

DDVDT
Bogotá D.C, 2 de octubre de 2024

Doctor
WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
Representante a la Cámara
Congreso de la República
Cra. 7 # 10 - 00
Bogotá D.C


**COMISIÓN TERCERA
CAMARA DE REPRESENTANTES**
Recibido Por: Jean Carlos
Fecha: 3 octubre 2024
Hora: 8:31 am
Número de Radicado: 548

Asunto: Concepto al Proyecto de Ley No. 048 de 2024 Cámara, "Por medio del cual se autoriza a los concejos de los municipios de Leticia y Puerto Nariño, en el departamento de Amazonas, la creación y reglamentación de una contribución parafiscal al turismo anual"

Honorable Representante,

Hemos conocido el Proyecto de Ley No. 048 de 2024 Cámara "Por medio del cual se autoriza a los concejos de los municipios de Leticia y Puerto Nariño de departamento de Amazonas la creación y reglamentación de una contribución parafiscal al turismo anualmente". Al respecto, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo nos permitimos responder en los siguientes términos de nuestra competencia:

Iniciativa Legislativa:

El citado proyecto de Ley tiene por objeto autorizar "a los Concejos de los municipios de Leticia y Puerto Nariño del departamento de Amazonas la creación y reglamentación de una contribución parafiscal al turismo anualmente".

Comentarios generales respecto al Proyecto de Ley:

En primer lugar consideramos fundamental validar, con detalle, las posibles consecuencias negativas que acarrearía establecer este tipo de medidas para la competitividad del Amazonas como un destino turístico. Si bien es fundamental invertir en el Departamento y sus municipios como destinos turísticos de alta calidad, los destinos turísticos emergentes deben competir, respecto de todos los demás destinos, también en costos finales para los turistas. Si bien el proyecto de ley no establece el valor al que ascendería esta contribución, y por

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A - 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311
Conmutador: (+57) 601 6067676
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

lo tanto resulta difícil estimar el impacto de este proyecto, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo consideramos que establecer algún tipo de costo adicional a la llegada de los turistas, aunque encaminados a la inversión en el sector, puede restringir la llegada de turistas a este departamento, afectando negativamente a la economía del departamento. Por tal motivo, consideramos que el proyecto de ley, así como la determinación del valor de la contribución parafiscal, debe estar precedida por un análisis que permita determinar los posibles beneficios de establecer esta medida, así como las posibles consecuencias negativas al sector.

En segundo lugar y, del análisis técnico y jurídico previo a los documentos aportados, consideramos fundamental validar el contenido del proyecto de ley tanto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN. Lo anterior, teniendo en cuenta que estas entidades, por su capacidad técnica, pueden valorar adecuadamente los aspectos relacionados con cargas impositivas y el recaudo de las contribuciones parafiscales y, conforme con ello, presentar sus respectivas observaciones. En tal sentido, y si bien desde esta cartera presentamos algunas consideraciones sobre esta materia, dichas entidades pueden profundizar en mayor grado al respecto. Es fundamental validar las tareas que le implicará, a los municipios, todo lo relacionado con el recaudo y fiscalización del impuesto, lo cual implica costos que deben valorarse de la mano con el posible incremento de ingresos de los entes territoriales.

Realizada la anterior aclaración y, en tercer lugar, consideramos fundamental aclarar, en la exposición de motivos del proyecto, el motivo por el cual se acude a un proyecto de ley, teniendo en cuenta que el artículo 338 de la Constitución Política ya faculta a las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales para establecer este tipo de medidas. Si bien el Congreso de la República, constitucionalmente, se encuentra facultada para establecer este tipo de medidas, nos permitimos sugerir validar si sería conveniente definir los aspectos relacionados con esta contribución parafiscal vía legal, teniendo en cuenta que los entes territoriales no podrían modificar, por ejemplo, el sujeto activo o el hecho generador de la contribución. Esto último podría contribuir a que los entes territoriales ajusten la contribución en el tiempo, conforme sus necesidades.

En cuarto lugar, y ante la mención que se realiza en los "fundamentos legales" del proyecto de la contribución parafiscal realizada por los prestadores de servicios turísticos al Fondo Nacional de Turismo - FONTUR, consideramos que su inclusión como fundamento podría generar algún tipo de confusión. Si bien

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009VZ1



ambas medidas son contribuciones parafiscales, difieren en sus características, alcance y fuente normativa.

