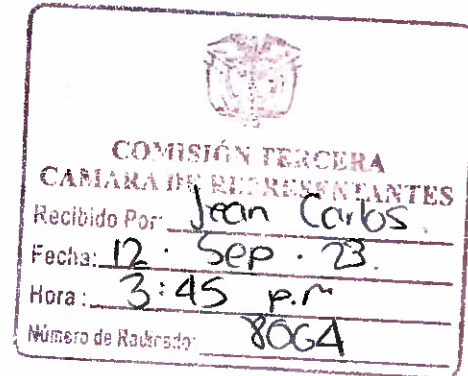


Bogotá, D.C., septiembre de 2023

Honorable Representante
CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX
Presidente Comisión Tercera Constitucional
Cámara de Representantes

Doctora
ELIZABETH MARTINEZ BARRERA
Secretaria Comisión Tercera Cámara de Representantes
Congreso de la República

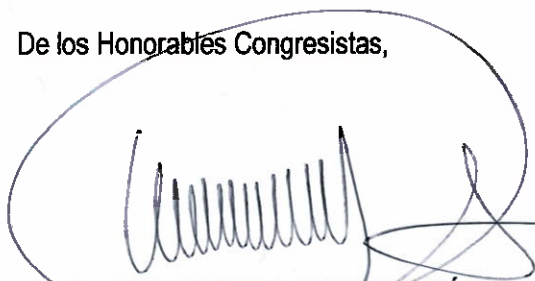


Asunto: Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 016 de 2023 Cámara, "Por medio de la cual se modifica la ley general de turismo, el estatuto tributario y se dictan otras disposiciones para reactivar el sector turismo".

Respetados Presidente Cuenca y Doctora Elizabeth, reciban un cordial saludo,

En cumplimiento de la designación realizada por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 016 de 2023 Cámara, "Por medio de la cual se modifica la ley general de turismo, el estatuto tributario y se dictan otras disposiciones para reactivar el sector turismo".

De los Honorables Congresistas,


WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara por Boyacá
Coordinador ponente


KATHERINE MIRANDA PEÑA
Representante a la Cámara por Bogotá
Coordinador Ponente



CONGRESO
DE LA REPUBLICA
DE COLOMBIA
CÁMARA DE REPRESENTANTES




NÉSTOR LEONARDO RICO-RICO
Representante a la Cámara por Cundinamarca
Coordinador Ponente




KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE
Representante a la Cámara por CITREP
Ponente



WILDER IBERSON ESCOBAR ORTÍZ
Representante a la Cámara por Caldas
Ponente




JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA
Representante a la Cámara por Meta
Ponente



JULIANA ARAY FRANCO
Representante a la Cámara por Bolívar
Ponente



OSCAR DARIO PEREZ PINEDA
Representante a la Cámara por Antioquia
Ponente



IRMA LUZ HERRERA
Representante a la Cámara por Bogotá
Ponente

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 016 DE 2023 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY GENERAL DE TURISMO, EL ESTATUTO TRIBUTARIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES PARA REACTIVAR EL SECTOR TURISMO”

CONTENIDO

- I. Trámite Legislativo
- II. Objeto y contenido del Proyecto
- III. Justificación
- IV. Impacto Fiscal
- V. Conflicto de Intereses
- VI. Proposición

I. TRÁMITE LEGISLATIVO

El proyecto de ley número 016 de 2023 es de autoría de los Honorable Senadores Carlos Fernando Motoa Solarte, David Andrés Luna Sánchez, Jorge Enrique Benedetti Martelo, Jose Luis Pérez Oyuela, Antonio Luis Zabaraín Guevara, Carlos Julio González Villa, Carlos Abraham Jiménez, Carlos Mario Farelo Daza, Didier Lobo Chinchilla, Edgar Díaz Contreras, Ana Maria Castañeda Gómez y los Honorables Representantes Adriana Carolina Arbeláez Giraldo, Gersel Luis Pérez Altamiranda, Jorge Méndez Hernández, Julio César Triana Quintero, Oscar Rodrigo Campo Hurtado, Bayardo Gilberto Betancourt Pérez, Carlos Alberto Cuenca Chau, Nestor Leonardo Rico Rico, Javier Alexander Sánchez Reyes, John Edgar Pérez Rojas, Mauricio Parodi Diaz, Modesto Enrique Aguilera Vides, Jaime Rodríguez Contreras, Sandra Milena Ramírez Caviedes, Hernando González, Lina María Garrido Martín, Betsy Judith Pérez Arango, Jairo Humberto Cristo Correa del Partido Cambio Radical. Dicha iniciativa fue radicada en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 25 de julio de 2023 y publicada en la Gaceta del Congreso número 958 de 2023; por parte de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes se procedió a enviar a la Comisión Tercera.

