

Bogotá D.C; septiembre ____ de 2025

Doctor
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General
Cámara de Representantes
E.S.D.

REF: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY

En mi condición de Representante a la Cámara y haciendo uso del derecho y las facultades consagradas en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 5ta de 1992, me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Ley **“Por medio de la cual se impulsa el turismo como sector estratégico de la economía nacional”**, con el fin de iniciar con el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la ley.

Atentamente,

OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena

MODESTO AGUILERA VIDES
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico

YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE
Representante a la Cámara
Departamento del Amazonas

YULIETH ANDREA SÁNCHEZ CARREÑO
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR
Representante a la Cámara
Departamento del Tolima

CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca

ANGELA VERGARA GONZALEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

ANIBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO
Representante a la Cámara
Departamento de Risaralda

JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS
Representante a la Cámara
Departamento del Meta

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2025 CÁMARA

“Por medio de la cual se impulsa el turismo como sector estratégico de la economía nacional”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto promover el fortalecimiento, la competitividad y sostenibilidad del turismo en Colombia, mediante la reducción de cargas tributarias al transporte aéreo de pasajeros y a los prestadores de servicios turísticos, así como el alivio de costos energéticos en el sector.

ARTÍCULO 2. REDUCCIÓN TRANSITORIA DEL IVA AL TRANSPORTE AÉREO. Adiciónese un numeral al artículo 468-3 del Estatuto Tributario, hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2028, así:

"5. Los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos".

ARTÍCULO 3. REDUCCIÓN TEMPORAL DEL IMPUESTO AL CONSUMO EN COMIDAS Y BEBIDAS. A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley y hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2028, las tarifas del impuesto nacional al consumo de que tratan los artículos 512-9 y 512-12 del Estatuto Tributario se reducirán al cero por ciento (0%).

ARTÍCULO 4. BENEFICIO TRANSITORIO EN LA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DEL SERVICIO ELÉCTRICO PARA TURISMO. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 211 del Estatuto Tributario modificado por el artículo 13 de la Ley 633 de 2000, el cual quedará así:

"PARÁGRAFO TRANSITORIO. 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 treinta y uno (31) de diciembre de 2028, del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico del que trata el párrafo 2 del presente artículo:

5511 Alojamiento en hoteles

5512 Alojamiento en apartahoteles

5513 Alojamiento en centros vacacionales

5514 Alojamiento rural

5519 Otros tipos de alojamiento para visitantes

8230 La organización, promoción y/o gestión de acontecimientos tales como exposiciones empresariales o comerciales, convenciones, conferencias y reuniones, estén Incluidas o no la gestión de esas Instalaciones y la dotación de personal necesario para su funcionamiento.

9231 Actividades de parques de atracciones y parques temáticos

Para la aplicación del beneficio, el usuario prestador de servicios turísticos deberá desarrollar la actividad turística en establecimiento de comercio abierto al público, debidamente acreditado mediante su Inscripción en el Registro Mercantil.

ARTÍCULO 5. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente Ley rige a partir de su sanción y promulgación, y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA

Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena

MODESTO AGUILERA VIDES

Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico

YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE

Representante a la Cámara
Departamento del Amazonas

YULIETH ANDREA SÁNCHEZ CARREÑO

Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR

Representante a la Cámara
Departamento del Tolima

CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE

Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca

ANGELA VERGARA GONZALEZ

Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO

Senadora de la República

ANIBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO

Representante a la Cámara
Departamento de Risaralda

JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS

Representante a la Cámara
Departamento del Meta

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY _____ DE 2025 CÁMARA

“Por medio de la cual se impulsa el turismo como sector estratégico de la economía nacional”

El presente proyecto de Ley está compuesto por los siguientes apartes:

