



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1290

Bogotá, D. C., martes, 19 de septiembre de 2023

EDICIÓN DE 14 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 015 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se habilita la política pública de cielos abiertos en el transporte aéreo de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 13 de septiembre de 2023

Honorable presidente,

JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO

Presidente

Comisión Sexta

Cámara de Representantes

Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de ley número 015 de 2023 Cámara

Respetado presidente,

En cumplimiento del encargo asignado por la Mesa Directiva de esta célula congressional, comedidamente y de acuerdo a lo reglado por la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 015 de 2023 Cámara, *por medio de la cual se habilita la política pública de cielos abiertos en el transporte aéreo de Colombia y se dictan otras disposiciones* en los términos que a continuación se disponen.

Cordialmente,

HERNANDO GONZÁLEZ
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 015 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se habilita la política pública de cielos abiertos en el transporte aéreo de Colombia y se dictan otras disposiciones.

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO.

El Proyecto de ley número 015 de 2023 es de autoría de varios senadores y representantes de la bancada de Cambio Radical, esta iniciativa fue presentada por la bancada en dos ocasiones. La primera el 21 de noviembre de 2018, correspondiéndole el número 211 de 2018 Senado y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1016 de 2018; y, una segunda ocasión en agosto de 2022. Sin embargo, para esta oportunidad se vuelve a presentar el 25 de julio del presente año con algunas modificaciones y con la urgencia de su implementación en el país por las actuales falencias en el tema de transporte aerocomercial.

El 16 de agosto de 2023, la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes me designó como ponente para primer debate.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY Y DEFINICIONES PRELIMINARES

La presente ley tiene por objeto la habilitación de la política pública de cielos abiertos en el transporte aéreo de Colombia, a excepción del tráfico de cabotaje, como un mecanismo para el desarrollo económico del comercio, la industria y el turismo del país.

El presente proyecto de ley busca establecer en el país una política aerocomercial de “*cielos abiertos*”,

de acuerdo con el régimen desregulado que establece la OACI, que permite un acceso irrestricto a los mercados, con frecuencias ilimitadas, libertad de tarifas, libertad de equipo, múltiple designación, criterio de nacionalidad por establecimiento y cláusulas de acuerdos de colaboración liberalizadas.

En aras de lograrlo, se propone adicionar un artículo nuevo al Título IV “Disposiciones sobre transporte aéreo” de la Ley 105 de 1993, en el sentido de adoptar como política pública los cielos abiertos en el transporte aéreo de Colombia, a excepción del tráfico de cabotaje, otorgándole al Gobierno 6 meses para su implementación. Además, se determinó que los ministerios de Relaciones Exteriores y de Transporte, al igual que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, en cada caso, al ratificar y/o celebrar tratados, convenios o instrumentos Internacionales a nivel bilateral, regional y multilateral, deberían observar estrictamente lo dispuesto en la presente ley.

DEFINICIONES PRELIMINARES

El Convenio Internacional de Aviación Civil celebrado en la ciudad de Chicago, el 7 de diciembre de 1944, estableció el marco de los acuerdos bilaterales y multilaterales futuros respecto del permiso de tráfico aéreo entre los Estados. Este marco introdujo los derechos de tráfico, que es un instrumento usado por los Estados para el establecimiento de sus rutas aéreas, específicamente los derechos de tráfico según la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) son:

“Un derecho de tráfico es un derecho de acceso a los mercados que se expresa como una especificación física o geográfica convenida, o una combinación de especificaciones, acerca de las personas u objetos que pueden transportarse por una ruta autorizada o parte de la misma a bordo de la aeronave (o un transporte de reemplazo) que se autorice. La expresión derechos de tráfico se ha aplicado colectivamente, en un caso, con el mismo sentido que derechos de acceso a los mercados” (OACI, Manual sobre reglamentación del transporte aéreo internacional)¹.

A raíz del Convenio de Chicago se han venido estableciendo las “libertades del aire”, que corresponden a los permisos otorgados entre los Estados para el tráfico de aeronaves con matrículas extranjeras. De esta forma, hasta la fecha se reconocen 9 libertades aéreas organizadas en 3 grandes grupos: libertades técnicas (1^{ra.} y 2^{da.} libertad aérea); libertades comerciales (3^{ra.}, 4^{ta.} y 5^{ta.} libertad aérea); y otras libertades (6^{ta.}, 7^{ma.}, 8^{va.}, y 9^{va.} libertad aérea).