Una vez repartido el proyecto por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, el día 18 de agosto fueron notificados y designados para rendir informe de ponencia para primer debate, los Honorables Representantes Wilmer Yair Castellanos Hernández, Katherine Miranda Peña, Nestor Rico Rico y Karen Astrith Manrique Olarte como coordinadores ponentes y como ponentes los Honorables Representantes Wilder Iberson Escobar Ortiz, Juan Diego Muñoz Cabrera, Juliana Aray Franco, Oscar Dario Perez Pineda e Irma Luz Herrera como ponentes.

El día 23 de agosto de 2023 el Honorable Representante Nestor Leonardo Rico Rico solicitó concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; a la fecha

no se ha recibido concepto por parte de las anteriores entidades, sin embargo los Coordinadores Ponentes y Ponentes de la iniciativa, mediante el presente escrito rinden ponencia positiva a la iniciativa dada la necesidad de aprobación de la misma.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

Esta iniciativa pretende promover y reactivar el turismo mediante el mantenimiento de algunos de los incentivos creados en virtud de la pandemia COVID-19, mediante la modificación de la Ley General de Turismo y del Estatuto Tributario.

Este proyecto de ley contiene cuatro artículos. El primer artículo presenta el objeto del proyecto de ley; el segundo artículo contiene la exención del IVA para los servicios de hotelería y turismo por 10 años; el artículo tercero establece la modificación del artículo 468-3 del Estatuto Tributario con el fin de incluir un numeral 5 en el mismo y el artículo 4 establece la vigencia y derogatorias.

III. JUSTIFICACIÓN

Del informe que anualmente presenta el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT), al Congreso de la República, concretamente el que corresponde al periodo 2019-II a 2020-I, las cifras que de allí se extraen dejan ver la importancia que el turismo empezó a adquirir en el marco del desarrollo económico del país, y puso además en evidencia la potencialidad que tiene este sector para ayudar a la reactivación económica, pues según cifras del Departamento Nacional de Estadística (DANE), en el segundo trimestre del año 2022, se presentó un decrecimiento económico, como consecuencia de la caída del PIB en -15.7%.

Así las cosas, del informe mencionado se puede afirmar que Colombia empezó a posicionarse internacionalmente como uno de los principales destinos turísticos de América Latina, llegando a alcanzar cifras históricas para el sector.

Según las cifras aportadas por el Ministerio, para el año 2019:

- A Colombia ingresaron 4.530.574 visitantes no residentes al país, lo que representó un crecimiento de 3% con respecto a 2018.
- Los ingresos reportados en la cuenta de viajes y transporte ascendieron a USD \$6.751 millones, un 1,9% más respecto a los obtenidos en 2018, y el nivel más alto de ingresos en la historia del país.
- Se movilizaron 41.2 millones de pasajeros nacional e internacionalmente (26,2 millones lo hicieron en vuelos nacionales y 14,1 millones en vuelos internacionales), lo que representa un

aumento del 9.1% con respecto al 2018. Se tuvo nueva conectividad internacional con 17 nuevas rutas y 39 nuevas frecuencias internacionales.

- El país alcanzó los mayores niveles históricos de ocupación hotelera (57,8% en promedio), siendo los meses de agosto y noviembre los de mayor ocupación, con tasas de 61,3% y 64,1%, respectivamente.
- También fueron positivas las cifras en materia de empleo, pues más de 1,9 millones de personas estuvieron ocupadas en actividades relacionadas con el turismo en 2019. Lo que podría significar casi el 8.8% del total de empleos del país.