1. Objeto
2. Justificación del proyecto
3. Marco jurídico
 - 4.1 Constitucional
 - 4.2 Legal
 - 4.3. Jurisprudencial
4. Competencia del Congreso
 - 5.1 Constitucional
 - 5.2 Legal
5. Impacto Fiscal
6. Conflictos de interés

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO

Esta iniciativa tiene como finalidad impulsar el turismo en Colombia mediante acciones concretas que permitan su crecimiento y sostenibilidad. En particular, se orienta a:

1. **Facilitar la conectividad aérea:** reduciendo los costos de los tiquetes para que más colombianos y visitantes puedan desplazarse dentro del país y acceder a más destinos turísticos.
2. **Apoyar la actividad gastronómica y cultural:** reduciendo transitoriamente el impuesto al consumo de comidas y bebidas en establecimientos inscritos en el Registro Nacional de Turismo referidos en los artículos 512-9 y 512-12 del Estatuto Tributario, favoreciendo tanto a prestadores como a consumidores.
3. **Aliviar los costos energéticos de los prestadores turísticos,** mediante la exoneración temporal de la sobretasa eléctrica, con el fin de fortalecer la operación de hoteles, parques y demás servicios que hacen parte de la cadena turística.




De esta manera, la intención de este proyecto de Ley no es más que brindar garantías para que el turismo continúe siendo un sector estratégico de la economía nacional, generador de empleo formal que dinamice las economías regionales para que los colombianos puedan recorrer y disfrutar de su propio país en condiciones competitivas y accesibles.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El turismo en Colombia ha mostrado un comportamiento mixto entre visitantes internacionales y nacionales. Según el MinCIT (2025), en 2024 los visitantes no residentes aumentaron un 14,6% frente a 2023, pasando de 6,17 millones a 7,07 millones. Este resultado confirma que el turismo receptivo o internacional sigue consolidándose como motor de divisas para el país.

Sin embargo, en el mismo periodo el turismo interno experimentó una fuerte contracción. Los visitantes internos, es decir, las personas que viajan dentro de su propio país, cayeron un 21,8%, al pasar de 12,82 millones en 2023 a 10 millones en 2024. La tendencia negativa fue más marcada en el cuarto trimestre de 2024, cuando la variación fue de -22,4% respecto al mismo periodo del año anterior.

Según el informe de la Oficina de Estudios Económicos (OEE) del MinCIT, entre enero y junio de 2025 se movilizaron 27,1 millones de pasajeros por vía aérea, de los cuales 15,2 millones correspondieron a vuelos nacionales regulares y 11,8 millones a internacionales. Aunque en conjunto se registró un aumento del 2,1% frente al mismo periodo de 2024, el comportamiento no fue homogéneo: el tráfico internacional creció un 8%, mientras que el tráfico nacional presentó una contracción del -2,1%.

	2023	2024	2025	% Var 23-25	% Var 24-25
 Tráfico nacional	13.811.145	15.596.934	15.268.772	10,6%	-2,1%
 Tráfico internacional (llegadas y salidas)	8.794.379	10.970.431	11.848.621	34,7%	8,0%
 Totales	22.605.524	26.567.365	27.117.393	20,0%	2,1%

Fuente: Aeronáutica Civil: Boletín origen-destino. Cálculos OEE – MinCIT.
Fecha de publicación: 12 de agosto de 2025

El turismo interno en Colombia depende en gran medida de la conectividad aérea, ya que para millones de colombianos los vuelos nacionales son la única vía para acceder a destinos turísticos en la costa, las islas o regiones apartadas del país. Sin embargo, las cifras más recientes del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo muestran un retroceso en la dinámica de pasajeros nacionales regulares.

