

Bogotá, agosto 4 de 2023

Honorable Representante

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

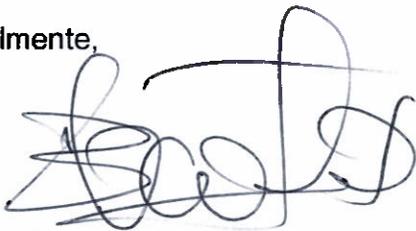
Presidente Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes

Asunto: Ponencia NEGATIVA para segundo debate al Proyecto de Ley 397/2023C Cámara, acumulado con el proyecto de ley 400/2023 Cámara: "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA EL FOMENTO Y SALVAMENTO DEL TURISMO DE COLOMBIA."

Cordial saludo,

En cumplimiento de los deberes legales que implica la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión, de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5 de 1992, procedo a rendir informe de ponencia para SEGUNDO debate al Proyecto de Ley 397/2023C y Cámara: acumulado con el proyecto de ley 400/2023 Cámara: "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA EL FOMENTO Y SALVAMENTO DEL TURISMO DE COLOMBIA."

Cordialmente,



ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN

Representante a la Cámara por Bogotá

Pacto Histórico

| | |
|---|-------------|
|  | |
| COMISIÓN TERCERA CAMARA DE REPRESENTANTES | |
| Recibido Por: | Jean Carlos |
| Fecha: | 4 Agosto 23 |
| Hora: | 2:20 pm |
| Número de Radicado: | 7649 |

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE A LOS PROYECTOS LEY 397/2023C – Cámara, acumulado con el proyecto de ley 400/2023 Cámara: “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA EL FOMENTO Y SALVAMENTO DEL TURISMO DE COLOMBIA.”

La presente ponencia se desarrollará así:

- I. Antecedentes de los Proyectos de Ley
- II. Objetos de los proyectos de Ley
- III. Consideraciones del ponente para ponencia negativa
- IV. Conclusiones que sustentan ponencia negativa
- V. Conflicto de interés
- VI. Proposición

I. Antecedentes del Proyecto de Ley

• **Proyecto Ley 397/2023C**

Esta iniciativa fue radicada el 12 de marzo de 2023 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los Honorables Senador ESTEBAN QUINTERO CARDONA del Centro Democrático, siendo autores los siguientes HR: H.S.Enrique Cabrales Baquero , H.S.Paloma Susana Valencia Laserna , H.S.Miguel Uribe Turbay , H.S.Paola Andrea Holguín Moreno , H.S.Andrés Felipe Guerra Hoyos H.R.Esteban Quintero Cardona , H.R.Oscar Leonardo Villamizar Meneses , H.R.Hugo Danilo Lozano Pimiento , H.R.Juan Fernando Espinal Ramírez , H.R.Juan Felipe Corzo Álvarez , H.R.Yenica Sugein Acosta Infante , H.R.Christian Munir Garcés Aljure , H.R.Yulieth Andrea Sánchez Carreño

El 9 de mayo de 2023 se notifica por parte de la mesa directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes la designación como Coordinador Ponente, al Representante Olmos de Jesús Echevarría de la Rosa y, a la Representante Etna Támara Argote Calderón como Ponente para primer debate del Proyecto de Ley referido. Después de su estudio, discusión y aprobación en Comisión, el 19 de julio de 2023 se notifica por parte de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, mediante correo electrónico, la designación para segundo debate, como Coordinador Ponente al Representante Olmos de Jesús Echevarría de la Rosa y como Ponente a la Representante Etna Támara Argote Calderón.

- **Proyecto Ley 400/2023C**

Esta iniciativa fue radicada el 19 de marzo de 2023 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los Honorables Senador HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO Partido Centro Democrático, siendo autores los siguientes H.S. Honorio Miguel Henríquez Pinedo. Se notifica por parte de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes a través de correo electrónico la designación para primer debate como Coordinador Ponente al Representante Olmos de Jesús Echevarría de la Rosa y como Ponente a la Representante Etna Támara Argote Calderón.

Respecto de los dos proyectos se solicitó concepto sobre el contenido de las iniciativas legislativas al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo MINCIT y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El día 19 de mayo de 2023 el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo MINCIT emitió su concepto a propósito del Proyecto de Ley No. 397 de 2023 Cámara “Por medio de la cual se establecen medidas de salvamento para el turismo del país” acumulado con el Proyecto de Ley No. 400 de 2023 Cámara “Por medio de la cual se estimula el turismo en Colombia y se brindan incentivos para su fomento”.

†. **Objeto de los proyectos de Ley,**

Los anteriores dos proyectos de ley tienen los siguientes objetos:

- **Proyecto de Ley 397 de 2023C** *“Por medio del cual se establece medidas de salvamento para el turismo del País”* tiene por objeto establecer medidas

urgentes de salvamento para el sector turístico del país. En ese sentido, es necesario establecer de manera pro tempore la tarifa del 5% del IVA para el combustible de las aeronaves y los tiquetes aéreos de pasajeros. Así mismo, se excluye del impuesto de IVA a los servicios hoteleros y de turismo que se desarrollen en los departamentos de la región amazónica, Orinoquía, el departamento de Chocó y el *seafflower* y, de manera temporal hasta el 31 de diciembre de 2026 los tiquetes aéreos cuyo destino u origen sea el Departamento de San Andrés, providencia y Santa Catalina estarán excluidos del IVA.

