS MARIO FARELO DAZA
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT
Representante a la Cámara
Ponente

JHON JAIRO BERRIO LÓPEZ
Representante a la Cámara
Ponente



INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY N°. PROYECTO DE LEY N°. 421 de 2021 Cámara, “POR LA CUAL SE ADICIONA UN PARÁGRAFO AL ARTÍCULO 18 DE LA LEY 1101 DE 2006”

En atención a la designación realizada por la Presidencia de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir INFORME DE PONENCIA para primer debate al proyecto de ley de la referencia, previa las siguientes consideraciones:

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Objetivo del proyecto de ley

Permitir que las Alcaldías Locales, como entidades que funcionan al interior de los Distritos y gozan de ciertas formas de autonomía, puedan presentar proyectos al Banco de Proyectos del Turismo, con el fin de buscar cofinanciación y apoyar el desarrollo del turismo, en particular en los Distritos Turísticos.

2. Sobre el sector turismo

El turismo era, antes de la crisis causada por el coronavirus, una de las actividades económicas más importantes del planeta. En 2015, el turismo batió récord con 1.200 millones de turistas internacionales viajando por el mundo en un solo año.¹ El sector turístico representaba el 30% de las exportaciones en el comercio global de servicios, generando 1 de cada 11 empleos y el 10% del PIB mundial (OMT, 2016). Específicamente, para nuestro caso, “*Colombia es 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.*” (Min CIT - Plan Sectorial de Turismo 2018-2022)

Las cifras de turismo venían aumentando desde 2017 y tuvieron un especial avance en 2018. A continuación, presentamos algunos de los números más relevantes del Centro de Información Turística de Colombia que dan cuenta del potencial que tenía el turismo en el país. En primer lugar, los hoteles y restaurantes aportaron, en 2018, el 3,85% al PIB; producto de la llegada de visitantes y su gasto en el territorio. En segundo lugar, para 2017 había 27.206 prestadores de servicios turísticos registrados; establecimientos que generaban, según datos del DANE, 1,9 millones empleos directos e indirectos en actividades relacionadas con turismo. Finalmente, en el 2018 Colombia recibió más de 3.000.000 de visitantes extranjeros.

¹ El sector turístico y los objetivos de desarrollo sostenible.



Además, el 13 de julio de 2019, Colombia se hizo merecedora del premio que otorga la organización *World Travel Awards* como mejor destino de América Latina. En el mismo evento, Bogotá, fue galardonada por ser el mejor lugar para reuniones y conferencias del 2019, y en ello tuvo mucho que ver el centro de convenciones Ágora, también reconocido como líder del sector; mientras que Cali fue nombrada destino cultural de la región y Cartagena, el lugar ideal para parejas.²

Este panorama positivo convirtió al sector turismo en *el nuevo petróleo para Colombia*³, como una opción viable y rentable del desarrollo sostenible. Sin embargo, para que el turismo sea (realmente) el nuevo petróleo, Colombia tiene que desarrollar una mejor oferta turística adecuada con un manejo sostenible y responsable.⁴ A este reto se sumó, desde el primer semestre del 2020, el desafío de superar la crisis sanitaria y económica causada por el coronavirus y reactivar el sector con un mejor turismo. Hay mucho por hacer en este frente. Es por esto que se requiere el apoyo legislativo, para reabrir las puertas al mundo y fortalecer nuestra economía de manera responsable.

Frente a esto, se expidió la Ley 2069 de 2020, que reforma la Ley General de Turismo (Ley 300 de 1996) y genera nuevos beneficios e incentivos para el sector. Esto, esperamos, se vea reflejado en la recuperación de las cifras previas a pandemia, la generación de empleo y la explotación sostenible de un sector que se ha vuelto fundamental para la economía.

Sin embargo, se ha identificado que las fallas de coordinación institucional son un desafío recurrente a la hora de aprovechar el potencial turístico. En Colombia, según las autoridades de turismo (MinCIT, 2018) debido a fallas de coordinación, información y articulación de intereses entre los niveles nacional, regional, departamental y municipal, existe dispersión y duplicidad de esfuerzos y recursos en las iniciativas públicas y privadas del sector. Esto se ha venido mejorando, pero se ha dejado de lado a las Alcaldías Locales que, en el caso de los Distritos, juegan un rol muy importante.