Llegadas de pasajeros en vuelos nacionales regulares por principales aeropuertos



Aeropuerto	2023	2024	2025	% Var 23-25	% Var 24-25
Bogotá - Eldorado	831.815	1.027.007	950.105	14,2%	-7,5%
Rionegro - Jose M. Córdova	301.277	372.388	382.459	26,9%	2,7%
Cartagena - Rafael Núñez	190.127	243.961	246.346	29,6%	1,0%
Cali - Alfonso Bonilla Aragón	203.678	210.306	207.463	1,9%	-1,4%
Santa Marta - Simón Bolívar	100.622	158.841	157.244	56,3%	-1,0%
Barranquilla-E. Cortissoz	109.238	110.053	102.804	-5,9%	-6,6%
Pereira - Matecañas	65.844	101.284	82.254	24,9%	-18,8%
San Andrés - Gustavo Rojas Pinilla	70.709	91.896	86.926	22,9%	-5,4%
Bucaramanga - Palonegro	80.271	88.555	73.778	-8,1%	-16,7%
Montería - Los Garzones	45.895	59.555	55.194	20,3%	-7,3%
Cúcuta - Camilo Daza	52.624	58.129	51.484	-2,2%	-11,4%
Otros	267.765	289.697	286.111	6,9%	-1,2%
Total General	2.319.865	2.811.672	2.682.168	15,6%	-4,6%

Fuente: Aeronáutica Civil: Boletín origen-destino. Cálculos OEE – MinCIT.
Fecha de publicación: 12 de agosto de 2025

En junio de 2025, la llegada de vuelos nacionales regulares disminuyó en $-4,6\%$ respecto al mismo mes de 2024. Aunque Bogotá continúa siendo el principal punto de llegada, seguido por Medellín (Rionegro) y Cartagena, solo en estas dos últimas ciudades se registraron crecimientos ($2,7\%$ y $1,0\%$, respectivamente), mientras que la mayoría de los aeropuertos del país presentaron caída.

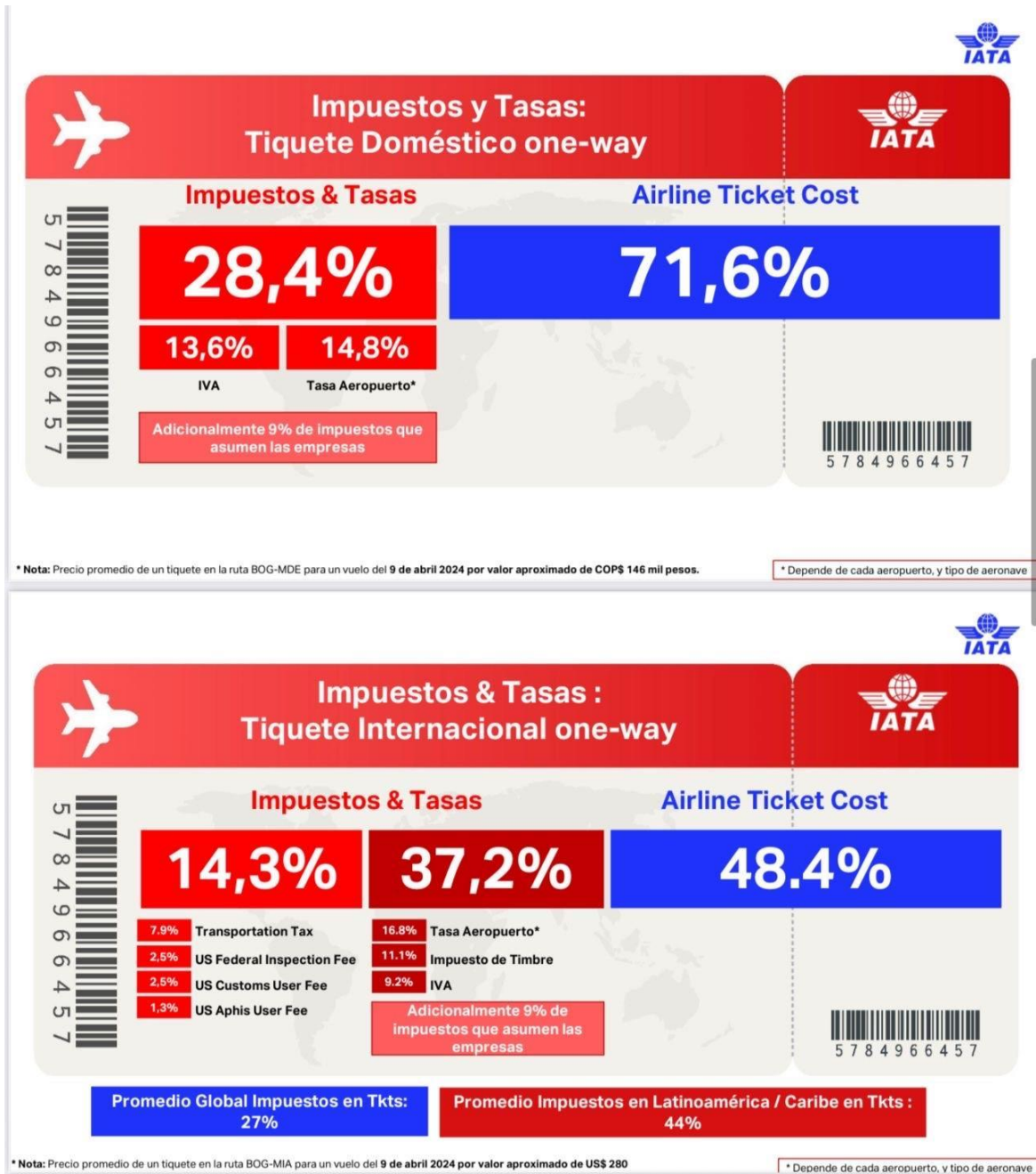
Los datos acumulados confirman esta tendencia: entre 2024 y 2025, aeropuertos clave para el turismo como Santa Marta ($-1,0\%$), San Andrés ($-5,4\%$) y Cartagena (apenas $+1,0\%$) reflejan la pérdida de dinamismo en los viajes domésticos. Incluso destinos de conectividad regional como Pereira ($-18,8\%$), Bucaramanga ($-16,7\%$) y Cúcuta ($-11,4\%$) muestran caídas significativas.