Cierra el informe asegurando que el Turismo es el “Nuevo Petróleo”, pues fue la segunda industria que más atrajo divisas al país, después de la extracción de recursos naturales no renovables, que por demás es un sector muy volátil y sensible a factores internacionales de geopolítica que hacen que su precio varíe drástica e intempestivamente, generalmente a la baja, tal y como se evidenció en el mes de abril cuando los precios del petróleo alcanzaron precios históricos negativos para la referencia WTI (*West Texas Intermediate*), que llegó a cotizarse a -37,63 USD; y para el Brent se registró su mínimo valor positivo desde el año 2001 al cotizarse en el mercado por debajo de los 19,07 USD el barril.

En ese sentido, el Ex Ministro de Comercio, Industria y Turismo, José Manuel Restrepo, en un comunicado del 14 de febrero de 2020, se manifestó sobre los resultados del Producto Interno Bruto (PIB) presentados del DANE —antes de que empezaran a sentirse en el país los efectos de la pandemia ocasionada por el brote de la enfermedad COVID-19—, señalando que:

“El sector que más contribuyó al crecimiento de la economía colombiana, aportó casi el 30% del crecimiento, es el sector relacionado con el comercio y la hotelería, (...) el sector de turismo viene llevando un muy buen desempeño, muy buena dinámica, esto se confirma porque los ingresos de los hoteleros crecen en más de 10 puntos porcentuales, (...) hemos apostado a convertir a Colombia en un destino competitivo de talla internacional y las cifras del PIB ratifican el buen desempeño de otros indicadores”¹.

No en vano, Colombia fue nominado a varios reconocimientos de carácter internacional, por mencionar algunos de ellos: i.) top 10 de los destinos recomendados para viajar en el 2020, según la Asociación de Tour operadores de Estados Unidos (Ustoa); ii.) uno de los 20 países preferidos en el mundo para hacer viajes en *Readers' Choice Awards* 2019; iii.) Premio *Global Big Day*, competencia internacional de conteo de aves más importante del mundo; iv.) seleccionado destino líder en Suramérica por el *World Travel Awards* (WTA), considerados los ‘Óscar del turismo’; v.) El sector subió 7 puestos en el índice de Competitividad en Viajes y Turismo del Foro Económico Mundial, ubicándose en el puesto 55 entre 140 países.

¹ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, En 2019, comercio y turismo, motores del crecimiento económico: ministro José Manuel Restrepo, 2020.

<https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/industria/comercio-y-turismo-motores-crecimiento-economico>

Con la llegada del COVID-19, todo este panorama dio un giro de 180°, pues el Turismo y toda su cadena de valor, resultó ser uno de los sectores más golpeados por la pandemia, siendo de los primeros en cerrar.²

El Gobierno Nacional tomó medidas drásticas y necesarias para contener la propagación del virus en el país, entre ellas decretar el cierre de fronteras marítimas, terrestres y fluviales con el fin de evitar el paso entre las mismas (Resolución 412 del 16 de marzo de 2020) y suspender el ingreso de extranjeros al territorio nacional con excepciones (Resolución 408 del 15 de marzo de 2020); aunque estas medidas fueron indispensables para evitar mayores índices de mortalidad en el país, tuvieron consecuencias en la economía, especialmente en el sector turismo debido al cierre de países y ciudades capitales e intermedias con aislamientos sociales obligatorios que impidieron el funcionamiento y comercialización de productos y servicios.³ Las consecuencias en este sector se vieron evidenciadas con los bajos ingresos, el desempleo, el cierre de empresas o inconvenientes en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, así como la baja ocupación en el sector hotelero.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, se requieren medidas que permitan que el turismo se convierta en un sector económico aún más importante del que era antes de la pandemia, que genere mayor capital en el país, en un entorno cuya finalidad es reemplazar la extracción como único modelo económico para que se pueda suplir con diversidad de actividades económicas sin afectar el marco fiscal del país. En ese sentido, el Proyecto de Ley que aquí se presenta, va en línea con estos objetivos y con la finalidad del Gobierno de aumentar las cifras de visitantes y de aprovechar la riqueza natural de Colombia de acuerdo a lo establecido en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026:

“Turismo en armonía con la vida

La riqueza natural del país comprendida en los diferentes ecosistemas estratégicos y áreas ambientales se aprovechará para mejorar la calidad de vida y bienestar de las comunidades locales, así como salvaguardar el patrimonio natural y cultural del 170 país. El turismo se promoverá con justicia ambiental e incorporará criterios de economía circular configurándolo como una alternativa para la transición de territorios dependientes de economías extractivas. Para ello, se impulsarán y acompañará el desarrollo de infraestructura en aquellos aeropuertos sociales localizados en regiones con gran potencial turístico.

