

Bogotá, D.C., 07 de abril de 2026.
A-044

HONORABLES REPRESENTANTES

Dr. Jaime Salamanca Torres
Coordinador

Dra. Dorina Hernández Palomino
Dr. Cristobal Caicedo Angulo
Dr. Pedro García Ospina
Dr. Daniel Carvalho Mejía
Dr. Hernando González

Ponentes

Referencia: Comentarios Proyecto de Ley N° 630 de 2025 Cámara “Por medio del cual se dictan normas de reequilibrio e inclusión en el sector de las Culturas, las Artes y los Saberes.”

Honorables Representantes,

Es de nuestro interés poner en su conocimiento que la Asociación Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo- ANATO, es una entidad sin ánimo de lucro y de carácter gremial que representa, defiende y promueve los intereses generales del turismo y de las Agencias de Viajes en Colombia. Creada el 20 de octubre de 1949 y conformada por más de 700 Agencias de Viajes Asociadas en todo el territorio nacional con 9 capítulos de representación.

En atención a la ponencia para segundo debate en Cámara de Representantes del Proyecto de Ley “Por medio del cual se dictan normas de reequilibrio e inclusión en el sector de las Culturas, las Artes y los Saberes.” hemos procedido a revisar su contenido, centrando nuestra revisión en los artículos 4, 17, 18, 24 y 54 que son los que se pretende modificar la legislación turística, violándose el principio de unidad de materia que debe caracterizar la formulación de las leyes. En ese sentido, compartimos a continuación nuestros comentarios:

1. **ARTÍCULO 1.**

El artículo primero, del proyecto de ley en comento, señala:

Cra. 19 B No 83 – 63 Piso 8
Edificio ANATO
PBX: +57 (601) 914 31 31
anato@anato.org
Bogotá, D.C. – Colombia

“Artículo 1º. Objeto. *La presente ley tiene por objeto establecer medidas que dinamicen la gestión y el desarrollo de la vida cultural procurando su sostenibilidad, democratización, inclusión social y equidad ciudadana. Así mismo, modifica disposiciones de la Ley 397 de 1997 y de otras normas relativas a la cultura.”.*

No obstante, el proyecto de ley modifica normas de la Ley General de Turismo, dentro de ellas, la conformación del Comité Directivo del Fondo de Promoción Turística y la destinación de los recursos que lo conforman para fines adicionales a los previstos en la normatividad turística. Lo que consideramos rompe el principio de unidad de materia.

2. **ARTÍCULO 4. Ámbitos de aplicación.**

Este artículo señala:

“Artículo 4º. Ámbitos de aplicación. *Para efectos de esta Ley se comprende la cultura como un ecosistema dinámico, en el cual emergen constantemente expresiones, prácticas y saberes. Para su aplicación se enuncian los siguientes agentes, subsectores, y espacios culturales, en concordancia con el Plan Nacional de Cultura 2024-2038:*

(...)

b. Subsectores. Se entiende por subsectores a los diferentes campos de la cultura en los que se desenvuelven las actividades de los agentes culturales.

Estos subsectores están:

Asociados a las industrias culturales y creativas. Editoriales y librerías –incluyendo el cómic–; fonográfica; Audiovisual –cine, televisión y radio–; espectáculos de las artes escénicas; turismo cultural; agencias de noticias y otros servicios de información; medios digitales y software de contenidos; diseño; Publicidad”

El turismo cultural sigue siendo parte del sector turístico y trasladarlo como subsector de otro Ministerio puede generar una desarticulación de la política turística que reclama acciones transversales inherentes a las distintas modalidades que puedan revestir los distintos productos turísticos de una región. La promoción del turismo suele realizarse por destinos y usualmente, los destinos más ponderados en el mercado nacional o internacional involucran hoy distintas modalidades de turismo. Por ejemplo, un destino como Cartagena de Indias, se promociona no solamente como turismo cultural si no en otros segmentos de mercado. Aislar el denominado turismo cultural del sector turístico y de sus entidades rectoras puede generar efectos negativos en el desarrollo, fortalecimiento y promoción del turismo.

Hay que recordar que el turismo es definido por la Ley 2068 de 2020 en los siguientes términos: *“Turismo. Conjunto de actividades que realizan las personas -turistas- durante sus*

viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual por un período de tiempo consecutivo inferior a un año, con fines, entre otros, de ocio, cultura, salud, eventos, convenciones o negocios.” Y en la organización administrativa del Estado la fijación de su política corresponde al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo que cuenta con un Viceministerio de Turismo, sienta entonces este Ministerio el ente rector de la actividad a nivel Nacional.