El gráfico de llegadas mensuales evidencia también que, pese a un repunte puntual en junio de 2025 frente al mes anterior ($+9,8\%$), la tendencia general frente a 2024 sigue siendo negativa. El total de llegadas acumuladas entre enero y junio de 2025 se redujo a 2,68 millones, frente a 2,81 millones en el mismo periodo de 2024, lo que representa una contracción interanual de $-4,6\%$.

El descenso en la movilización de pasajeros en vuelos nacionales regulares es un signo de alerta. Mientras el transporte aéreo internacional muestra crecimiento sostenido, los viajes domésticos se han reducido, lo que inevitablemente repercute en la ocupación hotelera, en el consumo en restaurantes, en el comercio local y, en general, en el empleo que depende de estas actividades. El costo creciente del transporte aéreo interno se ha convertido en un obstáculo para que más colombianos puedan desplazarse por su propio país.

En este escenario, Colombia compite en desventaja frente a otros países de la región. Brasil y Chile no aplican IVA sobre los pasajes aéreos; Perú mantiene un 18% y Panamá apenas un 7% . En contraste, en Colombia los tiquetes aéreos están gravados con un 19% de IVA, al que se suman tasas e impuestos que, en un vuelo nacional de trayecto único, pueden representar, aproximadamente, hasta el $28,4\%$ del precio final para el pasajero. En vuelos internacionales, el peso directo sobre el

usuario equivale al 14,3%, sin incluir los costos adicionales que deben asumir las aerolíneas. Estas diferencias elevan los precios del transporte doméstico, restan competitividad y terminan desincentivando el turismo interno.