En último lugar, recomendamos validar, dentro de las generalidades del proyecto, si se podría presentar algún tipo de competencia entre los dos municipios objeto del proyecto de Ley. Es posible que una diferencia entre el costo para llegar al Departamento por medio de un municipio o del otro conlleve a cambios en los flujos de movimiento de personas, en atención al costo asociado, que motive posteriores cambios de la contribución parafiscal. Esto, por su parte, podría implicar una menor certeza en el comportamiento de la contribución parafiscal.

Sin perjuicio de la revisión exhaustiva que debe realizarse, que permita validar el impacto del proyecto de ley de la referencia, nos permitimos realizar algunas sugerencias al proyecto de ley.

Comentarios al articulado del Proyecto de Ley:

En el marco de lo anterior, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, respetuosamente nos permitimos brindar los siguientes comentarios respecto al articulado de referencia en lo de su competencia:

ARTICULO 1º. *Objeto: Autorícese a los Concejos de los municipios de Leticia y Puerto Nariño del departamento de Amazonas la creación y reglamentación de una contribución parafiscal al turismo anualmente”.*

La contribución de fomento al turismo se basa en el valor cultural y ambiental, asunto que rebasa la simple preocupación local y trasciende a la esfera del interés nacional e Internacional. Los recaudos por este concepto formarán parte del Presupuesto de Rentas y Gastos de los Municipios.”

Al respecto, respecto de la alusión a la temporalidad “anualmente”, nos permitimos sugerir que, de incluirse esta parte, la contribución fuere objeto de discusión y aprobación en el primer período ordinario por parte de los concejos municipales. Esto con el fin de facilitar la planeación de los actores económicos de la cadena de valor del sector turismo, quienes deben incluir en su esquema de costos el valor de esta contribución. Asimismo, sugerimos validar que la medida pueda perdurar por períodos superiores a un año, sin perjuicio de la posibilidad de que los concejos municipales modifiquen las tarifas, con el fin de promover la seguridad jurídica.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

De igual forma, en relación con el segundo inciso del artículo, consideramos conveniente aclarar y profundizar la redacción del mismo, en la medida en que el mismo párrafo se aborda una brevísima sustentación de la contribución y la forma de apropiación del recurso.

ARTICULO 2º *Destinación. El producido del recaudo de la contribución parafiscal al turismo a que se refiere el artículo anterior, las Administraciones Municipales destinará estos recursos, así:*

Acciones dirigidas a fortalecer la cultura dentro del sector turístico, con base en la promoción, difusión y divulgación del turismo y: protección del medio ambiente

- 1. Capacitación y mejoramiento del sector turístico.*
- 2. Ejecución de proyectos de infraestructura del sector turístico*
- 3. En competitividad, promoción y mercadeo con el fin de incrementar el turismo interno.*

PARAGRAFO. *Los Concejos Municipales determinarán dentro de los presupuestos anuales de los años siguientes a la aprobación de esta Ley, los valores específicos que cada rubro corresponda dentro de las partidas de gastos.*

En relación con este segundo artículo, consideramos es pertinente validar la utilidad en incluir la palabra “específica” en el contexto de la destinación de los recursos, en atención a la naturaleza parafiscal de estos. Si bien el artículo ya señala en que deben invertirse los recursos, esta aclaración acentúa el hecho de que los recursos, de aprobarse la medida, solo se puede destinar en los asuntos aprobados por el Congreso de la República.

Es importante tener presente que los municipios, por medio de su reglamentación, contarán con la facultad de definir, autónomamente, los recursos que destinarán en cada uno de estos rubros, teniendo la posibilidad de destinar la mayoría de estos a un grupo pequeño de iniciativas.

ARTÍCULO 3º. *El sujeto pasivo de la contribución al turismo para el municipio de Leticia, lo constituyen los turistas nacionales o extranjeros*

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-C09-V21



que ingresen a través del Aeropuerto Internacional Alfredo Vásquez Cobo, por medio de las diferentes aerolíneas nacionales o extranjeras que tengan rutas autorizadas por la aeronáutica Civil de Colombia, con destino la ciudad de Leticia. Para el caso del Municipio de Puerto Nariño a través del ingreso por vía fluvial al Muelle del municipio.

