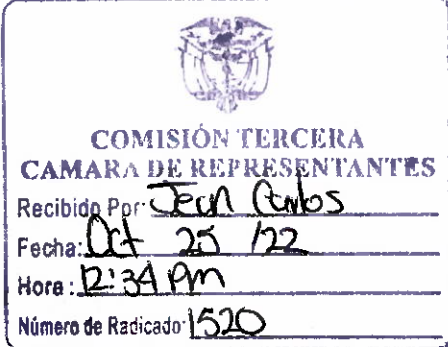


**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY
N°123/2022 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE PRORROGAN LOS
INCENTIVOS TRIBUTARIOS NECESARIOS PARA LA REACTIVACIÓN
ECONÓMICA DEL SECTOR TURISMO EN COLOMBIA, OTORGADOS POR LA
LEY 2068 DE 2020”**

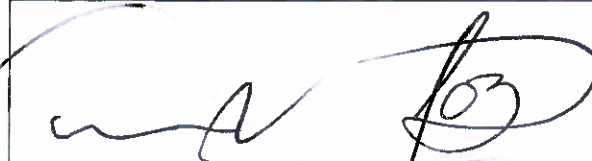


Honorable Representante
LUVI KATHERINE MIRANDA PEÑA
Presidente
Comisión Tercera Constitucional
Cámara de Representantes
Bogotá



COMISIÓN TERCERA
CAMARA DE REPRESENTANTES
Recibido Por: Juan Carlos
Fecha: Oct 25 /22
Hora: 12:34 PM
Número de Radicado: 1520

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley N°123 de 2022
Cámara.

En atención a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los Honorables Representantes el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 123/2022 Cámara “Por medio de la cual se prorrogan los incentivos tributarios necesarios para la reactivación económica del sector turismo en Colombia, otorgados por la ley 2068 de 2020”.

 Armando Zabarain D'arcé H. Representante Dpto. Atlántico Coordinador Ponente	Holmes De Jesús Echeverría De La Rosa H. Representante Ponente
 Milene Jarava Díaz H. Representante Ponente	 Silvio José Carrasquilla H. Representante Ponente

1. CONTENIDO

El presente informe está dividido en 8 secciones subsiguientes a este contenido, que se detallan de manera enumerada a continuación:

2. Trámite del proyecto de ley.
3. Objeto y contenido del proyecto de ley.
4. Sustento y Antecedentes normativos del proyecto de ley.
5. Análisis de conveniencia del Proyecto de ley.
6. Declaración de impedimentos
7. Proposición.

2. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley número 123 de 2022 de Cámara titulado “Por medio de la cual se prorrogan los incentivos tributarios necesarios para la reactivación económica del sector turismo en Colombia, otorgados por la ley 2068 de 2020”, fue radicado el día 10 de agosto de 2022, por los Congresistas Christian Munir Garcés Aljure, Hernán Darío Cadavid Márquez, José Jaime Uscátegui Pastrana, Andrés Eduardo Forero Molina, Alexander Guarín Silva, Eduard Alexis Triana Rincón, Atilano Alonso Giraldo Arboleda, Miguel Uribe Turbay, Paloma Susana Valencia Laserna, Paola Andrea Holguín Moreno, Josué Alirio Barrera Rodríguez ante la Secretaria General de la Corporación. Dicho texto fue publicado en la Gaceta 965 de 2022.

El presente proyecto de ley es remitido a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, la cual, mediante oficio del día 6 de septiembre de 2022, fueron designados como ponentes los H.R. Holmes De Jesús Echeverría De La Rosa, Milene Jarava Díaz, Silvio José Carrasquilla y como ponente coordinador el H.R. Armando Antonio Zabarain D’Arce.

3. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Este Proyecto de Ley tiene como objeto principal, prorrogar los incentivos tributarios necesarios para la reactivación económica del sector turismo, otorgados por la Ley 2068 de 2020, según lo dispuesto en su artículo primero.