Respecto de la implementación de una política pública de cielos abiertos, se entiende es la ampliación de los derechos de tránsito en el espacio aéreo de los Estados, incorporando la 5^{ta.}, 6^{ta.}, y

7^{ma.}, libertad aérea. Según la OACI estas libertades aéreas son:

“La quinta libertad del aire es el derecho o privilegio, respecto a los servicios aéreos internacionales regulares, otorgado por un Estado a otro de desembarcar o embarcar, en el territorio del primero, tráfico procedente de un tercer Estado o con destino al mismo (conocida también como derecho de quinta libertad).

La llamada sexta libertad del aire es el derecho o privilegio, respecto a los servicios aéreos internacionales regulares, de transportar, pasando por el Estado del transportista, tráfico entre otros dos Estados (conocida también como derecho de sexta libertad).

La llamada séptima libertad del aire es el derecho o privilegio, respecto a los servicios aéreos internacionales regulares, otorgado por un Estado a otro, de transportar tráfico entre el territorio del Estado otorgante y cualquier tercer Estado sin el requisito de que se incluya en dicha operación un punto cualquiera en el territorio del Estado beneficiario, o sea, que el servicio no tiene que estar conectado con un servicio con destino al Estado del transportista o procedente del mismo, ni constituir una extensión de dicho servicio” (negritas por fuera del texto) (OACI, Manual sobre reglamentación del transporte aéreo internacional)².

III. MARCO LEGAL Y NORMATIVO

Los artículos 333 y 334 de la Constitución Política establecen el rol del Estado en el ejercicio de las actividades económicas y la iniciativa privada; definiendo su alcance como garante de la libre competencia económica como un derecho de todos y del acceso efectivo de toda la población a los bienes y servicios básicos para promover la competitividad y el desarrollo económico y social. Para los efectos pertinentes de este documento, el transporte en general y el aéreo en particular, como lo establece la Ley 336 de 1996 en su artículo 4°, goza de carácter de servicio público esencial por lo cual debe prevalecer el interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios.

Reforzando lo anterior, la Corte Suprema de Justicia a través de la Sentencia SL20094-2017, declaró la ilegalidad de la huelga adelantada por los pilotos de Avianca vinculados a la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (ACDAC) por considerar el transporte aéreo un servicio público esencial. En este sentido, no hay duda alguna que el mismo debe propender por el interés general y el acceso a toda la población.

Ahora bien, en el plano internacional, Colombia es miembro de la Organización de Aviación Civil

¹ OACI, (2004). Manual sobre reglamentación del transporte aéreo internacional, pp. 109. Recuperado de: https://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/Doc%209626_es.pdf

² OACI, (2004). Manual sobre reglamentación del transporte aéreo internacional, pp. 111. Recuperado de: https://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/Doc%209626_es.pdf

Internacional³(OACI) desde 1947 a través de la adopción del Convenio de Chicago, mediante la Ley 12 del mismo año. Este convenio junto al “Air Services Transit Agreement” establecen la necesidad de que la explotación del transporte aéreo entre países se realice a través de negociaciones bilaterales de los derechos de tráfico o libertades del aire; teniendo en cuenta que la primera y segunda libertad están definidas per se en este acuerdo y la tercera y cuarta se otorgan de manera conjunta. Específicamente, el preámbulo del Convenio define que “la aviación civil pueda desarrollarse de manera segura y ordenada, y los servicios internacionales de transporte aéreo puedan establecerse sobre la base de igualdad de oportunidades y realizarse de modo sano y económico”.

Por su parte, los artículos 5º, 6º y 7º del referido Convenio manifiestan que para que una aerolínea de un Estado pueda transitar desde o hacia el espacio aéreo de otra nación, se requiere autorización, excepto en los casos que se tenga un acuerdo internacional suscrito, el cual brinde beneficios económicos en la prestación del transporte aéreo internacional. En este sentido, Colombia cuenta en la actualidad con acuerdos de transporte aéreo con 46 Estados, lo que limita las oportunidades de apertura de la llegada de nuevos operadores, el incremento del turismo y mejoras en el comercio. Al respecto, es necesario precisar que el país cuenta con acuerdos de política de “cielos abiertos”.