PARAGRAFO 1º. *Se considera turista al ciudadano nacional o extranjero que ingresen a los municipios con propósitos de esparcimiento, descanso, y/o recreación; por un lapso no inferior a veinticuatro (24) horas ni superior a veinte (20) días; y con domicilio en otra ciudad del país o fuera de él.*

PARAGRAFO 2º. *Se considera residente a los ciudadanos nacidos en el departamento del Amazonas y aquellos ciudadanos nacionales o extranjeros con domicilio permanente en cualquiera zona del Amazonas, durante los últimos dos (2) años, a partir de la sanción de la presente Ley; certificada por la oficina de migración o gobierno local.*

PARAGRAFO 3º. *Los funcionarios públicos, personal de la salud acreditado y miembros de la Fuerza Pública que, ingresen por el Aeropuerto Internacional Alfredo Vásquez Cobo o al puerto principal del Municipio de Puerto Nariño, para el ejercicio de fines netamente laboral; serán exceptuados del pago de la contribución al turismo, presentando el certificado de la entidad a la cual pertenecen.*

Al respecto de este artículo, nos permitimos sugerir validar la redacción del sujeto pasivo, dado lo señalado del parágrafo 1, en la medida en que se califica al turista por el término de permanencia en el territorio (de 24 horas a 20 días). Al establecerse esta condición se coloca, en cabeza de las autoridades, una carga que verificar y/o corroborar las situaciones manifestadas por los turistas o por las empresas de transporte, generando carga adicional al sistema y al viajero, de acuerdo con como reglamenten estos aspectos los municipios. Tanto para las turistas, como para las empresas de transporte y los municipios esta situación puede dificultar la declaración, recaudo y fiscalización de la medida. En particular, recomendamos validar con detenimiento lo que ocurriría respecto del pago de la contribución de las personas que permanezcan en el territorio por más de 20 días, no tengan claro el tiempo en que permanecerán en el departamento, o quienes, siendo turistas, no reporten esta información. En particular, de cara a la fiscalización, las herramientas que tendrán los entes territoriales para verificar la información de los turistas y actores del sector privado.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FN1-009 V21

Igualmente, en relación con el párrafo segundo del artículo, consideramos que su implementación podría implicar cierta dificultad para el ente territorial. Si bien esta cartera no tiene competencia sobre estas materias, es fundamental validar que los entes territoriales tengan la capacidad de certificar, en cualquier momento, los residentes del Departamento. Por tal motivo, los entes territoriales deberán contar tanto con los medios para recaudar esta información como los medios para fiscalizar la información reportada por las personas. Este proceso implicaría erogación de gastos con el fin de poder llevar el registro. Por último, es fundamental validar que la condición dada por residente se ajuste a la realidad del territorio y de la población que lo habita.

Asimismo, es importante validar si todos los ciudadanos nacidos en el departamento serían residentes o si, en general, solo serían las personas con domicilio permanente en el Departamento durante los últimos dos (2) años, así como la temporalidad propuesta.

Sumado a todo lo anterior, y si bien consideramos que las excepciones deben ser debidamente analizadas e incluidas en el proyecto de ley, es fundamental validar que no se queden por fuera actores del sector privado, tales como los integrantes de la tripulación de una aerolínea o trabajadores de las empresas de transporte, el personal diplomático que visite el Departamento en ejercicio de sus funciones, y el proceso de fiscalización de estas excepciones.

Los aspectos previamente mencionados pueden representar, a la hora de implementar la medida, varias dificultades tanto para los turistas como a para las autoridades. Por tal motivo, es fundamental validarlas con los entes territoriales y que los ingresos derivados de la contribución parafiscal no sean inferiores a los gastos derivados de recaudarla.

Estos últimos aspectos sugerimos validarlos con las autoridades que pudieran, por su capacidad técnica, sugerir formas de afrontar estos interrogantes.

Para terminar, respecto de este artículo, se debe considerar el costo de los tiquetes aéreos con destino al Amazonas, el transporte fluvial, y el impacto que podría traer esta contribución en el esquema de costos de los actores del sector privado y en los consumidores finales. Una medida de este estilo podría llegar a desestimular el turismo interno, perjudicando indirectamente la actividad turística del territorio y los ingresos al departamento por medio de los actores formales. Es posible que, estableciendo esta contribución, se puedan presentar diferencias entre los costes de una empresa de transporte formal, una informal, así como implicar costos adicionales a los pequeños actores del mercado. Así, y

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A - 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009 V21



en el caso de proseguir con la iniciativa legislativa, es fundamental validar si, en el proyecto de ley, podrían plantearse medidas encaminadas a prevenir esta situación.