- **Proyecto del Ley 400 de 2023C** "Por medio del cual se estimula el turismo en Colombia y se brinda incentivos para su fomento" tiene por objeto estimular el turismo a través de incentivos hacia los sectores conexos a esta industria como lo son el cultural, turístico, aéreo y gastronómico con el propósito de seguir fomentando esta actividad que es estratégica para el país.

III. Fundamentos técnicos de sustentación de Ponencia

1. Beneficios tributarios en el sector hotelero

El Estatuto Tributario contiene incentivos focalizados que estimulan no solo el sector hotelero sino también el fortalecimiento de la infraestructura turística del país, sobre todo en lugares estratégicos que requieren mayor desarrollo en su infraestructura tanto económica como física. Así, la Ley 2277 de 2022 "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones" dispone en su artículo 10, que:

Parágrafo 5. Las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país tendrán una tarifa del quince por ciento (15%) sobre los ingresos percibidos en la prestación de servicios hoteleros, de parques temáticos, de ecoturismo y/o de agroturismo, por un término de diez (10) años.

Cabe resaltar y exaltar el aspecto de la focalización que garantiza los principios de progresividad y equidad: aplica para municipios de hasta doscientos mil (200.000) habitantes, y municipios listados en los programas de desarrollo con enfoque territorial - PDET. Punto arquidemico que rompe el presente PL al permitir un beneficio tributario

que se aplique a todo el territorio nacional y en consecuencia se desincentiva los nuevos proyectos de hoteles, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo que se construyan, o los hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo que se remodelen y/o amplíen en municipios PDET en comparación de los no PDET.

2. Impuesto a la Gasolina del Avión y tiquetes aéreos:

En Colombia el sector aeronáutico fue objeto de varios beneficios dentro de la reactivación economía, dentro de ellos la reducción al 5% del IVA a la gasolina de avión; beneficio que se extendió hasta el 31 de diciembre de 2021. Adicionalmente, se incluyó dentro de los bienes y servicios gravado sólo con el 5% a los tiquetes aéreos, beneficio que se extendió hasta el 31 de diciembre de 2021.

Pasado el estado de emergencia, durante el segundo semestre del año 2022 fue aprobada por el Congreso de la República una reforma tributaria sobre principios de equidad, progresividad y eficiencia del sistema impositivo. Se definieron, mediante la iniciativa y durante su discusión, un conjunto de medidas dirigidas a fortalecer la tributación de los sujetos con mayor capacidad contributiva, robustecer los ingresos del Estado, reforzar la lucha contra la evasión, el abuso y la elusión, y promover el mejoramiento de la salud pública y del medio ambiente. En este sentido, la reforma tributaria para la Igualdad y la Justicia social de 2022 apuntó al incremento de la recaudación por medio de la progresividad, la eficiencia y la equidad, con objeto de avanzar en una redistribución de acuerdo basada en principios de justicia social y ambiental.

El establecimiento de tasas impositivas con criterio de justicia y progresividad además de regular de manera justa y equitativa la redistribución de la riqueza, permite que los recursos públicos sean utilizados para financiar servicios públicos esenciales, como educación, salud y programas de bienestar social, beneficiando a aquellos que tienen menos recursos y promoviendo herramienta efectiva para abordar la desigualdad económica. Por el contrario, establecer tasas impositivas con beneficios especiales para sectores específicos pueden ser mecanismos que generan inequidad fiscal, económica y social.

Teniendo en cuenta los anteriores factores y la importancia del sector turístico en el desarrollo territorial y nacional, se establecieron medidas tributarias y políticas de gobierno que benefician al sector turístico local y nacional. La recuperación de dicho

sector ha venido teniendo un crecimiento muy positivo en el comparativo de recuperación económica de los sectores industriales y productivos del país.

a. Comportamiento oferta y demanda del sector aeronáutico 2022/2023:

Respecto del comportamiento de la oferta y demanda del sector aeronáutico, particularmente de pasajeros, se tiene que, tanto en vuelos nacionales como internacionales la ocupación aumentó ligeramente entre 2022 y 2023. El comportamiento que se observa es que la oferta de sillas a nivel nacional tuvo una caída de 9,4 %, lo que se viene atribuyendo entre otras causas, a afectaciones en el sector aéreo en los casos de Viva Air y Ultra Air, en lo que se refiere a una crisis financiera de carácter privado de dichas aerolíneas.