² PL 184-2022 - “Por medio de la cual se establecen incentivos económicos y medidas para el desarrollo del turismo en Boyacá, Arauca, Casanare, Santander y demás Departamentos de la Ruta Libertadora, se modifican las Leyes 2070 de 2020 y 2010 de 2019 y, se dictan otras disposiciones”

³ Angie Paola Ávila Pedraza, Mateo Uribe Rodríguez, Allynson Karen Venegas Camargo. Análisis del impacto del COVID-19 en el sector turismo en Colombia

Se enfatizará en el desarrollo sostenible del turismo. En las áreas protegidas se diversificarán las experiencias de visita, dando valor a los atractivos, como una estrategia de conservación que contribuya a la valoración y educación de la sociedad.

Se integrarán a los productos turísticos componentes de valor de la riqueza multicultural, la biodiversidad del país y de las formas en que las comunidades conocen, se adaptan, construyen, restauran y cuidan los territorios desde sus saberes. Se fortalecerán las iniciativas de protección y gestión de territorios bioculturales, para valorar el aporte de las tradiciones y prácticas culturales de las comunidades. En especial se hará énfasis en la ejecución de un sistema para la evaluación y monitoreo de la sostenibilidad de la cadena de valor del turismo.⁴

Así las cosas, es necesario que se generen condiciones que promuevan el impulso y fortalecimiento del sector, tales como las establecidas en las disposiciones del presente proyecto de ley.

Cifras más actualizadas del Ministerio de Comercio Industria y Turismo dan cuenta de la importancia del sector y de que a pesar de la reactivación aún es un sector al que le hace falta más apoyos para alcanzar las cifras que venía reportando en el año 2019 (pre pandemia).

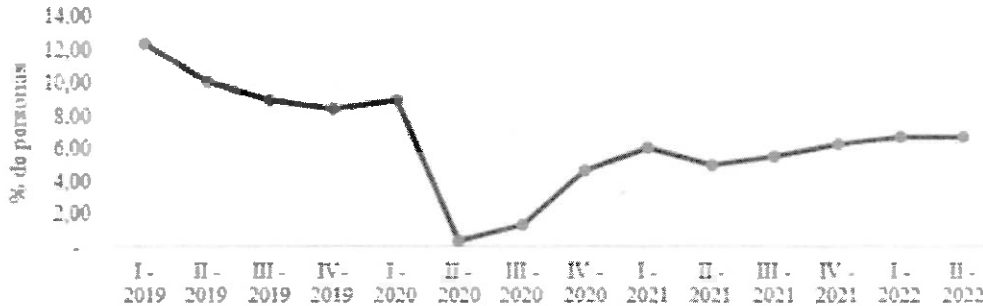
Para el 2021, los visitantes no residentes aumentaron 55,0% respecto a 2020 y disminuyeron 52,2% frente a 2019. Para el año 2019 eran más de 4.5 millones de visitantes no residentes en Colombia y para el 2021 tan solo fueron 2.1 millones de visitantes, de los cuales el 29% fueron visitantes provenientes de Estados Unidos, seguidos de Venezuela, México y Perú. Para el 2023 (entre enero y julio), esta cifra ascendió a 3,2 millones de visitantes, si bien hubo un aumento significativo, aún no se logra llegar a las cifras pre-pandemia.⁵

De acuerdo con las cifras de la Encuesta de Gasto Interno en Turismo elaborada por el Departamento Administrativo Nacional Estadístico (DANE) el número de porcentaje de personas que realizan turismo interno pasó de ser del 10.08% en primer trimestre de 2020 y se redujeron en su nivel más bajo en el segundo trimestre de 2020, debido a las restricciones derivadas de las Pandemia Covid-19. Posteriormente el turismo interno inició su proceso de reactivación y dinamización, que desde I trimestre de 2021 a II trimestre de 2022 se ha mantenido en un promedio de 6.07% muy por debajo de los niveles pre-pandemia, tal como se puede evidenciar en el siguiente gráfico:

⁴ Bases del PND 2022-2026. Transformación productiva, internacionalización y acción climática. Pag. 169 y 170. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf>