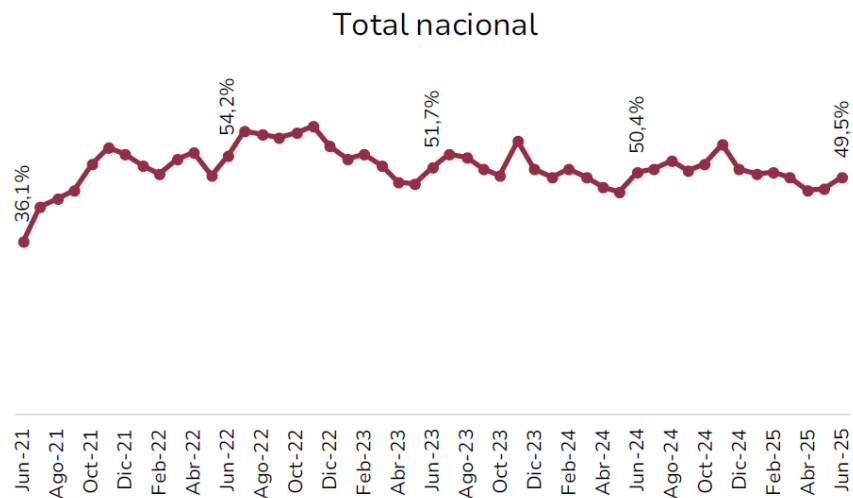
La Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA) ha advertido que la demanda en Colombia es altamente sensible a los precios. Durante el periodo 2020-2022, cuando se aplicó una tarifa reducida del 5% de IVA a los tiquetes, el tráfico doméstico y la actividad turística mostraron una recuperación acelerada, gracias a que se cerró la brecha entre el precio de mercado y el valor final con impuestos

y tasas. La misma organización ha sugerido revisar medidas similares, pues, aunque la oferta de sillas aumentó en 2025, el tráfico doméstico sigue sin despegar, a diferencia del segmento internacional que sí crece de manera sostenida.

El turismo, además, tiene un efecto multiplicador probado: cada peso invertido en transporte y alojamiento impulsa actividades complementarias como la gastronomía, el comercio, el transporte local y la oferta cultural. En ese sentido, bajar la carga tributaria que pesa sobre los tiquetes nacionales no significa necesariamente perder ingresos fiscales, sino estimular un gasto más amplio que fortalece la base de IVA y renta en sectores vinculados.

Así las cosas, la sostenibilidad del turismo nacional no depende únicamente de la oferta de vuelos o de la conectividad entre regiones; también está vinculada a la capacidad de los prestadores de servicios para ofrecer precios competitivos en alojamiento, gastronomía y actividades complementarias. Sin embargo, los indicadores más recientes dan cuenta de un debilitamiento en estos sectores, lo que plantea un desafío para la consolidación del turismo interno.

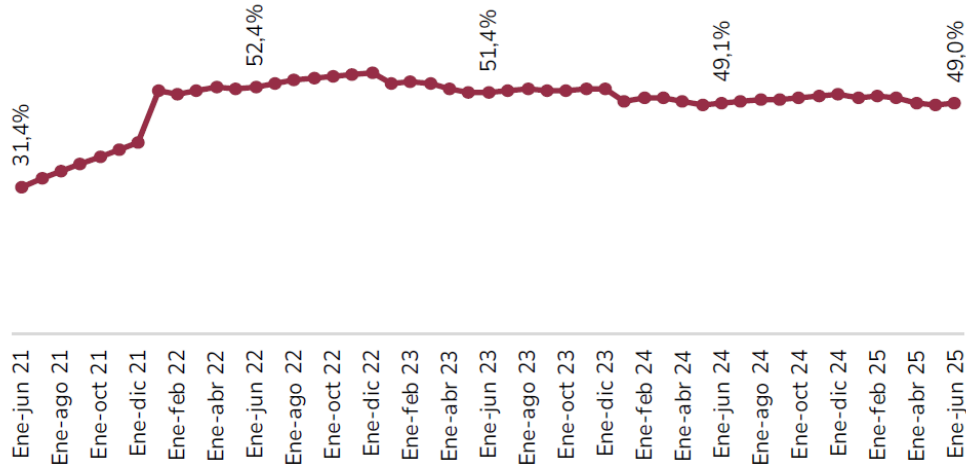
Según datos del DANE, en junio de 2025 la tasa de ocupación hotelera fue del 49,5%, lo que significó una reducción de 0,9 puntos porcentuales frente al mismo mes de 2024. Si se observa el acumulado del primer semestre de 2025, la ocupación alcanzó el 49,0%, apenas 0,1 puntos menos que en igual periodo del año anterior.