3. ARTÍCULO 17.

Sobre este artículo nos permitimos efectuar las siguientes observaciones:

- Bajo el concepto de turismo cultural contenido en el artículo 17 del Proyecto de Ley que señala: “Desde el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se estimulará mediante recursos, asistencia técnica, implementación de los PES en comunidades portadores de manifestaciones culturales y otros mecanismos, **el turismo cultural en sus diversas formas, incluyendo etnoturismo, turismo comunitario rural, turismo arqueológico, turismo por la memoria, y en general los subsegmentos**” (negrilla no original), se abarcan distintas modalidades de turismo cuyas políticas, planeación y promoción corresponden de acuerdo con la normatividad turística al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, desconociendo este artículos lo dispuesto en los artículos 16, 17 y 18 de la Ley 2068 de 2020 en relación con el ecoturismo; el turismo comunitario rural y el turismo por la memoria. Así como la existencia de una definición de etnoturismo en la misma Ley 2068. En ese mismo párrafo no es claro que se entiende por la frase “..., y en general de los subsegmentos”
- Establece el artículo 17 “Asimismo, se fomentará la participación de las comunidades en la planificación, ejecución y evaluación de las iniciativas de turismo cultural, garantizando el respeto y la sostenibilidad de sus saberes, tradiciones y formas de vida. **Se priorizará el desarrollo de modelos de gobernanza participativa que permitan a los grupos locales tomar decisiones sobre el diseño, implementación y sostenibilidad de los proyectos turísticos en sus territorios.**” (negrilla no original). El país cuenta hoy con diversos mecanismos de participación ciudadana de las comunidades como las consultas previas establecidas para determinados proyectos, sería conveniente no crear otra instancia de consulta si no precisar que esta gobernanza participativa se realice a través de los mecanismos de participación actualmente existentes.

4. ARTÍCULO 18.

Respecto de esta disposición referimos que el artículo propuesto plantea una modificación en la composición del Comité Directivo del Fondo Nacional de Turismo incluyendo en el mismo, al Ministro de las Culturas, las artes y los saberes, desconociendo que la conformación de este Comité Directivo la realiza el Ministerio de Comercio,

Cra. 19 B No 83 – 63 Piso 8
Edificio ANATO
PBX: +57 (601) 914 31 31
anato@anato.org
Bogotá, D.C. – Colombia

Industria y Turismo mediante decreto de conformidad con lo señalado en el artículo 11 de la Ley 1101 de 2006, modificado por el artículo 202 de la Ley 1753 de 2015, que establece que *“El Fondo de Promoción Turística tendrá un Comité Directivo, cuya integración será definida por el Gobierno nacional mediante decreto, para lo **cual deberá garantizar la participación en el mismo del sector privado, las organizaciones gremiales de aportantes y las entidades territoriales**”*. (negrilla no original).

Considerando que mediante Decreto 1198 de 2025 el Gobierno Nacional redujo el número de miembros del Sector Privado en el Comité Directivo no resulta coherente incrementar el número de miembros del Comité Directivo del Fondo Nacional de Turismo. La actual composición del Comité Directivo es la siguiente, bien podría el Presidente de la República designar al Ministro de las Culturas, las artes y los saberes como su representante en el Comité sin requerir modificaciones legales. De lo anterior, citamos el texto vigente:

“Artículo 2.2.4.2.7.1. Comité Directivo del Fondo Nacional del Turismo. El Comité Directivo del Fondo Nacional de Turismo estará compuesto por siete (7) miembros, así:

1. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o quien este delegue.
2. El Viceministro de Turismo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
3. El Presidente de Procolombia quien podrá delegar en el Vicepresidente de Turismo.
4. Un delegado del Presidente de la República.
5. Tres (3) representantes de organizaciones gremiales de aportantes de la contribución parafiscal.”

5. **ARTÍCULO 18.**

Este que se destinen recursos del FONDO NACIONAL DE TURISMO a:

- a) *Procesos asociados a la formación, generación de competencias y capacitación de agentes y comunidades locales vinculadas al turismo cultural, que deberán integrar de manera transversal el respeto, la valoración y la protección de los elementos naturales y culturales del patrimonio y de los atractivos turísticos del territorio.*
- b) *Identificación, salvaguardia de expresiones, tradiciones, saberes, prácticas y conservación o intervención material de bienes.*
- c) *Conservación de Patrimonio Cultural de la Nación, investigación, gestión y divulgación de buenas prácticas en turismo cultural; metodologías de articulación de actores, como los grupos de Vigías del Patrimonio Cultural, con enfoque de derechos, inclusión y sostenibilidad ambiental.*
- d) *Diseño e implementación de metodologías de articulación interinstitucional y multi-actor y estrategias de promoción y divulgación, que favorezcan la gobernanza local del turismo y reconocimiento de los aportes comunitarios.*
- e) *Creación o fortalecimiento de un sistema de cuidado de las personas en el ámbito territorial.*

- f) *Desarrollo de infraestructura turística culturalmente pertinente, accesible y ambientalmente responsable, que garantice condiciones dignas para el disfrute del patrimonio y el fortalecimiento del tejido territorial*

El Fondo Nacional de Turismo está conformado por recursos fiscales y parafiscales y su destinación está prevista en la normatividad turística, las líneas de inversión propuestas en el proyecto no responden a lo dispuesto en la normatividad turística y la destinación prevista en esta para los recursos que integran el Fondo Nacional de Turismo, rompiendo la unidad de materia.