La iniciativa en mención se compone de 8 artículos, y referencian las siguientes consideraciones:

- **Artículo 1:** Objeto del proyecto de ley
- **Artículo 2:** Modifica el artículo 40 de la Ley 2068 de 2020
- **Artículo 3:** Modifica el artículo 43 de la Ley 2068 de 2020
- **Artículo 4:** Modifica el artículo 45 de la Ley 2068 de 2020
- **Artículo 5:** Modifica el artículo 46 de la Ley 2068 de 2020
- **Artículo 6:** Modifica el artículo 47 de la Ley 2068 de 2020
- **Artículo 7:** Modifica el artículo 48 de la Ley 2068 de 2020

- **Artículo 8:** Vigencia y derogatorias

4. SUSTENTO Y ANTECEDENTES NORMATIVOS DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley se sustenta en lo establecido en el artículo 150 de la Constitución Política, en el cual se concede competencia al Congreso de la República para hacer las leyes y por medio de ellas, ejercer funciones como la de interpretar, derogar y reformar las Leyes.

Un proyecto similar ya había sido presentado y discutido en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes: se trata del Proyecto de Ley 130 de 2021 Cámara, cuyo objeto era prorrogar los beneficios tributarios al sector turismo hasta 31 de diciembre de 2022. A pesar de contar con ponencia positiva para primer debate, un concepto negativo del Ministerio de Hacienda de fecha 3 de noviembre de 2021, causó que, en primer debate, el 17 de noviembre de 2021, fuera archivado. Los apartes principales del concepto de ese momento se presentan a continuación:

- “Respecto de la propuesta del proyecto de ley, particularmente sobre la extensión de los beneficios tributarios hasta el año 2022, sea lo primero mencionar que estas medidas producen reducciones en el recaudo de impuestos y afecta las metas de recaudación de recursos en el Presupuesto General de Nación para atender las obligaciones correspondientes” (Concepto MinHacienda al PL130 de 2021 Cámara, “Por medio de la cual se prorrogan hasta el año 2022 los incentivos tributarios para el sector turismo, creados por la Ley 2068 de 2020.”)
- “Cabe aclarar que esta Cartera reconoce que los sectores de hotelería, turismo y restaurantes se han visto especialmente afectados en el marco de la coyuntura de emergencia sanitaria de la pandemia de Covid-19. Atendiendo a la difícil situación económica a la que se enfrentan las empresas de dichos sectores, **el Gobierno nacional presentó y tramitó ante el Congreso de la República la reciente Ley 2155 de 2021 – Ley de Inversión Social –, que contiene una serie de medidas de política que buscan mitigar dichos efectos negativos e impulsar la reactivación económica de estos sectores en 2022**” (Concepto MinHacienda al PL130 de 2021 Cámara, “Por medio de la cual se prorrogan hasta el año 2022 los incentivos tributarios para el sector turismo, creados por la Ley 2068 de 2020.”)
- “En lo corrido de 2021 el sector de alojamiento se ha venido recuperando de forma significativa. En primer lugar, **en julio de 2021 los ingresos reales de los hoteles ya se encontraban en el 75% del nivel observado en febrero de 2020**, previo a la pandemia, y la tasa de ocupación del sector en julio de 2021 fue equivalente al 85,6% del registro observado en el mismo mes de comparación (febrero de 2020). Adicionalmente, **en julio del 2021, la variación anual de los ingresos reales de los hoteles fue de 900% y la del personal ocupado del 17,4%, frente a julio de 2020**. Adicionalmente, estos resultados se dieron de forma homogénea en todo el país, pues en julio de 2021 los ingresos reales crecieron en todos los dominios geográficos frente al mismo mes de 2020”. (Concepto MinHacienda al PL130 de 2021 Cámara, “Por medio de la cual se prorrogan hasta el año 2022 los incentivos tributarios para el sector turismo, creados por la Ley 2068 de 2020.”)