La tipología de turismo que se ha fortalecido en Colombia (turismo de naturaleza, turismo de aventura, turismo cultural, turismo religioso, agroturismo) puede recuperarse más fácil que otras más populares (turismo de sol y playa), y esto es una ventaja competitiva que debemos saber aprovechar.⁵ En esto, las localidades de los Distritos Turísticos, Eco-Turísticos y de otros tipos, pueden convertirse en un aliado natural. Es momento de apoyar a los diversos actores del sector, trabajar conjuntamente por una pronta recuperación y reactivación y velar por los mejores intereses para Colombia como destino turístico.

² “Ojo al turismo”. El Tiempo. 17 de julio de 2017. Consultado en: <https://www.eltiempo.com/opinion/editorial/ojo-al-turismo-editorial-el-tiempo-389752>

³ Dijo el Presidente Iván Duque durante su intervención en la última Vitrina Turística de Anato, llevada a cabo entre el 27 de febrero y 1 de marzo de 2019 en el recinto ferial de Corferias en Bogotá.

⁴ J. Bonet Morón. ¿Es el turismo el nuevo petróleo? En: <https://www.eluniversal.com.co/opinion/columna/es-el-turismo-el-nuevo-petroleo-YX1426166?fbclid=IwAR1Ci6mBbTMolzQAFw50b6dAuNlnPA2l42HdW0pbHiu9VWU1BnQPMi3IKjU>

⁵ Intervención de Raquel Garavito - Directora de FONTUR. En mesa de diálogo “Turismo responsable” con la ICCF el 30 de junio de 2020.



3. Sobre los Distritos Turísticos y las Alcaldías Locales

La Constitución de 1991 en desarrollo de sus preceptos sobre descentralización administrativa, estipula desde su artículo primero que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Así las cosas, para el ejercicio de la función administrativa, se ha otorgado a los departamentos, distritos, municipios, territorios indígenas y a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la Ley, autonomía para la gestión de sus intereses, como se observa en los artículos 286 y 287 de la Carta. Allí también se estipula que los departamentos y municipios tendrán entre otros derechos, el de gobernarse por autoridades propias con el fin de satisfacer sus intereses y auto dirigirse en desarrollo de su dirección política.

Así, existen en los municipios unas entidades que cobran una gran importancia en el desarrollo de los territorios y que se convierten en una célula primaria de la participación y representación de los intereses de las comunidades, las Localidades, quienes representan a los ciudadanos en una escala más reducida que el municipio (localidades, comunas y corregimientos).

Las Localidades, están llamadas a impulsar, entre otras, la participación ciudadana en el manejo de los asuntos públicos, el mejoramiento de la prestación de los servicios que prestan los municipios e impulsan distintas alternativas de inversión por parte del Estado; pues su focalización en secciones del territorio municipal, les permite a los Alcaldes Locales, los ediles y comuneros, un contacto directo con los habitantes de la localidad, comuna o corregimiento, permitiendo con ello un conocimiento directo de las necesidades y problemáticas que se presentan.

La importancia de las Localidades y el papel tan importante que juegan en los territorios de su jurisdicción, son reconocidos por la Constitución Política, pues tienen asignado rango constitucional y les define su papel y funciones en el nivel territorial, al establecer en el artículo 318 que “(c)on el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.

Actualmente en Colombia existe multiplicidad de Distritos. De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 1617 los Distritos son: “entidades territoriales organizadas de conformidad con lo previsto en la Constitución Política, que se encuentran sujetos a un régimen especial, en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país, así como del que rige para las otras entidades territoriales establecidas dentro de la estructura político administrativa del Estado colombiano”.

Dichos Distritos, de conformidad con el Capítulo IV de la misma norma, disponen la existencia de las Localidades y Alcaldías Locales al interior de sí mismos a través de acuerdos expedidos por los



Concejos Distritales, disponiendo que entre los objetivos de las localidades está “la construcción de las obras y la prestación de los servicios cuando con ello se contribuya a la mejor prestación de dichos servicios, se promueva su mejoramiento y progreso económico y social”. Así también, se puede entre localidades y distritos promover el “adecuado desarrollo de las actividades económicas y sociales que se cumplan en cada una de ellas”.

En ese sentido, las localidades pueden contar con las capacidades y competencias para incidir en el desarrollo social y económico de los espacios y poblaciones en las que repercuten. Esto tiene que verse especialmente en los Distritos que son Turísticos y Eco-Turísticos, como sucede con Cartagena, Santa Marta, Mompo, Medellín, Tumaco, Buenaventura y Riohacha.