En cuanto a la conectividad aérea internacional, la OACI ha definido dentro de sus buenas prácticas unos esquemas de regulación que definen criterios de negociación para los acuerdos de servicios aéreos, los cuales se enmarcan en régimen proteccionistas, flexibles o desregulados. Estos criterios hacen referencia a materias como la capacidad de frecuencias, la designación de operadores, los tipos de equipos, las tarifas, el marco de rutas y el cabotaje.

Recientemente, la OACI ha manifestado su interés en que los países profundicen la liberalización de los mercados, teniendo en cuenta el efecto positivo en el acceso al mercado de los acuerdos de cielos abiertos a nivel bilateral, regional y multilateral, como se evidencia en el documento “Liberalización del Acceso al Mercado de la Conferencia Mundial de Transporte Aéreo del 2013”⁴, en donde se hace referencia también a la necesidad de eliminar la interferencia de los gobiernos en las decisiones comerciales de las aerolíneas.

IV. ARGUMENTOS QUE SUSTENTAN LA INICIATIVA

En Colombia, durante la última década, de acuerdo con datos de la Unidad Administrativa Especial

de Aeronáutica Civil (UAEAC), se ha presentado un crecimiento considerable en el mercado internacional tanto en las sillas ofrecidas como en el número de pasajeros movilizados llegando a cifras de crecimiento de dos dígitos. Por ejemplo, “en el año 2019 los aeropuertos colombianos movilizaron 41 millones 267 mil pasajeros, lo cual representa un aumento de 9.1% respecto al año 2018”. Así lo dio a conocer la Aeronáutica Civil en su último informe de estudios sectoriales.

“Según el documento, [... en el 2019] se movilizaron 27 millones 93 mil viajeros en rutas nacionales, 3 millones 62 mil viajeros más que en el 2018, cuando se movilizaron 24 millones 31 mil viajeros. Esto representa un incremento del 12.7%. A nivel internacional el ascenso fue de 2.8%, es decir que durante el 2019 se movilizaron 14 millones 174 mil viajeros internacionales, evidenciando un incremento de 389 mil pasajeros más que en el 2018”.

En atención a información de la UAEAC, los lineamientos de política aérea internacional del país se revisaron por última vez en el año 2012, en el Consejo Directivo, Sesión número 008 de esa vigencia. En dicha revisión, se flexibilizó la política de acceso al mercado en lo que se denomina terceras, cuartas y quintas libertades del aire en América Latina y el Caribe. Sin embargo, para las quintas libertades del aire, por fuera de esta región, los lineamientos se continuaron negociando caso a caso bajo el principio de reciprocidad, lo que ha impedido la llegada de nuevas aerolíneas al país. En datos recientes, se observa que la tendencia de crecimiento en movilización de pasajeros a nivel internacional se ha frenado considerablemente, lo que debe ser un llamado de alerta para los actores de la industria.

La conectividad aérea es una condición *sine qua non* para el turismo receptivo en el país. A partir de los análisis del Centro de Pensamiento Turístico de Colombia (CPTUR), Unidad de Investigación y Reflexión Integrada por Cotelco y Unicafam, la hotelería, como actividad económica, junto con los servicios de comida, aporta el 3,9% en el PIB del país y genera en promedio 110.000 empleos directos. Por su parte, de acuerdo con los estudios de operación hotelera que realiza Cotelco anualmente, el sector hotelero del país genera ingresos anuales por 14.4 billones de pesos.

Sin embargo, según datos públicos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través del Centro de Información Turística (CITUR), se identifica que el origen de los visitantes extranjeros aún se encuentra concentrado en unos pocos países o regiones, como Estados Unidos, Canadá, Argentina, Perú, México, Brasil, Ecuador y algunos países de Europa como España, Francia, Alemania e Italia; lo que manifiesta la oportunidad de seguir atrayendo intereses de otros mercados no explorados haciendo necesario una política aperturista a nivel aéreo.

³ Convenio internacional de Aviación Civil. Chicago, 7 de diciembre de 1944. Recuperado de: https://www.icao.int/publications/Documents/7300_1ed.pdf

⁴ Conferencia Mundial de Transporte Aéreo (ATCONF) Sexta reunión Montreal, 18 - 22 de marzo de 2013. Liberalización del acceso a los mercados. Recuperado de: https://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/WorkingPapers/ATCONF6-wp044-rev1_es.pdf

En febrero de 2018, se planteó al mencionado Consejo de la Aerocivil una propuesta de revisión de política aérea internacional. No obstante, estas revisiones no plantean una política pública de fondo ni se constituyen en un documento jurídico que brinde la certeza jurídica a los actores internacionales de explorar el acceso al mercado colombiano.