- “En julio de 2021 el índice de ingresos nominales de los restaurantes, catering y bares se ubicó un 10,8% por encima del observado en promedio durante 2019. Más aún, el valor del índice en julio de 2021 fue superior al observado en cada uno de los meses de 2019, con excepción de diciembre de 2019” (Concepto MinHacienda al PL130 de 2021 Cámara, “Por medio de la cual se prorrogan hasta el año 2022 los incentivos tributarios para el sector turismo, creados por la Ley 2068 de 2020.”)
- “los indicadores permiten ver la recuperación de estos sectores durante el presente año y el siguiente en márgenes satisfactorios y competitivos, además de que recientemente se expidió la Ley de Inversión Social con el fin de buscar dicha recuperación, norma que coincide en los mismos beneficios planteados en esos artículos.” (Concepto MinHacienda al PL130 de 2021 Cámara, “Por medio de la cual se prorrogan hasta el año 2022 los incentivos tributarios para el sector turismo, creados por la Ley 2068 de 2020.”)

En suma, la cartera ministerial en ese momento demostró que el sector turismo venía en un crecimiento acelerado producto de las medidas tomadas en razón a la emergencia económica y social decretada entonces por el Gobierno Nacional, por un lado, y por otro en razón a las medidas adoptadas en la Ley 2155 de 2021 o Ley de Inversión Social, que con extensión de los beneficios tributarios (algunos) a ese sector en particular y con modificación al Régimen Simple alivianaron las cargas tributarias de las empresas vinculadas con el sector objeto de análisis en la presente iniciativa.

Lo anterior sumado al hecho por el que el Ministerio recordó en ese entonces que **“todo beneficio tributario que se incluya en un proyecto de ley debe contar con el aval del Gobierno nacional**, de acuerdo con lo establecido en el artículo 154 de la Carta Política y la interpretación de este artículo por la Corte Constitucional, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad. Para el caso de avales fiscales y tributarios, el Gobierno nacional se encuentra representado en este Ministerio, conforme a sus competencias. En consecuencia, dado que la iniciativa no cuenta con el aval de esta Cartera por las razones manifestadas, de insistirse en el trámite legislativo del Proyecto de Ley, éste corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad” (Concepto MinHacienda al PL130 de 2021 Cámara, “Por medio de la cual se prorrogan hasta el año 2022 los incentivos tributarios para el sector turismo, creados por la Ley 2068 de 2020.”). De esta manera, se solicitó al Ministerio de Hacienda, por parte de los ponentes de esta iniciativa que se somete a análisis en la presente ponencia, un concepto para evaluar el impacto de la medida de llegarse a aprobar.

5. ANÁLISIS DE CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley 130 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se prorrogan hasta el año 2022 los incentivos tributarios para el sector turismo, creados por la Ley 2068 de 2020”, como ya quedó demostrado anteriormente, al tener una motivación idéntica al proyecto de ley objeto de estudio en la presente ponencia, hace que se pueda realizar analogía del concepto emitido en ese entonces por parte del Ministerio de Hacienda, en el sentido en que no es necesario continuar con los incentivos otorgados por la ley 2068 de 2020, al encontrarse el sector de turismo en un proceso acelerado de recuperación económica, tal como lo demuestra dicha cartera. Esto se respalda en otro aparte de dicho concepto en el que el Ministerio afirma que

Adicionalmente, el impacto sobre los ingresos de la Nación de la medida de exclusión del IVA en contratos de franquicias junto con la reducción de tarifa del impuesto al consumo en el expendio de comidas y bebidas hasta el 2022 genera un costo fiscal de \$1.184 mil millones (casi 2 billones de pesos). En perspectiva, este costo representa cerca del 80% del costo total del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) que beneficiaría a cerca de 60 mil micro y pequeñas empresas y 400 mil empleados. Además, el impacto sobre los ingresos de la Nación de la medida propuesta de reducción de las tarifas del impuesto al consumo de restaurantes y bares tiene un costo fiscal de \$925 mil millones en el 2022.