| TIPO | CONCEPTO | 2022 | 2023 | Variación | % Variación |
|---------------------------------------|----------------------------|-----------|-----------|-----------|-------------|
| INTERNACIONAL | SILLAS OFRECIDAS | 1.352.061 | 1.843.614 | 491.553 | 36,4% |
| | PASAJEROS A BORDO | 1.031.397 | 1.497.158 | 465.761 | 45,2% |
| | OCUPACIÓN | 76,3% | 81,2% | 4,9% | 6,5% |
| NACIONAL | SILLAS OFRECIDAS | 3.692.675 | 3.346.452 | -346.223 | -9,4% |
| | PASAJEROS A BORDO | 2.971.722 | 2.717.441 | -254.281 | -8,6% |
| | OCUPACIÓN | 80,5% | 81,2% | 0,7% | 0,9% |
| TOTAL, INTERNACIONAL Y NACIONAL | TOTAL, SILLAS OFRECIDAS | 5.044.736 | 5.536.289 | 491.553 | 9,7% |
| | TOTAL PASAJEROS A BORDO | 4.003.119 | 4.214.599 | 211.480 | 5,3% |
| | OCUPACIÓN | 79,4% | 76,1% | -3,2% | -4,1% |

Fuente: Elaboración a partir de la información de Asociación Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo - ANATO -

Sin embargo, el balance total de sillas ofrecidas en el sector aéreo fue positivo ya que se registró un aumento de 9,7 % y el número de sillas ocupadas creció en 5,3 %.

De acuerdo con Anato los principales destinos turísticos durante este primer trimestre fueron Estados Unidos, México, España, Panamá y República Dominicana, los cuales conformaron el 70 por ciento. Además, Ecuador, Chile, Perú, Brasil, Venezuela y Argentina. Anato destaca que Venezuela entró en el top 10, luego de superar a Argentina,

De acuerdo con los resultados presentados se identifica que:

- Las personas dispuestas a viajar o con capacidad para hacerlo, están escogiendo destinos internacionales como nuevas opciones de turismo
- Quienes viajan lo hacen con intenciones comerciales, por nuevas opciones de intercambio empresarial y comercial
- La migración hacia el exterior y desde el exterior. Entre enero y marzo de 2023 llegaron al país 1,4 millones de visitantes no residentes, lo que representa un crecimiento del 49% con respecto al mismo periodo del año 2022.
- Colombia se ha destacado como destino turístico, por la variedad geográfica, diversidad turística y los bajos costos en alimentación y hospedaje, frente a otros países de la región e internacional.

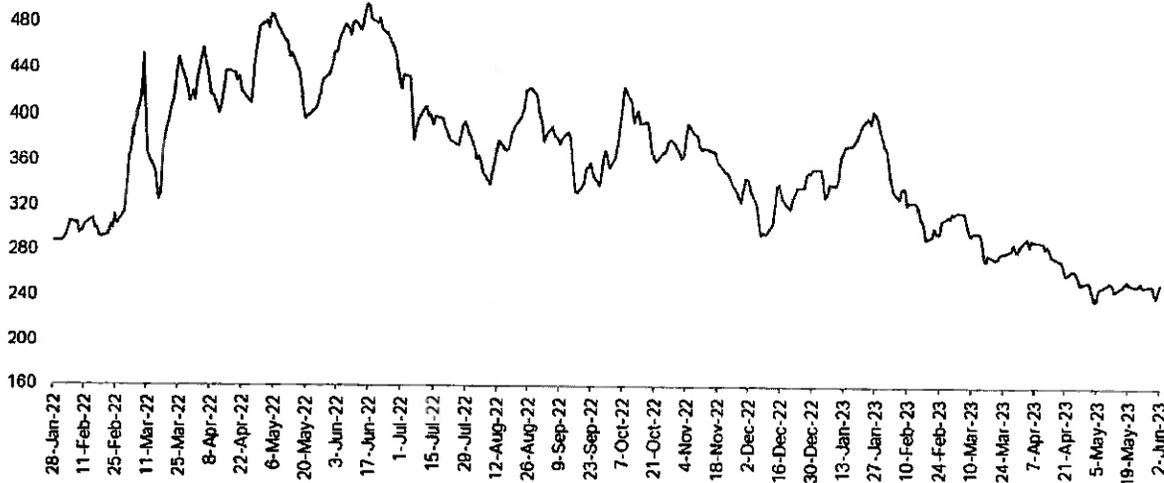
Por otro lado, los visitantes no residentes que llegaron a Colombia en el primer trimestre de 2023 se ubicaron en la cifra de 1,4 millones, lo que representa un crecimiento del 49% con respecto al mismo periodo del año 2022; resaltando que para dicho periodo ya no se encontraban los beneficios tributarios impuestos en el contexto de pandemia. Es conocido que Colombia se ha convertido en un destino turístico, con múltiples opciones de destinos internos y bajos costos en alimentación y hospedaje, frente a otros países de la región e internacional.

b. Comportamiento precios de combustibles del sector aeronáutico:

De acuerdo con el ranking de los países de América Latina y el Caribe por precio de la gasolina a septiembre de 2022 más bajos, encontramos que después de Venezuela, Bolivia y Haití, Colombia es el país con precios más bajos. Por otro lado, es importante tener en cuenta que el comportamiento del precio de los combustibles sigue las tendencias del precio del petróleo. El precio del Brent ha estado descendiendo desde junio de 2022 a la fecha. Según cifras de la Administración de Información Energética¹ de Estados Unidos, el promedio mensual del barril de petróleo referencia Brent (con el que Colombia participa en el mercado de crudo) para mayo 2022 fue de 113,3 dólares por barril; mientras que para el mismo mes de 2023 esta cifra cayó a 75,8 dólares por barril, que es una caída del 31 %. Del mismo modo se observa que el comportamiento de los precios de combustibles de aviación (jet fuel) se orientaron a la baja. Según Anato, al 9 de junio de 2023, el índice de precios jet fuel presentó una variación anual de -46,3 % a nivel global, y en América Latina se registró una caída anual de 46,4 % levemente por encima del nivel global, como se puede observar en el siguiente gráfico:

Taking a look at the price action over the past twelve months:

Jet Fuel Price Index (2000 = 100)

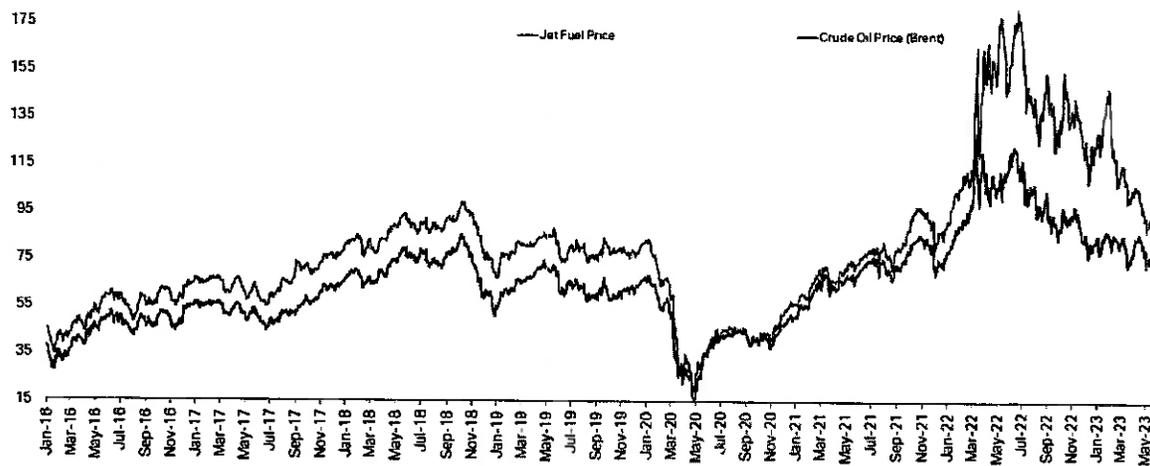


Source: S&P Global

Fuente: Anato (2023). Disponible en:
<https://www.iata.org/en/publications/economics/fuel-monitor/>

Jet fuel price developments - longer term perspective

Jet Fuel & Crude Oil Price (\$/barrel)



Source: S&P Global, Macrobond

Fuente: Anato (2023). Disponible en:
<https://www.iata.org/en/publications/economics/fuel-monitor/>

Dicho lo anterior, la caída de los precios de jet fuel están dirigiéndose a niveles de pre-pandemia actualmente, como se observa en la anterior gráfica que relaciona las tendencias de precios de crudo (azul) con el del jet fuel (rojo). De modo que una intervención para el precio de la gasolina de avión cuando la estabilización de sus precios es clara, generaría una distorsión y esfuerzo fiscal innecesario, ya que los beneficios tributarios se otorgaron en un contexto de continuo aumento de los precios del combustible de aviación.

c. Comportamiento del mercado aeronáutico: ¿Quiénes viajan en avión?

Un estudio del centro de pensamiento Raddar asegura que el total de colombianos que han viajado por avión aún no supera el 50 % del total de la población, llegando a una cobertura del 46,3%. Del total de ciudadanos colombianos, 1 de cada 3 ha viajado, pero solo hacia destinos locales, mientras que el 12,5% se lo reparten aquellos quienes sus destinos se combinan entre nacionales e internacionales, y quienes solo han tomado aviones hacia el exterior. Los hombres superan a las mujeres en número de viajes (58,4% de los que sí han viajado son del sexo masculino), lo cual muestra un perfil de viajero enfocado en hombres mayores de 46 años, de estrato alto (sobre todo del 6).

Si bien para el 2023 durante la Semana Santa sí se incrementó el turismo en el país respecto al año anterior, pese a que la conectividad con algunos destinos turísticos se vio afectada por la suspensión de vuelos de las aerolíneas Viva Air y Ultra Air. Destinos como San Andrés, Santa Marta y Cartagena tuvieron una disminución en el número de visitantes debido a las dificultades en la conectividad aérea. Así mismo, los incrementos más significativos se dieron por aumento de turistas por vía terrestre, al cual concurren pasajeros, en su gran mayoría de estratos bajo y medio.