La misma Autoridad Aeronáutica ha manifestado en su plan estratégico 2030 ¿Hacia dónde va la Aviación en Colombia?, la meta de lograr transportar 100 millones de pasajeros y un millón 550 mil toneladas de carga para dicha vigencia, definiendo como ejes temáticos la conectividad aérea con el fin de “construir una red de servicios de transporte aéreo eficiente que una las regiones del país con los principales centros de producción y de consumo nacionales y del mundo, aprovechando su capacidad integradora”; y la competitividad con el fin de “desarrollar políticas públicas y estrategias que fortalezcan el factor de productividad del transporte aéreo y estimulen los servicios para el crecimiento de la aviación civil en Colombia”. (Negrillas fuera de texto). Aunque no se especifica, cuanto equivale al mercado internacional, sin duda se deduce que para lograr esta meta debe haber cambios profundos en la política pública de la aviación, en particular, la política aerocomercial a nivel internacional.

En este contexto, es necesario revisar de manera integral los lineamientos de política pública aérea a nivel internacional del país, bajo los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo (PND) del actual Gobierno nacional. El mencionado PND considera al turismo como un elemento fundamental para el progreso del país, constituyéndose en un eje de alta relevancia para el desarrollo económico nacional, al generar nuevas inversiones, empleos y oportunidades. Lo anterior tiene especial relevancia por las consecuencias generadas por la emergencia sanitaria y económica producto de la covid-19. En este escenario el Gobierno nacional debe tomar decisiones fundamentales con el propósito de reactivar el turismo e incrementar la conectividad aérea a nivel internacional.

BENEFICIOS DE LOS ACUERDOS DE CIELOS ABIERTOS

A nivel internacional y regional, en los últimos períodos se ha presentado una tendencia a liberalizar el acceso al mercado mediante políticas públicas de cielos abiertos. Como un antecedente, surge el Decreto Ejecutivo número 256, publicado el 2 enero de 2018, en Ecuador, mediante el cual el expresidente de la República, Lenin Moreno, en uso de sus facultades decreta “adoptar como política pública nacional, la plena liberalización del transporte aéreo por parte del Ecuador, a excepción del tráfico de cabotaje”.

La literatura en la materia ha mostrado que el establecimiento de una política de “cielos abiertos” tiene beneficios considerables en la conectividad aérea de un país al reducir el papel del Estado en la dinámica del sector aeronáutico. Como lo veremos a través de distintos casos, esta decisión de política

pública genera una mayor competencia al incentivar la llegada nuevos operadores y la apertura de nuevas rutas sin restricciones, lo que redundará en una mayor oferta y por ende unas tarifas competitivas. Además, permite simplificar la negociación o actualización de los acuerdos de transporte aéreo brindando seguridad jurídica a los Estados y las empresas, y una línea de negociación clara a nivel gobierno.

El presente proyecto de ley busca entonces establecer en el país una política aerocomercial de “cielos abiertos”, a excepción del tráfico de cabotaje, de acuerdo con el régimen desregulado que establece la OACI; lo cual permite un acceso irrestricto a los mercados, con frecuencias ilimitadas, libertad de tarifas, libertad de equipo, múltiple designación, criterio de nacionalidad por establecimiento y cláusulas de acuerdos de colaboración liberalizadas.

Es incuestionable la competencia que la Constitución Política de Colombia otorga expresamente entre otros, en el numeral 23 del artículo 150 “Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos”.

En igual sentido la Honorable Corte Constitucional en Sentencia T-987/12 ha reiterado: “El transporte público aéreo es, por mandato de la ley, un servicio público esencial, lo que significa que el mercado económico que le es propio está altamente intervenido por el Estado” (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva).

V. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

La política de cielos abiertos ha tenido resultados mixtos en países con condiciones económicas similares a Colombia. De América Latina, Chile es el único país que ha puesto un vasto interés en expandir su comercio aéreo con una política de cielos abiertos, que incluye más de 20 acuerdos de cabotaje sin reciprocidad.