Por otra parte, una de las razones más fuertes para que los ponentes de esta iniciativa, que ya había sido archivada en el pasado, decidan de nuevo proponer la presente ponencia negativa, radica en que la presente reforma tributaria trae consigo medidas para incentivar el sector del turismo. De hecho, en la ponencia para primer debate del proyecto de ley 118 de 2022 Cámara o Reforma Tributaria se expone que

Considerando que el sector del turismo en Colombia continua en una senda de recuperación y recogiendo las proposiciones de varios H. Congresistas en relación con esta industria y la especial protección que algunos municipios requieren, se establece un beneficio para los parques de ecoturismo y agroturismo en municipios de hasta 200.000 habitantes y/o aquellos listados como PDET, el cual consiste en una tarifa reducida para aquellos contribuyentes del impuesto sobre la renta que sean personas jurídicas y que desarrollen estas actividades turísticas.

En tercer lugar, el Ministerio de Hacienda ha sido enfático, además de varias sentencias de la Corte Constitucional, que estos proyectos que contienen en sus disposiciones incidencias fiscales deben contar con un respectivo análisis de los costos fiscales de la medida y las fuentes de financiación que se crearían para mitigar dicho impacto, de tal manera que, como se afirmó en el ya mencionado concepto del PL130 de 2021

A su vez, se recuerda que, de conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, todo proyecto de ley deberá 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 financiamiento de dicho costo, asunto que no se evidencia en el Proyecto de Ley bajo análisis.

Para subsanar esto, el 7 de septiembre del 2022 los ponentes enviamos solicitud de concepto al Ministerio de Hacienda para que realizara el análisis respectivo del proyecto de ley, pero a la fecha, este no ha sido emitido, razón por la cual desconocemos el impacto fiscal de la medida.

Por otra parte, algunos de los beneficios que pretende extender el proyecto objeto de estudio ya se encuentran consagrados en la aprobada Ley de Inversión Social, como por ejemplo el artículo segundo, cuarto y quinto del proyecto de ley, que se encuentra en el artículo 65

numeral cuarto de la ley de inversión social o ley 2155 de 2021, los cuales estarán vigentes hasta el 31 de diciembre de 2022.


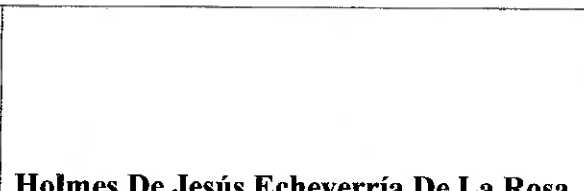

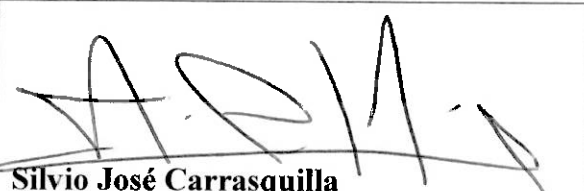
Añadido a lo anterior, en Plenaria de la Cámara de Representantes se encuentra para segundo debate el Proyecto de ley 077 de 2021 Cámara, que tiene como objeto “ampliar las exenciones en materia tributaria generadas mediante decreto legislativo 789 de 2020 por el presidente de la República y sus ministros al sector del turismo, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica ocasionada por la pandemia del COVID-19”, lo cual indica que una iniciativa similar ya se encuentra en trámite para segundo debate y por ende, al tener el mismo objeto y similares disposiciones, se considera pertinente por parte de los ponentes dar la discusión en plenaria a ese proyecto que se encuentra en un estado de mayor avance.

6. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, se advierte que no existen circunstancias o eventos que puedan generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto según artículo 286 de la misma Ley. Lo anterior, de cualquier forma, no es óbice para que quien así lo tenga a bien lo declare habiéndolo encontrado.

7. PROPOSICIÓN.

Por las consideraciones anteriormente expuestas solicito a los miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes **archivar** el Proyecto de Ley No. 123/2022 Cámara “Por medio de la cual se prorrogan los incentivos tributarios necesarios para la reactivación económica del sector turismo en Colombia, otorgados por la ley 2068 de 2020”,

 Armando Zabaraín D'arce H. Representante Dpto. Atlántico Coordinador Ponente	 Holmes De Jesús Echeverría De La Rosa H. Representante Ponente
 Milene Jarava Díaz H. Representante Ponente	 Silvio José Carrasquilla H. Representante Ponente