Existen diversos estudios y análisis² que respaldan la afirmación de que el transporte aéreo es utilizado principalmente por personas de mayores ingresos. Dichos estudios permiten afirmar que el establecimiento de beneficios tributarios para el sector aeronáutico beneficiaría especialmente a sectores de la población de mayores ingresos, debido a que el transporte aéreo es utilizado principalmente por personas que tiene capacidad de adquisición de boletos de avión que suelen ser más costosos que otros medios de transporte.

De igual manera, se puede deducir que al reducir los impuestos al combustible de los aviones, se estaría beneficiando principalmente a este segmento de la población de mayores recursos, lo que no contribuye a una distribución equitativa de la carga

tributaria. Además de ello, de acuerdo con estudios sobre el efecto de la disminución del IVA para el consumidor realizados por el Profesor Ignacio Osuna³, es difícil establecer que al disminuirse el impuesto al sector, esta reducción sea transferida al consumidor, ya que las empresas recuperarán parte del margen que les tocó ceder cuando el impuesto aumentó a 19%.

La carga impositiva en un vuelo doméstico podría ser hasta de 30% del valor del tiquete y hasta 60% en un vuelo internacional, según Wingo. Avianca indica, por ejemplo, que en un trayecto de Bogotá a Pasto la carga de impuestos y tasas puede ser de 22% y en uno internacional como Bogotá-Miami, el porcentaje asciende a 63%, donde existen otro concepto como las tasas aeroportuarias entre otros. Colombia presenta una carga impositiva baja frente al resto de países de LATAM, donde primero figuran Argentina con el 112%, Perú, México, etc.

3. Sobre disminuir los servicios de alojamiento, hospedaje y sus complementarios o conexos:

El proyecto 397 de 2023C propone que los servicios de alojamiento disminuyan al 5% en los hospedaje y sus complementarios o conexos, los de servicios de turismo y conexos que se desarrollen dentro de los departamentos de Amazonas, Orinoco, Guainía, Vaupés, Guaviare, Vichada, Putumayo, Caquetá, Arauca, Chocó y San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Mientras que el proyecto 400 de 2023C propone:

- Que se queden exentos del Impuesto sobre las Ventas (IVA) desde la vigencia de la presente ley y hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2026 la prestación de los servicios de hotelería y de turismo a residentes en Colombia, Incluyendo turismo de reuniones, congresos, convenciones y exhibiciones, y entretenimiento, por quienes cuenten con inscripción activa en el Registro Nacional de Turismo y presten sus servicios en el ejercicio de las funciones o actividades que según la ley corresponden a los prestadores de servicios turísticos.
- Así como, 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 2026, del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico del que trata este proyecto.

Al respecto, hay que señalar que los dos proyectos de ley tienen dos líneas. El PL 397 propone excluir de impuesto sobre las ventas todos los servicios de alojamiento, en la misma condición que están algunos los servicios de educación, salud, funerarios, que no son suentuarios, pero para los departamentos no centrales de la región en la Amazonia, Orinoquia y San Andrés. Mientras tanto, el proyecto ley 400 de 2023 busca que sean para todo el territorio nacional, al igual que el pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico sin consideración alguna de mayor o menor demanda nacional o extranjera.

Según el Informe mensual de Turismo del Ministerio de Comercio, industria y Turismo, el número de visitantes de extranjeros en los últimos años ha venido aumentando, ejemplo al pasar de 2022 a 2023 con un incremento del 49% y para el cierre de 2022 cerca de 2.5 millones fueron visitantes internos.

Así mismo, el número de visitantes a parques naturales para el 2023 ha incrementado en un 50% frente al mismo periodo. De esta manera, las tasas de ocupación del todo el periodo se han mantenido en un 55 a 53%. Todas estas cifras son muy superiores frente al 2021. El Valor agregado del alojamiento y servicios de comida ha venido teniendo un incremento del 15.8% y un incremento en el ingreso de divisas del 8.6% y respecto del 2021 a 2022 un incremento del 9.8%

Para el cierre de 2022 el incremento de visitantes, diferentes a Venezuela, se ha duplicado respecto de 2021 como de colombianos residentes en el exterior. A marzo de 2023 se ha tenido cerca de 464 mil visitantes no residentes de los cuales 321 mil fueron extranjeros sin incluir nacionalidad venezolana. Comparando a marzo de 2022 y 2023 hay un incremento de 38% de visitantes. En términos de ciudades con mayor destino están: Medellín y Cartagena.