Se habla que esta política estaba trayendo más de 190 mil empleos y aportaba el 2,8% del PIB antes de la pandemia. Los resultados observados han sido positivos tanto en número de pasajeros transportados como de aporte a la economía realizados por estos acuerdos, la política no ve resultados tangibles reflejados en términos de alivio a la demanda interna de vuelos, al haber una falta de interés por parte de las grandes aerolíneas internacionales para transportar pasajeros en vuelos domésticos (salvo algunas aerolíneas de pequeño y mediano alcance de países vecinos).

A su vez, México presentó un interés a finales del año pasado de abrir los cielos y permitiría el cabotaje en todo el territorio, con voces a favor y en contra de la medida. Igualmente, el aeropuerto de la Ciudad de México sigue estando entre los mayores puntos de conexión aeroportuaria en Latinoamérica, por lo que ha despertado el interés de varias compañías multinacionales (como Turkish Airlines) para ampliar su presencia en el mercado azteca. Aun así, México también ha suscrito varios acuerdos bilaterales que han liberalizado el mercado en las últimas décadas y han ampliado los posibles destinos a la pujante clase media mexicana.

Otros países como Argentina, con un mercado más limitado, se ha dedicado a cerrar filas en torno a Aerolíneas Argentinas, la compañía estatal desde 2008. Así, tratados de cielos abiertos como el que tenía con Estados Unidos fueron rescindidos, manteniéndolos solo con ciertos países de América Latina (incluido Colombia). Así, según datos de la IATA, más del 80% de los visitantes extranjeros que llegan a Argentina vienen de otros países de la región (especialmente, de sus vecinos) y es uno de los mercados menos competitivos de todo el continente. Colombia, al tener suscrito más de 70 acuerdos bilaterales de cielos abiertos, ha adoptado una política pública claramente enfocada a la liberalización del mercado de vuelos al exterior, generando ventajas para el ciudadano en términos de precios, con vuelos a Miami estando en muchas ocasiones a menos de 700 mil pesos.

Esto ha dado nuevas oportunidades a los colombianos de ampliar su gama de destinos, que venía sumada con la flexibilización de ciertos requisitos de viajes por países del norte global.

Lo anterior de conformidad con diferentes fuentes de información consultadas que me permito relacionar a continuación.

<https://www.desdescl.com/2019/12/chile-concluye-2019-cerrando-cuatro.html>

https://www.icao.int/sustainability/CaseStudies/StatesReplies/ChileOpenSkies_Sp.pdf

<https://pasilloturistico.com/la-apertura-de-los-cielos-abiertos-en-mexico-para-lineas-aereas-extranjeras-a-quien-beneficiara/>

<https://www.economista.com.mx/opinion/Cielos-abiertos-beneficios-para-todos-20221221-0104.html>

http://www.nuevasgeneraciones.com.ar/sitio/wp-content/uploads/documentos3/_archivo/09/09_cielos_abiertos.pdf

VI. IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.

Sin embargo, en el análisis al texto propuesto es de mencionar que la iniciativa no contiene algún precepto o artículo que comprometa presupuesto estatal o que impacte fiscalmente a la Nación.

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Al texto radicado no realizaremos modificaciones en la presente ponencia por tanto no se presenta pliego de modificaciones.

VIII. CONFLICTO DE INTERÉS

El presente proyecto de ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido del presente proyecto de ley, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés.

Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite del mismo.

IX. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y solicito respetuosamente a los miembros de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, dar Primer Debate al Proyecto de ley número 015/2023 Cámara, *por medio de la cual se habilita la política pública de cielos abiertos en el transporte aéreo de Colombia y se dictan otras disposiciones.*



HERNANDO GONZÁLEZ
Representante a la Cámara
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 015 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se habilita la política pública de cielos abiertos en el transporte aéreo de Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto la habilitación de la política pública de cielos abiertos en el transporte aéreo de Colombia, a excepción del tráfico de cabotaje, como un mecanismo para el desarrollo económico del comercio, la industria y el turismo del país.

Artículo 2°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 105 de 1993, en los siguientes términos:

Artículo 59A. El Gobierno nacional adoptará la política pública de cielos abiertos en el transporte aéreo de Colombia, a excepción del tráfico de cabotaje.

Parágrafo 1°. La nueva política pública de cielos abiertos habilitará la adopción de la quinta, sexta y séptima libertad aérea reconocida por la OACI en el transporte aéreo del país.