⁵ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. *Colombia alcanzó 3,2 millones de visitantes no residentes en los primeros siete meses de 2023*. 1 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/turismo/colombia-alcanzo-3-2-millones-de-visitantes-no-res>

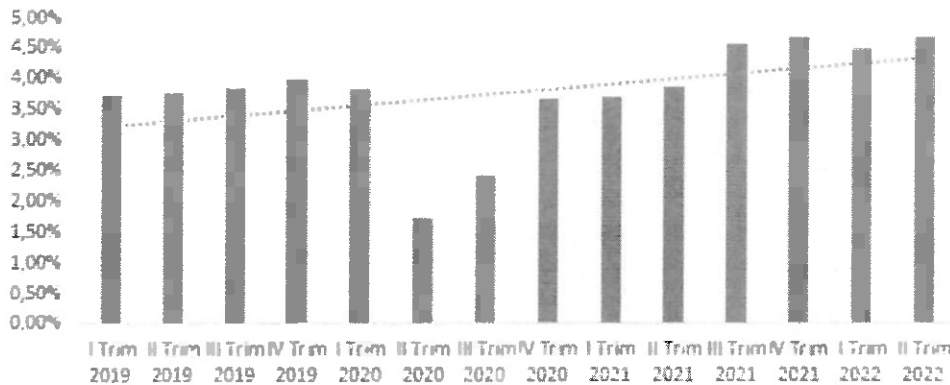
Porcentaje de Personas que realizaron Turismo Interno



Fuente: Elaboración Propia con base en información de la Encuesta de Gasto Interno en Turismo del DANE

Pese a que los niveles de turismo interno aún no han podido estabilizarse, es importante mencionar que el sector turismo ha sido indispensable para la reactivación económica del país. En la siguiente gráfica se puede observar que la participación del sector alojamiento y servicios de comida en el PIB Nacional ha venido incrementado constantemente desde II trimestre de 2020, corte con mayor impacto para el sector turismo debido a las restricciones de movilidad en el territorio nacional por el Covid-19:

Participación Sector Alojamiento y Servicios de Comida en el PIB Nacional



Fuente: Elaboración Propia con base en información de PIB Precios Constantes Trimestral del DANE⁶

Adicional a lo anterior, cabe resaltar que el Gobierno impuso medidas transitorias para reactivar el sector turismo, dentro de los que se encontraba la suspensión del cobro del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a los servicios de hotelería y turismo, lo cual fue prorrogado hasta diciembre de 2022

⁶ Ponencia Primer Debate PL. 184 de 2022. Coordinador Ponente: H.R. Wilmer Castellanos.

(Ley de Inversión Social). Con la llegada del 2023, el pago del IVA para los servicios de hotelería y turismo volvió a la normalidad afectando especialmente las pequeñas y medianas empresas que como lo afirmó Manuel Leguizamón, director de Info consultoría y profesor emérito de la Universidad Externado de Colombia, *“son quienes tienen menos margen de maniobra y músculo financiero y si tenemos en cuenta que el sector turístico lo componen un 85% las pymes, será una afectación seria”*

Un ejemplo claro de este impacto es el Hotel Hab, que para el año 2022 brindaba servicios de habitación en promedio de un valor de \$550.000, y si bien mantendría su precio el año 2023, el impuesto del 19% le sumaría \$104.500 al servicio, cerrando en \$654.500⁷.

En lo que se lleva del año 2023, de acuerdo a lo afirmado por COTELCO, la imposición del IVA ya ha mostrado consecuencias negativas en la desaceleración del sector; para el mes de marzo, se registró que el comportamiento de la ocupación hotelera en 11 de las 20 regiones medidas fue negativo. Acá se incluyen todos los tipos y tamaños de alojamiento de hospedaje en las distintas regiones del país que tienen un gran potencial para crecer en términos turísticos. Se debe aclarar que esta información no es únicamente de Cotelco sino también del Dane, el cual reportó una caída de ocupación en febrero en cinco de las 12 regiones que miden.

El Turismo en Semana Santa muestra un decrecimiento respecto al año 2022 a consecuencia de la inflación persistente, del aumento en el IVA del 19% y del impacto negativo que deja hasta el momento el cierre de la aerolínea Viva Air sumado al cese de operaciones de Ultra air.