4. Constitucionalidad e impacto fiscal

De conformidad con el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia constitucional el Congreso de la República tiene iniciativa en materia de gasto público. En consecuencia, el legislativo se encuentra facultado para presentar y aprobar proyectos de ley que comporten gasto, sin perjuicio que la inclusión de dicho gasto en las partidas presupuestales anuales sea iniciativa exclusiva del Gobierno.

Así lo ha confirmado la Corte Constitucional en sentencias como la C-343 de 1995, C-360 de 1996, C-782 de 2001, C-015A de 2009, entre otras, en las que concluye que a través de iniciativa parlamentaria se pueden promover leyes que decreten gasto público, y que sirven como “*título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual del presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos*”⁶. Adicionalmente, en el presente caso, sigue siendo optativo de las entidades competentes elegir y cofinanciar los proyectos presentados por las Alcaldías Locales, simplemente se trata de darles a estas últimas la oportunidad de optar por esta posibilidad.

5. Conflictos de interés

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de

⁶ Sentencia C-343 de 1995, Corte Constitucional.



interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

(...)

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto).



De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

CONSTANCIA DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA CARLOS MARIO FARELO DAZA

Se deja constancia, que, a pesar de no existir un conflicto de interés directo e indirecto, se informa a la plenaria de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representante que el alcalde del Municipio de Ariguaní (Magdalena) para el periodo 2020 – 2023 es mi hermano menor DAVID FERNANDO FARELO DAZA. Es preciso manifestar, que el presente proyecto de ley va dirigido a las alcaldías locales, como entidades que funcionan al interior de los Distritos y gozan de ciertas formas de autonomía, puedan presentar proyectos al Banco de Proyectos del Turismo, con el fin de buscar cofinanciación y apoyar el desarrollo del turismo, en particular en los Distritos Turísticos. Lo anterior, no tiene relación directa con el municipio del cual mi hermano es el actual alcalde.

Cordialmente,

CARLOS MARIO FARELO DAZA
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT
Representante a la Cámara
Ponente

JHON JAIRO BERRIO LÓPEZ
Representante a la Cámara
Ponente



INFORME CON QUE TERMINA LA PONENCIA, POR LO QUE EL TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE A LA PLENARIA DE LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE ES EL SIGUIENTE

PROYECTO DE LEY N°. 421 de 2021 Cámara, "POR LA CUAL SE ADICIONA UN PARÁGRAFO AL ARTÍCULO 18 DE LA LEY 1101 DE 2006"

El Congreso de la República

Decreta

ARTÍCULO 1°. Adiciónese un párrafo al artículo 18 de la Ley 1101 de 2006, el cual quedará así:

ARTÍCULO 18°. BANCO DE PROYECTOS TURÍSTICOS. Como parte de la Política de Turismo créase el Banco de Proyectos Turísticos en el cual, para cada vigencia anual, deben inscribirse los proyectos de las Entidades Territoriales respecto de los cuales se demanden recursos para promoción provenientes de las fuentes fiscales previstas en esta ley, o del Presupuesto General de la Nación. Para la inscripción de los proyectos respectivos y la asignación de los recursos se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

1. Los proyectos serán incluidos en el Banco mediante decisión expresa del Comité Directivo del Fondo de Promoción Turística, previa solicitud de las Entidades Territoriales y entes particulares aportantes.
2. Los aportes se efectuarán sobre la base de cofinanciación con las entidades territoriales.
3. En ningún caso se autorizará una cofinanciación superior al 50% del respectivo proyecto.

Para municipios de categorías 4ª, 5ª y 6ª la cofinanciación podrá ser hasta del 80%.

4. Ningún proyecto recibirá recursos en cuantía superior al 10% de los recursos destinados para el Banco de Proyectos Turísticos en la respectiva anualidad.
5. En la asignación de los recursos se tendrá en cuenta la optimización de las ventajas competitivas de los distintos destinos turísticos y la promoción equilibrada entre las entidades territoriales.
6. Para el Banco de Proyectos Turísticos se destinará no menos del 20% ni más del 50% de los recursos a que hace referencia este artículo.
7. El 30% de los recursos destinados para el banco de Proyectos Turísticos en la respectiva anualidad, serán destinados en proyectos de turismo en las entidades territoriales.