Fuente: EMA-DANE. Cálculos OEE MinCIT.

Fecha de publicación: 15 de agosto de 2025

Total nacional



Fuente: EMA-DANE. Cálculos OEE MinCIT.
Fecha de publicación: 15 de agosto de 2025

Las repercusiones económicas son evidentes. Según el DANE (2025), el sector de alojamiento y servicios de comida generó en 2024 un valor agregado de 37,8 billones de pesos, lo que representó una disminución del 3,8% respecto a 2023. Aunque en el segundo trimestre de 2025 se observó una leve recuperación, con 9,1 billones de pesos (+1,4% frente al mismo período de 2024), la comparación con 2023 aún muestra un retroceso del 4,3% frente al mismo período. En la estructura del PIB, estas actividades representaron el 4,1% entre las principales actividades económicas que contribuyen al valor agregado nacional.



El valor agregado de alojamiento y servicios de comida es la doceava actividad que más contribuye al valor agregado nacional, en el segundo trimestre de 2025.

Fuente: DANE PIB
Fecha de publicación: 15 de agosto de 2025

La hotelería nacional ha manifestado su preocupación por el regreso del cobro de la sobretasa de energía en 2025, que se estima implicará un incremento cercano al 20 % en la factura eléctrica para los hoteles, según lo ha señalado COTELCO. Esta situación obedece a que la exención de dicho cobro estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2024, en virtud del artículo 96 de la Ley 2277 de 2022, que prorrogó la medida originalmente prevista en la Ley 2068 de 2020.

La finalización de este beneficio no solo tensiona la estructura de costos en un sector que depende fuertemente del suministro eléctrico para servicios esenciales, climatización, iluminación, amenidades, sino que también plantea un riesgo real de encarecer el hospedaje, reduciendo su accesibilidad para el turista doméstico. Reducciones o exenciones temporales en estos costos permitirían ajustar tarifas, recuperar ocupación y aliviar presión sobre los prestadores, en especial en regiones fuera de los principales destinos urbanos.

En estas condiciones, resulta evidente que los costos operativos de hoteles, restaurantes y bares restringen la posibilidad de trasladar beneficios en precios a los consumidores. Entre esos costos, la sobretasa a la energía tiene un peso relevante, pues afecta de manera directa las tarifas de alojamiento. Una exención transitoria de este cargo aliviaría las finanzas de los prestadores turísticos, reduciendo sus costos fijos y creando margen para ofrecer tarifas más asequibles, con el consecuente estímulo a la ocupación.

Aunado a lo anterior, la reducción del impuesto nacional al consumo sobre comidas y bebidas complementaría este esfuerzo. Una mayor ocupación hotelera no solo eleva la demanda de alojamiento, sino también la de restaurantes, bares y servicios de entretenimiento. Si dichos consumos están sujetos a una menor carga tributaria, el efecto multiplicador se expande: los turistas dispondrán de más recursos para destinar al disfrute gastronómico, la vida nocturna y el comercio local. Este mayor dinamismo no solo impulsa a los empresarios del sector, sino que también genera más recaudo en otros tributos vinculados al crecimiento económico regional.