Se estimó que la ocupación hotelera durante la semana santa para el año 2023 fuera de 49,4 % lo que significa una disminución de 2,53 puntos porcentuales respecto a 2019 y de 9,4 puntos porcentuales respecto al año 2022. La desviación estándar de esta medición indica que la ocupación podría estar entre el 45,4 % y 53,27 %, resultados que podrían confirmar que no se superó la ocupación alcanzada en el año 2022.⁸

De todo lo anterior, cabe resaltar que el sector turismo sigue en recuperación y con cifras inferiores a las reportadas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en 2019, razones por las cuales, se requieren medidas urgentes que permitan no solo que se igualen las cifras a las pre-pandemia sino que se superen para lograr las metas de Gobierno respecto a este sector económico. Por su parte, otra agencia de la ONU, la Organización Internacional del Trabajo, destacó la necesidad de diseñar políticas orientadas a la recuperación del turismo en los países de América Latina y el Caribe, que

⁷Portafolio. Retos del turismo en el país, durante 2023, para mantenerse a flote. Enero de 2023. Disponible en: <https://www.portafolio.co/revista-portafolio/turismo-estos-son-los-pronosticos-del-sector-para-2023-577017>

⁸ El País. Hoteleros hacen un llamado para frenar el impacto negativos por la desaceleración del sector. 19 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.elpais.com.co/economia/hoteleros-hacen-un-llamado-para-frenar-el-impacto-negativos-por-la-desaceleracion-del-sector-1914.html>

permita impulsar uno de los sectores económicos más dinámicos, esencial para la generación de divisas, ingresos y empleos.⁹ De igual forma, el director de la agencia de la ONU para América Latina y el Caribe, Vinícius Pinheiro indicó que: “es fundamental que las políticas de recuperación del sector contribuyan para mejorar la calidad de los empleos e (sic) estimulen la formalización del mercado de trabajo. El apoyo a las micro y pequeñas empresas es crucial para que los beneficios del turismo favorezcan el desarrollo local”.¹⁰

MARCO NORMATIVO DE LA INICIATIVA CONGRESIONAL Y DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de ley tiene como origen las facultades constitucionales del Congreso de la República, otorgadas en los artículos 114 y 154 de la Constitución Política, que reglamentan su función legislativa y facultan al Congreso para presentar este tipo de iniciativas:

"Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes". (...) "

Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado"

Adicional a lo anterior, el artículo 52 de la Constitución Política contempla que:

⁹ Organización de Naciones Unidas, Noticias ONU Mirada global Historias humanas. El impacto del COVID-19 en el turismo costará cuatro billones de dólares a la economía mundial. 30 de junio de 2021. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2021/06/1493872>

¹⁰ Organización de Naciones Unidas, Noticias ONU Mirada global Historias humanas. El impacto del COVID-19 en el turismo costará cuatro billones de dólares a la economía mundial. 30 de junio de 2021. Vinícius Pinheiro. Director de la agencia de la ONU para América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2021/06/1493872>

ARTICULO 52. El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano.

El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social.

Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.

El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas.

En ese sentido, el aprovechamiento del tiempo libre y la calidad del mismo, se contemplan como un derecho de todas las personas, por lo que realizar actividades de turismo se considera una práctica y garantía de este derecho.

Por su parte, el artículo 333 establece la libertad de empresa así:

*ARTICULO 333. **La actividad económica y la iniciativa privada son libres,** dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.*

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

Así las cosas, desde la carta política se establece que el derecho a la libertad económica no solo se basa en la libertad de empresa sino que plasma un deber del Estado de impedir que este derecho se vea restringido.

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
---------------------------	------------------------------------	---------------