Con la norma propuesta pretende desconocerse el carácter parafiscal de la contribución y la forma de administración y ejecución de los recursos que conforman el FONTUR.

Los recursos parafiscales en su destinación deben cumplir los determinantes de este tipo de recursos. Conforme a lo señalado por la jurisprudencia una condición esencial de las contribuciones parafiscales es la destinación exclusiva de los recursos en beneficio del sector, gremio o sector económico que las tributa. Es así como la jurisprudencia afirma que “la parafiscalidad se basa en la pretensión básica de que los sujetos gravados, en últimas, terminan siendo los sujetos beneficiados con el gravamen. Violaría la equidad del sistema tributario, que la parafiscalidad se construyera a partir del sacrificio de personas o grupos que no se conciben en la ley que la instituye como sujetos beneficiarios de la misma”.

Igualmente, sostiene la jurisprudencia que “la destinación en beneficio del mismo grupo que las tributa lo que justifica constitucionalmente, en especial desde el punto de vista de la equidad, las contribuciones parafiscales: si en principio es inequitativo gravar solamente a un grupo, la equidad se restablece al destinar los recursos producto del gravamen al beneficio de quienes lo tributan. Así se satisfacen los conceptos de justicia y equidad a que se refiere el numeral 9 del artículo 95 de la Constitución, lo mismo que los principios de equidad, eficiencia y progresividad, que consagra el inciso primero del artículo 363.”

En síntesis, el artículo 18 propuesto desconoce los principios de la parafiscalidad; modifica la destinación que tienen los recursos que integran el FONTUR y pretende suplir necesidades propias del sector de las culturas, las artes y los saberes con recursos del FONTUR que provienen en buena medida de recursos parafiscales cuya destinación debe ceñirse a lo dispuesto en la ley de su creación.

El Sector de las culturas, las artes y los saberes cuenta con Foncultura previsto en la Ley 2070 de 2020 y también que es el llamado a atender las necesidades que se pretenden cubrir con recursos del FONTUR.

6. ARTÍCULO 24.

Señala el artículo 24 del proyecto:

“Mecanismos de apoyo a la infraestructura cultural. Sin perjuicio de otros existentes, se adoptan las siguientes regulaciones y mecanismos de apoyo con destino al

Cra. 19 B No 83 – 63 Piso 8
Edificio ANATO
PBX: +57 (601) 914 31 31
anato@anato.org
Bogotá, D.C. – Colombia

establecimiento, construcción, dotación, rehabilitación, reciclaje y operación de infraestructuras culturales, según corresponda:

1. El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes y las entidades territoriales podrán aportar los recursos, estímulos o incentivos previstos en esta Ley y en legislación vigente.
2. Las entidades territoriales podrán conceder exenciones o tarifas especiales en el impuesto predial, impuesto de industria y comercio, tarifas de servicios u otros a su cargo, en cuanto a la propiedad inmueble u operación del equipamiento cultural.
3. Los fondos públicos de carácter financiero existentes en el país podrán apoyar la financiación o cofinanciación de infraestructura cultural. Asimismo, **el Fondo Nacional de Turismo podrá contribuir en lo pertinente.**" (negrilla no original)

Llama la atención que se incluya al Fonda Nacional de Turismo -FONTUR- pero no se menciona a FONCULTURA ni al Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica. Se reitera que los recursos que integran el FONTUR deben destinarse a los fines previstos en la Ley General de Turismo y sus modificaciones y cumplir los requisitos establecidas en la reglamentación del mismo para su inversión.

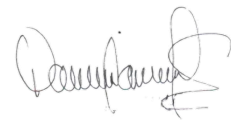
7. **ARTÍCULO 54.**

Define las comisiones filmicas como instancias de articulación y gestión entre los sectores de cultura, turismo, educación, hacienda y desarrollo económico y social, entre otros. Junto con los agentes sectoriales promueven la actividad cinematográfica y audiovisual en su territorio. Las entidades territoriales podrán constituir comisiones filmicas como dependencias de la administración, entidades del nivel central o descentralizado o entidades de naturaleza mixta, según sus capacidades.

Se recomienda revisar la inclusión del sector turismo en estas comisiones.

En este sentido, confiamos en que nuestras observaciones serán consideradas, dado que su propósito fundamental es contribuir de manera activa y colaborativa al fortalecimiento del sector turístico del país.

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Paula Cortés Calle".

PAULA CORTÉS CALLE
Presidente Ejecutiva

Revisó: *Adriana Castellanos Holguín*
Directora Ejecutiva

Cra. 19 B No 83 – 63 Piso 8
Edificio ANATO
PBX: +57 (601) 914 31 31
anato@anato.org
Bogotá, D.C. – Colombia