Por tanto, la combinación de estas medidas, la exención de la sobretasa eléctrica para prestadores turísticos y la reducción del impuesto al consumo en comidas y bebidas, apunta a corregir los factores que hoy encarecen la experiencia del turismo nacional. Al disminuir los costos de hospedaje y de consumo, se promueve una oferta más asequible para los colombianos, se incentiva la ocupación hotelera y se estimula la demanda de servicios conexos, fortaleciendo así al turismo interno como motor de crecimiento económico y desarrollo regional.

Así las cosas, el articulado propuesto en esta iniciativa legislativa que incluye, la reducción del IVA a los tiquetes aéreos del 19% al 5%, junto con alivios en el impuesto al consumo y la exención temporal de la sobretasa eléctrica a los prestadores de servicios turísticos, busca poner a Colombia en condiciones de mayor competitividad frente a la región, reafirmando que, más allá de la comparación internacional, el propósito principal es garantizar que viajar dentro del país sea más asequible para los colombianos, de modo que el turismo interno pueda consolidarse como motor de inclusión social, cohesión territorial y desarrollo económico regional.

3. MARCO JURÍDICO

3.1 Constitucional

Respecto al marco constitucional, esta iniciativa encuentra asidero en los siguientes artículos de la Carta Política:

“ARTÍCULO 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

Así mismo, el artículo 13 constitucional reza:

“El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

También es procedente citar el artículo 333 constitucional cuando indica que: *“La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial”.*

Y por su parte, el artículo 363 Superior reza que:

“El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad”.

3.2 Legal

- Ley 300 de 1996 - *“Por la cual se expide la ley general de turismo, y se dictan otras disposiciones”.*

- Ley 1101 de 2006 - “Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 - Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 1558 de 2012 - “Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 -Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 2010 de 2019 - “Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones.
- Ley 2068 de 2020 - “Por la cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 2155 de 2021 - “Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones”.
- Decreto 1074 de 2015, Reglamentario único del Sector Comercio, Industria y Turismo.

3.3. Jurisprudencial

En sentencia C-397 de 2011, la Corte Constitucional ha sostenido que:

“El legislador cuenta con una amplia libertad de decisión en materia impositiva, la jurisprudencia ha considerado que esa facultad debe ejercerse dentro de los límites consagrados en la Constitución. En la Sentencia C-1060A de 2000, la Corte consideró que esos límites están concebidos de dos formas: (i) el deber constitucional de contribuir a la financiación de los gastos públicos, dentro de criterios de justicia y equidad (art. 95.9 C.P.) y (ii) se limita al legislador porque se le ordena construir un sistema tributario donde predominen los principios de equidad, eficiencia y progresividad, sistema que en ningún caso puede ser retroactivo en sus disposiciones ni en su aplicación (art. 363 C.P.)”.

4. COMPETENCIA DEL CONGRESO

4.1 Constitucional

El Estatuto Superior faculta al Congreso de la República para la expedición de Leyes como la que se pretende tramitar por medio de esta iniciativa legislativa a través de los siguientes artículos:

“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 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

1. *Interpretar, reformar y derogar las leyes.*
2. *Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.*
3. *Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.*
4. *Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias”.*

4.2 Legal

LEY 5 DE 1992 - “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”

“ARTÍCULO 6º. *Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:*
(...)

2. *Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación”.*

“ARTÍCULO 139. *Presentación de proyectos. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias”.*

“ARTÍCULO 140. *Iniciativa legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:*

1. *Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas”.*

LEY 3 DE 1992 - “Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones”

ARTÍCULO 2º. *Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

(...)

Comisión Tercera.

Compuesta de quince (15) miembros en el Senado y veintinueve (29) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro. (Negrita por fuera de texto)

(...)

5. IMPACTO FISCAL

En concordancia con las disposiciones legales del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*”, sobre el análisis de impacto fiscal de las normas, se establece la obligación de hacerlo explícito en todo momento que “*...ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios...*”; así mismo, el deber de compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y de ser incluido “*expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo*”.