<p>“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY GENERAL DE TURISMO, EL ESTATUTO TRIBUTARIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES PARA REACTIVAR EL SECTOR TURISMO”</p>	<p>“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY GENERAL DE TURISMO, EL ESTATUTO TRIBUTARIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES PARA REACTIVAR EL SECTOR TURISMO”</p>	<p>Se corrige por error ortográfico.</p>
<p>ARTICULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto promover la recuperación de la industria turística, a través del mantenimiento por 10 años adicionales, de algunos de los incentivos que se establecieron con ocasión de la pandemia del Covid19.</p>	<p>ARTICULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto promover la recuperación de la industria turística, a través del mantenimiento por 10 años adicionales, de algunos de los incentivos que se establecieron con ocasión de la pandemia del Covid19.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>
<p>ARTÍCULO 2. EXENCIÓN TRANSITORIA DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS (IVA) PARA SERVICIOS DE HOTELERÍA Y TURISMO. Se encuentran exentos del Impuesto sobre las Ventas (IVA) desde la vigencia de la presente ley y hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2033, 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</p>	<p>ARTÍCULO 2. EXENCIÓN TRANSITORIA DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS (IVA) PARA SERVICIOS DE HOTELERÍA Y TURISMO. Se encuentran exentos del Impuesto sobre las Ventas (IVA) desde la vigencia de la presente ley y hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2033, 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</p>	<p>Sin modificaciones.</p>

actividades que según la ley corresponden a los prestadores de servicios turísticos.	corresponden a los prestadores de servicios turísticos.	
ARTÍCULO 3. MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 468-3 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO. Adiciónese un numeral al artículo 468-3 del Estatuto Tributario, que estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2033, el cual tendrá el siguiente texto: "5. Los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos".	ARTÍCULO 3. MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 468-3 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO. Adiciónese un numeral al artículo 468-3 del Estatuto Tributario, que estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2033, el cual tendrá el siguiente texto: "5. Los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos".	Sin modificaciones.
ARTÍCULO 4. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.	ARTÍCULO 4. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.	Sin modificaciones.

V. IMPACTO FISCAL

La Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-502 de 2007 precisó la importancia de explicar el impacto fiscal de las leyes en el Congreso, con la finalidad que dichas normas guarden relación con la situación económica del país y la política económica trazada por las autoridades pertinentes:

"El art. 7° de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos u conceda beneficios tributarios se explicité cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno Nacional. Las normas contenidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas

públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada.” (Subrayado fuera de texto).

En relación a lo anterior, también es importante aclarar que en la misma jurisprudencia en cita, la Corte Constitucional estableció que la carga de demostrar la incompatibilidad del proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo, recae sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

“La Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.” (Subrayado fuera de texto).

Por lo cual, se debe establecer que la cuantificación del impacto fiscal, es una tarea que desborda la capacidad técnica que pueden tener los congresistas apoyados de sus Unidades de Trabajo Legislativo; a su vez, es importante afirmar también, que fue solicitado concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y los ponentes hemos insistido en necesidad de contar con el concepto respectivo por parte de esta cartera, que nos permita elaborar el análisis de impacto fiscal.

VI. CONFLICTO DE INTERESES

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones: Se estima que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, puesto que no crearía beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas, a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que, la iniciativa en mención tiene que ver con asuntos de interés nacional, ningún congresista se verá beneficiado directamente toda que su objeto versa sobre vez medidas para garantizar la salud pública y el bienestar general, pues así se identifica que los beneficios son erga omnes, lejos de beneficiar a alguien en particular.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado en sentencia 02830 del 16 de julio de 2019:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Así mismo, es oportuno señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

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.”

La descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales. Por otra parte, la

ley en mención además de establecer las circunstancias en las cuales se presenta los conflictos de interés, **prevé las situaciones en las cuales NO hay conflictos de interés.** [...]

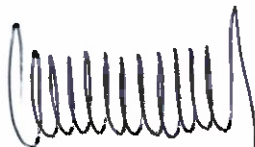
“Cuándo el congresista participe proyectos de ley o de acto legislativo que otorgue general, es decir cuando el interés de beneficios o se discuta vote cargos de carácter Congresista coincide o se fusione con los intereses de Como se sus electores” (negrilla fuera del texto original).

Evidencia en la anterior normatividad, la figura del “Conflicto de interés” se predica de una situación en donde su votación y discusión puede generar beneficios de carácter particular, actual y directo, en favor del Congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, luego no es dable predicar el mismo frente a una expectativa, frente a una posibilidad, o situaciones que en el momento no existen, tiene que haber certeza de un beneficio o del perjuicio, tiene que ser un hecho cierto y no hipotético.

VII. PROPOSICIÓN

En los anteriores términos, nos permitimos rendir ponencia positiva para primer debate, al Proyecto de Ley 016 de 2023 Cámara **“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY GENERAL DE TURISMO, EL ESTATUTO TRIBUTARIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES PARA REACTIVAR EL SECTOR TURISMO”**, conforme al texto propuesto para primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de la Representantes.