PARÁGRAFO 1. Los proyectos provenientes de los departamentos del Guaviare, Vaupés, Putumayo, Amazonas, Vichada, Caquetá, Guainía, el Chocó biogeográfico por poseer y comprometerse a preservar



su rica biodiversidad y los municipios de sexta categoría de San Agustín e Isnos en el departamento del Huila, Inzá (Tierradentro) en el Departamento del Cauca, y Mompox en el Departamento de Bolívar declarados patrimonio histórico de la humanidad por la Unesco y el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina por sus características Insulares, en pro de la conservación de la Reserva de Biosfera Declarada por la UNESCO y la cultura raizal incentivando la sostenibilidad del destino dada la dependencia económica a este sector, quedan excluidos de los aportes de cofinanciación de que tratan los numerales 2 y 3 del presente artículo.

PARÁGRAFO 2. Dentro de la destinación general de los recursos a los que se refiere este artículo, se tendrá en cuenta una asignación especial para el evento descrito en el artículo 110 de la Ley 300 de 1996.

PARÁGRAFO 3. Las Alcaldías Locales podrán presentar proyectos para el Banco de Proyectos Turísticos. La implementación y desarrollo de estos proyectos estará a cargo de las Alcaldías Locales y los recursos serán administrados por los fondos de desarrollo local. Para esto, podrán contar con la asistencia técnica dispuesta para las entidades territoriales en la Ley 300 de 1996 y les aplicará lo dispuesto por el inciso segundo del numeral 3 del presente artículo.

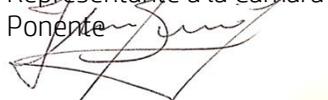
ARTÍCULO 2°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


CARLOS MARIO FARELO DAZA
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente


WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT
Representante a la Cámara
Ponente

JHON JAIRO BERRIO LÓPEZ
Representante a la Cámara
Ponente



Referencias bibliográficas



- Ley 300 de 1996
- Decreto 505 de 1997
- Ley 788 de 2002
- Ley 1101 de 2006
- Sentencia C-177 de 2007
- Ley 1558 de 2012
- Ley 1617 de 2013
- Ley 1819 de 2016
- Estatuto Tributario
- Sentencia C-235 de 2019
- Proyecto de Ley nº 043 de 2018 Cámara.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2018). Presentación de propuesta Plan Sectorial de Turismo 2018-2022. Recuperado de http://www.mincit.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=85007&name=Presentacion_Plan_Sectorial_de_Turismo_CST_-_sesion_7.pdf&prefijo=file
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Encuentros No. 33º y 34º de Autoridades Regionales de Turismo. (Mompox, diciembre de 2017 y Bogotá, julio de 2018).
- Organización Mundial del Turismo (2016). El sector turístico y los objetivos del desarrollo sostenible. [Versión Adobe Digital] Recuperado de http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/turismo_responsable_omt_pm_acc_20170126.pdf
- El sector turístico y los Objetivos de Desarrollo Sostenible - Turismo responsable, un compromiso de todos. Publicado por la Organización Mundial del Turismo y Red Española del Pacto Mundial de Naciones Unidas. (2016) Consultado en: http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/turismo_responsable_omt_pm_acc_20170126.pdf
- El Acuerdo de París en la Carta Mundial de Turismo Sostenible. Biosphere Tourism. (2015) Consultado en: <https://www.biospheretourism.com/es/blog/el-acuerdo-de-paris-en-la-carta-mundial-de-turismo-sostenible/38>
- El turismo internacional cayó un 97% en todo el mundo en abril, según OMT. (22 de junio de 2020) El País. España. Consultado en: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/06/22/economia/1592836382_674176.html
- Evaluación del impacto del brote de COVID-19 en el turismo internacional. Organización Mundial del Turismo. Consultado en: <https://www.unwto.org/es/evaluacion-de-la-incidencia-del-brote-del-covid-19-en-el-turismo-internacional>
- Glosario FONTUR. Consultado en: <https://www.fontur.com.co/interactue/glosario/63>
- Manual para la Destinación de Recursos y presentación de Proyectos. Consultado en: https://fontur.com.co/aym_image/files/MANUAL%20ABRIL_2020%20Visto%20Comite%CC%81%20Dir%2015_04.pdf
- Insumos audiencia pública “TECNOLOGÍA PARA EL TURISMO”. Convocada el 26 de agosto de 2019.
- Aportes y comentarios de parte de actores vinculados al sector turismo.