Conforme a lo anterior, las propuestas incluidas en esta iniciativa legislativa encajan dentro de los preceptos de ordenación de gasto o de otorgamiento de beneficios tributarios dispuestos en el inciso 2° del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 al incluir exención a la sobretasa a la energía para el sector hotelero.

Así las cosas, esta iniciativa legislativa, genera un impacto fiscal frente al recaudo de recursos públicos provenientes de la reducción del impuesto sobre las ventas - IVA a tiquetes aéreos, también del impuesto al consumo y así mismo, por la exención que se pretende anteriormente mencionada. En tal sentido, en concordancia con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá emitir concepto frente a esta iniciativa y que tal como reza la Ley en mención, podrá darse en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República.

No obstante, cabe resaltar que frente al análisis de impacto fiscal de las normas la Corte Constitucional ha proferido pronunciamientos sobre la materia, y en el caso de la Sentencia C-866 de 2010 sostuvo una serie de subreglas que se relacionan a continuación:

“... es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

- i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;*

- ii) **el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto 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’; (Negrita y subrayado por fuera de texto)
- iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto, no lo vicia de inconstitucionalidad puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el legislador ejerza su función legislativa, lo cual ‘se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático’; y
- iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición; sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica”.

Con fundamento a este pronunciamiento de la Corte, posterior a la radicación de este proyecto de Ley, los ponentes designados podrán solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, emitir concepto frente a esta iniciativa teniendo en cuenta que, si bien, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece un deber al Congreso, la Corte ha enfatizado que corresponde principalmente a la cartera de Hacienda y Crédito Público, considerando que cuenta con la información, la experticia en materia económica y funcionarios capacitados para ello.

Así mismo, otro precedente jurisprudencial constitucional proferido por la Corte en Sentencia C-490 de 2011 sostiene que:

*“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, **no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo;** y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez,*

presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público”.

En tal sentido, debe reiterarse que no contar con un análisis de impacto fiscal frente a la iniciativa no puede constituirse en óbice para que este proyecto de Ley curse trámite constitucional y legal y mucho menos, para que el Congreso de Colombia ejerza su función legislativa pues ello se convertiría en una vulneración al principio de separación de poderes del poder público máxime cuando la Corte Constitucional en Sentencia C-315 de 2008 ha señalado 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...*”. (Negrita por fuera de texto)

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...*”

En tal sentido, se pone a consideración del Congreso de la República de Colombia esta iniciativa legislativa y se solicita dar inicio a su trámite sin desconocer que, en cualquier momento del procedimiento legislativo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá emitir concepto frente a al proyecto de Ley.

6. CONFLICTOS DE INTERÉS

En virtud de las disposiciones normativas del artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992*”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir “...*las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación...*” de esta iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza lo siguiente:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. *Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.*

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.

- *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.*

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

- *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. (...)*”

Al respecto, cabe recordar que la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“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”.

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley **NO** genera conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, en razón a que se trata de una norma de carácter general, impersonal o abstracto que tendría efectos jurídicos para cualquier persona del territorio nacional y que, como ya mencionó anteriormente, no materializa una situación concreta que pueda enmarcar un beneficio particular, actual o directo para los congresistas.

No obstante; es menester señalar que, la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, de conformidad con las disposiciones del artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congreso de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

Atentamente,

OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA

Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena

MODESTO AGUILERA VIDES

Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico

ANGELA VERGARA GONZALEZ

Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar

YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE

Representante a la Cámara
Departamento del Amazonas

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO

Senadora de la República

YULIETH ANDREA SÁNCHEZ CARREÑO

Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR

Representante a la Cámara
Departamento del Tolima

CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE

Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca

ANIBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO

Representante a la Cámara
Departamento de Risaralda

JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS

Representante a la Cámara
Departamento del Meta