Cordialmente,



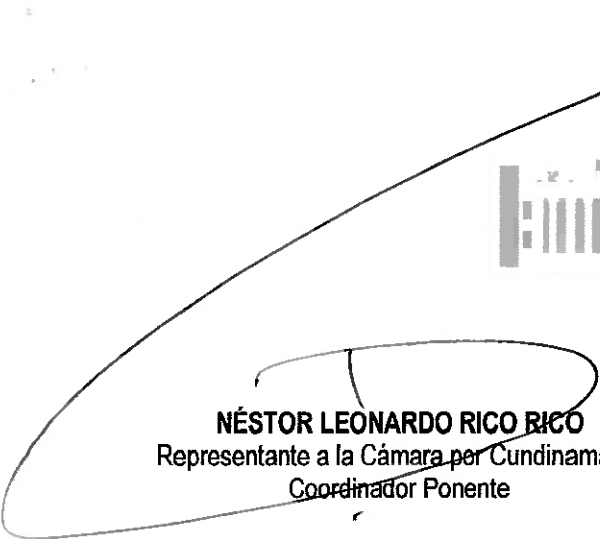
WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara por Boyacá
Coordinador ponente



KATHERINE MIRANDA PEÑA
Representante a la Cámara por Bogotá
Coordinador Ponente



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
CÁMARA DE REPRESENTANTES



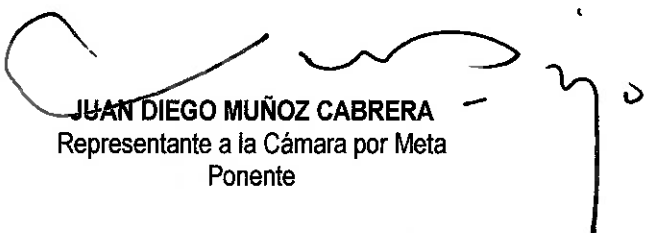
NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Representante a la Cámara por Cundinamarca
Coordinador Ponente




KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE
Representante a la Cámara por CITREP
Ponente



WILDER IBERSON ESCOBAR ORTÍZ
Representante a la Cámara por Caldas
Ponente




JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA
Representante a la Cámara por Meta
Ponente



JULIANA ARAY FRANCO
Representante a la Cámara por Bolívar
Ponente



OSCAR DARIO PEREZ PINEDA
Representante a la Cámara por Antioquia
Ponente



IRMA LUZ HERRERA
Representante a la Cámara por Bogotá
Ponente



TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY 016 DE 2023 CÁMARA

“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY GENERAL DE TURISMO, EL ESTATUTO TRIBUTARIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES PARA REACTIVAR EL SECTOR TURISMO”

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto promover la recuperación de la industria turística, a través del mantenimiento por 10 años adicionales, de algunos de los incentivos que se establecieron con ocasión de la pandemia del Covid19.

ARTÍCULO 2. EXENCIÓN TRANSITORIA DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS (IVA) PARA SERVICIOS DE HOTELERÍA Y TURISMO. Se encuentran exentos del Impuesto sobre las Ventas (IVA) desde la vigencia de la presente ley y hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2033, 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.


ARTÍCULO 3. MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 468-3 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO. Adiciónese un numeral al artículo 468-3 del Estatuto Tributario, que estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2033, el cual tendrá el siguiente texto: "5. Los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos".

ARTÍCULO 4. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los Honorables Congressistas,

WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara por Boyacá
Coordinador ponente

KATHERINE MIRANDA PEÑA
Representante a la Cámara por Bogotá
Coordinador Ponente




NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Representante a la Cámara por Cundinamarca
Coordinador Ponente




KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE
Representante a la Cámara por CITREP
Ponente




WILDER IBERSON ESCOBAR ORTÍZ
Representante a la Cámara por Caldas
Ponente



JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA
Representante a la Cámara por Meta
Ponente



JULIANA ARAY FRANCO
Representante a la Cámara por Bolívar
Ponente



OSCAR DARIO PEREZ PINEDA
Representante a la Cámara por Antioquia
Ponente



IRMA LUZ HERRERA
Representante a la Cámara por Bogotá
Ponente