Si comparamos 2021 a 2023 encontramos que, para el mismo periodo en el 2021 sin venezolanos, se tenía 176 mil visitantes y para marzo de 2023 928 mil. Dentro de los aeropuertos con más llegada de vuelos nacionales e internacionales no figuran ninguno de los destinos propuestos por el proyecto de ley 397, por lo cual resulta plausible considerar la intención de considerar mecanismos, programas o políticas que incentiven y estimulen las visitas a los territorios mencionados en el PL 397. Lo anterior teniendo en cuenta que en los territorios mencionados se presentan dentro de las dificultades de accesibilidad, el que los precios de gasolina corriente por galón sean de los más altos del mercado, según datos de Fendipetróleo. Razón adicional para establecer que la disminución de precios de la gasolina para el sector de transporte

aéreo atentaría contra el principio de la igualdad y la equidad frente al costo de la gasolina disponible para el transporte terrestre.

Los impuestos a los servicios turísticos y alojamientos existen en gran parte de los países de Latinoamérica. Son varios los modelos que se desarrollan. En algunos casos tarifas únicas para todo el país y en otros, mayores en las zonas de mayor demanda. En todos los casos su naturaleza proviene del carácter suntuario que este posee, pero si busca, en el caso diferencial por zonas del territorio, promover áreas del territorio más rezagadas de la actividad turística.

La participación tributaria del sector turístico, pueden ser una fuente importante de ingresos fiscales para los gobiernos. Estos recursos pueden utilizarse para financiar inversión en infraestructura, servicios públicos y promoción turística, lo que a su vez beneficia tanto a los turistas como a las comunidades locales.

Los impuestos a los servicios turísticos pueden contribuir a una mayor equidad fiscal al hacer que los visitantes turísticos compartan la carga de los servicios y las infraestructuras que utilizan durante su estancia. Esto puede aliviar parte de la carga fiscal de los residentes locales y promover una distribución más justa de la carga tributaria., contribuyendo en el desarrollo de los principios de equidad y solidaridad.

Teniendo en cuenta la actualización al estatuto tributario realizado recientemente mediante la Ley 2277 de 2022, generó medidas que benefician la competitividad turística, al definir una tasa de contribución menor frente al recaudo correspondiente de las demás personas jurídicas, con lo cual se pretende aumentar la competitividad al tiempo de la sostenibilidad territorial y ambiental. De la misma manera, con la tarifa reducida frente al resto de sectores empresariales, se busca afectar positivamente la demanda turística y la economía local.

Los impuestos diferenciados a los servicios turísticos y al transporte aéreo generan en la mayoría de los casos un estado de competencia desleal entre destinos turísticos de condiciones similares y entre la población beneficiada por las reducciones. En los casos en que a algunos destinos de condiciones similares se aplique impuestos más bajos o exenciones fiscales, se perjudica a otros destinos y sectores que mantienen la carga tributaria más alta. Sin embargo, el hecho de que existan territorios en condiciones de rezago social y económico frente a otros territorios de la nación, puede considerarse como una condición que requiera establecer medidas de tipo fiscal que incentiven el desarrollo social y económico regional sin detrimento de sus condiciones de sostenibilidad ambiental y cultural.

En este sentido, medidas generadoras de condiciones de desarrollo del sector turístico sostenible en territorios rezagados en accesibilidad, en desarrollo social y económico podrían contar con medidas tributarias acompañadas de políticas y programas públicos que puedan contribuir al desarrollo integral del territorio, la cultura y la población de regiones que tradicionalmente han permanecido alejadas a las prácticas turísticas en razón de condiciones de desconocimiento Estatal, difícil accesibilidad, marginalidad, conflicto social y armado

Además de las medidas propuestas por el PL en estudio con relación a reducción tributaria a los servicios de alojamiento, hospedaje y sus complementarios o conexos, se deben considerar otras medidas de implementación de los planes de desarrollo territoriales y nacional, entre ellas: la mejora de infraestructuras y accesibilidad, el estímulo al desarrollo productivo sobre la base de la producción local auténtica, lo cual genera interés particular en cierto público. De igual manera, el fomento del turismo comunitario que implica la participación activa de las comunidades locales en el desarrollo y la gestión del turismo.

Adicionalmente y en concordancia con los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo, se debe considerar la implementación de alianzas público-populares para promover el turismo en estos territorios, lo cual impulsa la inversión en infraestructuras, la capacitación de los actores locales, la promoción conjunta y la implementación de programas de desarrollo sostenible. De la misma manera se deben fortalecer los programas de capacitación y formación en favor del desarrollo de competencias en el sector turístico sostenible.

4. Concepto del Ministerio de Comercio Industria y Turismo

En el concepto del Ministerio de Comercio Industria y turismo emitido el 26 de mayo del 2023 con número de radicado 2-2023-015212 2023-05-26 11:43:49 a. m. expone que

“(...)el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, “Colombia Potencia Mundial de la Vida” plantea como uno de los ejes principales de la economía y desarrollo, al sector del turismo. En este sentido, la Ley del PND establece un conjunto de medidas para fomentar el turismo durante el presente cuatrienio, tales como:

· Línea de inversión territorial como parte de la política de turismo

- *Tarifa de la contribución parafiscal del turismo*
- *Funcionamiento del Fondo Nacional del Turismo (Fontur)*
- *Proyectos Turísticos Especiales*

De igual manera, El Plan Sectorial de Turismo 2022-2026, "Turismo en Armonía con la Vida", estableció la conectividad aérea como uno de los ejes fundamentales con objetivos dirigidos a "Construir capacidades para consolidar el desarrollo sostenible y responsable del turismo en el país, mejorando las prácticas de inclusión e innovación que realizan los entes gubernamentales, las empresas, las comunidades y los territorios, incrementando las oportunidades para la creación de valor social y económico en la oferta turística, para aumentar la demanda de viajeros y el reconocimiento turístico del país".