ARTÍCULO 4º. *El sujeto activo son los municipios del departamento del Amazonas, como acreedores de la contribución parafiscal para el fomento del turismo.*

Sugerimos aclarar la redacción de este artículo con el fin de evitar que se interprete que ambos municipios son acreedores de las dos contribuciones parafiscales y no, cada uno, de la que reglamente.

ARTÍCULO 5º. *La tarifa de la contribución para el fomento al turismo será establecida por las Administraciones Municipales, sin que sea superior al tres (3%) por ciento del salario mínimo mensual legal vigente, que se causará por una sola vez, si el mismo turista regresa dentro de los seis (6) meses siguientes. Si el turista regresa con posterioridad a los seis (6) meses, se causará de nuevo la contribución y será deudor de la misma.*

Conforme lo manifestado previamente, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo consideramos fundamental que las tarifas de esta contribución sean precedidas por un estudio y análisis de mercado por parte de los entes territoriales. Lo anterior con el fin de prevenir y mitigar los posibles impactos negativos que pudieran generar a la actividad turística, en el caso de que el valor de la contribución parafiscal sea muy elevado. Una tarifa muy alta podría desincentivar las visitas del departamento, así como una tarifa muy baja implicaría que se recaude menos dinero del necesario para implementar el proyecto, restringiendo los recursos del ente territorial.

En este sentido, consideramos fundamental aclarar la forma en que se llegó al tope del presente artículo. En especial, es importante validar que los costos derivados de la implementación de este proyecto de ley no superen el valor que se busca recaudar por medio de esta contribución. Ahora bien, el desarrollo de estos estudios puede implicar, para los municipios, costos adicionales, lo cual se sumaría a las medidas que se deben implementar para dar cumplimiento adecuado al presente proyecto de ley. En especial, por cuanto se debe estudiar el mercado interno, internacional y las tendencias en turismo, y realizarse de forma periódica. Por todo lo anterior, sería pertinente valorar la correspondencia entre los costos que implica realizar este estudio, recaudar y fiscalizar el recaudo, respecto del recaudo efectivamente recibido.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A - 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM 009 V21



ARTÍCULO 6° Control y Pago. Los Honorables Concejos Municipales, en virtud de sus atribuciones constitucionales, reglamentará la forma de recaudación y control de la contribución para el fomento del turismo.

Nos permitimos sugerir validar la conveniencia de generar un marco general o lineamientos para el recaudo y control de la contribución parafiscal para estos dos municipios. Si bien resulta adecuado que cada uno lo regamente, conforme sus particularidades, es importante tener presente que estas medidas deben ser lo más sencillas para los particulares, con el fin de facilitar su contribución, pago y fiscalización.

Todas estas medidas de recaudación y control, por su naturaleza, implicarán erogaciones presupuestales a los entes territoriales.

ARTICULO 8°. Control. El control del recaudo, del traslado oportuno y de la inversión pública de los recursos provenientes del cumplimiento de la presente Ley, estarán a cargo de la Contraloría Departamental del Amazonas.

Sobre este artículo, recomendamos aclarar un poco la redacción con el fin de que las funciones de recaudo y fiscalización del ente territorial no puedan confundirse con lo que le corresponde a las Contralorías Departamentales.

Así, se remiten las consideraciones respecto al proyecto de ley del asunto, atentos a resolver las consultas que se generen durante el trámite de este proyecto de acto legislativo, en los asuntos que correspondan a esta cartera.

"De conformidad con el Decreto 2150 de 1995 y la Ley 962 de 2005, la firma mecánica que aparece a continuación, tiene plena validez para todos los efectos legales y no necesita autenticación, ni sello. Adicionalmente este documento ha sido firmado digitalmente de conformidad con la ley 527 de 1999 y la resolución 2817 de 2012."

Cordialmente,



JUAN OSWALDO MANRIQUE CAMARGO (E)
VICEMINISTRO DE TURISMO (E)
DESPACHO DEL VICEMINISTERIO DE TURISMO

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009 V21



9

Elaboró: FABIO ALEJANDRO PEREA HOLGUIN

Revisó: CARLOS ARIEL BAUTISTA GONZALEZ

Aprobó: JUAN OSWALDO MANRIQUE CAMARGO (E)

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A - 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FN1-009.V21