Dentro de los objetivos específicos de este plan se pueden destacar: **Impulsar el desarrollo territorial a través del turismo mediante el fortalecimiento de la gobernanza, la infraestructura y la conectividad**, Impulsar la sostenibilidad de los atractivos, servicios, empresas y destinos turísticos del país, para el aprovechamiento efectivo de su riqueza natural y cultural, fomentar el desarrollo productivo del sector, mediante estrategias de dinamización que eleven la competitividad y el posicionamiento turístico del país promoviendo la justicia social. (Subrayado fuera de texto).

(...) El MinCIT implementará proyectos de promoción de rutas aéreas a territorios regionales de alto potencial turístico, especialmente territorios PDET, al tiempo que se actuará en el mejoramiento de la infraestructura aeroportuaria del país a nivel troncal y regional.

El MinCIT implementará proyectos de promoción y fomento que impacten la articulación de los modos aéreo y terrestre, a la vez que apoyen la incorporación de este último a la cadena turística, especialmente en las regiones de alto potencial turístico.

El MinCIT fomentará en la implementación de prácticas de sostenibilidad ambiental por parte de las empresas de aviación comercial, mediante la implementación de proyectos de emprendimiento sostenible y el apoyo a Mintransporte y Minambiente en las acciones tendientes al uso de biocombustibles y la compensación de la huella de carbono."

El concepto emitido por el MinCIT expone medidas y mecanismos para fortalecer el sector turístico desde la inversión en infraestructura, la adecuación del territorio, la inversión en la dinamización de los aparatos productivo locales y específicamente medidas de conectividad aéreas y terrestres, además del apoyo a medidas para favorecer el uso de combustibles limpios.

Complementando el anterior concepto, el “Plan sectorial de Turismo 2022-2026 Turismo en armonía con la vida” expone programas, proyectos y acciones indicativas que propician las articulaciones antes mencionadas, creando “(...) mejores condiciones para un turismo sin ninguna clase de discriminación en el ejercicio del derecho y al disfrute de tiempo libre, mediante la orientación de las iniciativas de los diferentes actores vinculados en la gestión y promoción del turismo social en Colombia” (PP 27). A mención de algunos:

“6.1.3.1. Derecho al disfrute del tiempo libre a través del turismo.

- a. Fomento al desarrollo del turismo social y accesible*
- b. Turismo Doméstico*

6.1.3.2 Democratización del conocimiento.

- a. Creación del Programa Nacional para la Capacitación, Innovación e Investigación en turismo.*
- b. Fomentar la cultura turística en actores del sector para ayudar en la construcción de una paz total: turismo para una cultura de paz.*
- c. Fortalecimiento del Programa Colegios Amigos del Turismo - CAT: promotor de la cultura turística y de paz, facilitando el acceso al conocimiento del turismo y construcción de paz desde la infancia.*
- d. Fortalecimiento e implementación de la estrategia de turismo responsable.*

6.1.3.3 Territorios turísticos de paz.

- a. Ruta de acción para la consolidación de Territorios Turísticos de Paz.*
- b. Inserción en la cadena de valor a través de la implementación y uso del sello de turismo para una cultura de paz.*
- c. Consolidación de experiencias de turismo por la memoria histórica, basadas en la riqueza natural y cultural de los territorios de paz.” (Páginas 27-34)*

IV. Conclusiones que sustentan ponencia negativa

1. Si bien el cese de operaciones de las aerolíneas Viva Air y Ultra Air a San Andrés y Providencias, así como en parte a Cartagena en el mes de marzo de 2023, generaron una coyuntura en la disminución de turistas. Es el caso de la isla de San Andrés y Providencia, la cual pasó de tener 35 vuelos diarios a tan solo ocho (8) en semana santa, lo cual impactó en toda la cadena turística, por lo cual requiere acciones puntuales en esta Isla. Esta situación se genera debido a una estrategia comercial de las empresas, lo cual debe regularse para evitar dichas medidas comerciales entre particulares afecten el desarrollo territorial.
2. De manera general se identifica un incremento en el número de turistas nacionales y extranjeros, en la medida que Colombia se ha convertido en un destino turístico atractivo por sus múltiples opciones internas por visitar, bajos precios, frente a los incrementos y creciente del resto del mundo, incluidos de países latinoamericanos; por lo cual, no resulta conveniente hacer reducciones o exoneraciones de impuestos a los tiquetes aéreos, gasolina para avión y alojamiento a todo el territorio nacional. Evidentemente existen regiones que requieren medidas con programas de inversión para mejorar las condiciones de dificultades de accesibilidad y seguridad.
3. Colombia tiene un gran potencial turístico, el cual armoniza con las reservas aéreas internacionales crecieron 27,4 % frente a 2022. De acuerdo con *Foward Keys*, el país registró más de 400 mil reservas entre abril y septiembre de 2023. El WTTC prevé que, a 2032, la contribución del sector turístico a la economía global crezca a una tasa anual promedio de 5.8 %.
4. Quizás se requiere es fortalecer la inversión pública para mejorar la conectividad, infraestructura, como turística que le brinde a los inversionistas del sector del turismo, hotelero y aeronáutico, entornos más atractivos, variados, de los cuales se beneficie más sectores de la población, en toda la cadena de este sector, que se proyecta con crecimientos importantes.
5. Es importante fomentar la competitividad turística en lugar de reducir los impuestos. Dicha competitividad turística debe lograrse a través de políticas y medidas que no afecten directamente la carga tributaria. Esto puede incluir inversiones en infraestructuras turísticas, mejora de servicios públicos, promoción y marketing turístico, desarrollo de programas de formación y capacitación en el sector, entre otros. Estas medidas pueden impulsar la atracción de turistas sin comprometer la progresividad y la equidad fiscal.

6. De igual manera, en lugar de reducir impuestos, se pueden establecer fondos específicos para financiar proyectos turísticos y promoción turística. Estos fondos pueden financiarse mediante tasas o impuestos específicos que se aplican exclusivamente a los servicios turísticos. De esta manera, se puede mantener la equidad fiscal general y garantizar que los recursos generados se destinen directamente al desarrollo y promoción del turismo.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, se presenta una Ponencia NEGATIVA, al Proyecto de Ley 397/2023C Cámara, acumulado con el proyecto de ley 400/2023 Cámara: "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA EL FOMENTO Y SALVAMENTO DEL TURISMO DE COLOMBIA."

Ley 2068 de 2020 Estatuto Tributario actual

- 211. Exención para empresas de servicios públicos domiciliarios.
- 468-1. Bienes gravados con la tarifa del cinco por ciento (5%)
- 468-3. Servicios gravados con la tarifa del cinco por ciento (5%)
- **Art. 476. Servicios excluidos del impuesto sobre las ventas.**
- 477. Bienes que se encuentran exentos del impuesto del IVA
- Artículo 512-9. Base gravable y tarifa en el servicio de restaurantes
- Artículo 512-12. establecimientos que prestan el servicio de restaurante y el de bares y similares.

V. Conflicto 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 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 fusiona 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 se mantenga 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 (...).

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 Congresistas, 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, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento.

VI. Proposición

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la ley 5ta de 1992, se rinde Ponencia Negativa y se solicita a la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes archívese el Proyecto de Ley para el segundo debate 397/2023C Cámara, acumulado con el proyecto de ley 400/2023 Cámara: "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA EL FOMENTO Y SALVAMENTO DEL TURISMO DE COLOMBIA."

Cordialmente,



ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico

¹ EIA: <https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=RBRTE&f=M>

² Estudio de la Agencia de la Unión Europea para los Derechos Fundamentales (FRA): El informe "Transporte y accesibilidad: Dimensiones económicas y sociales de la accesibilidad aérea en Europa" publicado por la FRA en 2016 encontró que las personas

con mayores ingresos son más propensas a viajar en avión y tienen un mayor acceso al transporte aéreo en comparación con aquellos con menores recursos económicos. Estudio de la Oficina Nacional de Investigación Económica (NBER): Un estudio titulado "Who Benefits from Airline Deregulation?" realizado por Steven Berry y Panle Jia en 2010, analizó los efectos de la desregulación de las aerolíneas en los Estados Unidos. El estudio encontró que los viajes aéreos benefician principalmente a los hogares de mayores ingresos, ya que son más propensos a utilizar el transporte aéreo y a tener una mayor demanda de vuelos. Estudio del Departamento de Transporte de Reino Unido: El informe "Domestic Air Travel Demand: A Review of the Evidence" publicado por el Departamento de Transporte de Reino Unido en 2013, examinó la demanda de viajes aéreos en el ámbito doméstico. El estudio encontró que los pasajeros de mayor ingreso tienen más probabilidades de utilizar el transporte aéreo en comparación con aquellos de menores ingresos. Datos de encuestas de viajes: Varias encuestas de viajes realizadas en diferentes países han revelado una correlación positiva entre el uso del transporte aéreo y el nivel socioeconómico. Estas encuestas, como la Encuesta Nacional de Viajes de los Estados Unidos y la Encuesta de Viajes de Reino Unido, han demostrado consistentemente que las personas con mayores ingresos tienen una mayor propensión a viajar en avión.

³ Profesor del Inalde Business School