Parágrafo 2°. La negociación de derechos de tráfico estará sujeto al análisis particular de cada caso y siempre se respetará el principio de la libre y sana competencia, garantizando la prestación permanente de servicios y previniendo prácticas desleales o el abuso de posiciones dominantes o monopólicas.

Artículo 3°. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Transporte, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil brindarán el apoyo necesario para la implementación de la política pública de cielos abiertos.

Artículo 4°. El Ministerio de Transporte y la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil podrán implementar en conjunto un sistema de compensación a las aerolíneas nacionales que demuestren verse perjudicadas, siempre que se garantice el correcto ejercicio de los cielos abiertos.

Artículo 5°. Las competencias y facultades que en cada caso competen a los Ministerios de Relaciones Exteriores, Transporte y la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, se mantienen en su integridad, así como las Normas contenidas en el Libro V del Código de Comercio Colombiano y el Reglamento Aeronáutico de Colombia (RAC).

Artículo 6°. El Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Transporte, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, en cada caso, al ratificar y/o celebrar tratados, convenios o instrumentos internacionales a nivel bilateral, regional y multilateral deberán observar estrictamente lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 7°. Otorgar un plazo perentorio de seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley a las autoridades mencionadas en los artículos anteriores, con el propósito de realizar la implementación de lo aquí prescrito, así como la socialización ante los Estados y organismos Internacionales.

Artículo 8°. **Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



HERNANDO GONZÁLEZ
Representante a la Cámara
Ponente

* * *

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 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.

Bogotá, D. C., septiembre de 2023
Honorable Representante
CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX
Presidente Comisión Tercera Constitucional

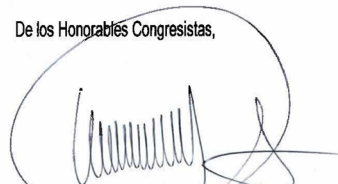
Cámara de Representantes
Doctora
ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
Secretaria Comisión Tercera Cámara de Representantes
Congreso de la República

Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 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 número 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



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



KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE
Representante a la Cámara por Meta
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 NÚMERO 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 Mota Solarte, David Andrés Luna Sánchez, Jorge Enrique Benedetti Martelo, José Luis Pérez Oyuela, Antonio Luis Zabarain Guevara, Carlos Julio González Villa, Carlos Abraham Jiménez, Carlos Mario Farelo Daza, Didier Lobo Chinchilla, Édgar Díaz Contreras, Ana María Castañeda Gómez* y los honorables Representantes *Adriana Carolina Arbeláez Giraldo, Gersel Luis Pérez Altamiranda, Jorge Méndez Hernández, Julio César Triana Quintero, Óscar Rodrigo Campo Hurtado, Bayardo Gilberto Betancourt Pérez, Carlos Alberto Cuenca Chaux, Néstor Leonardo Rico Rico, Javier Alexander Sánchez Reyes, John Édgar Pérez Rojas, Mauricio Parodi Díaz, 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, Néstor 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, Óscar Darío Pérez Pineda e Irma Luz Herrera* como ponentes.

El día 23 de agosto de 2023 el honorable Representante *Néstor 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 4º 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 drásticamente 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 exministro de Comercio, Industria y Turismo, José Manuel Restrepo, en un comunicado del 14 de febrero de 2020, 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.

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 número 412 del 16 de marzo de 2020) y suspender el ingreso de extranjeros al territorio nacional con excepciones (Resolución número 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 servicios³. Las consecuencias en este sector se evidenciaron 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 con 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 con 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 acompañarán el desarrollo de infraestructura en aquellos aeropuertos sociales localizados en regiones con gran potencial turístico.

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

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-motors-crecimiento-economico>

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.

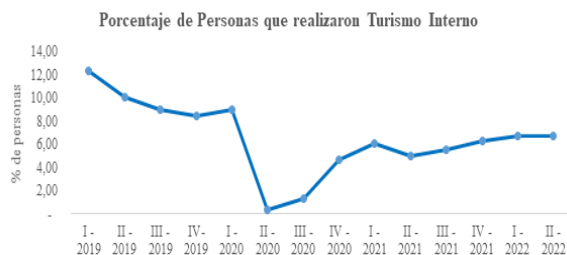
la evaluación y monitoreo de la sostenibilidad de la cadena de valor del turismo".⁴

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 (prepandemia).

Para el 2021, los visitantes no residentes aumentaron 55% 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 prepandemia.⁵

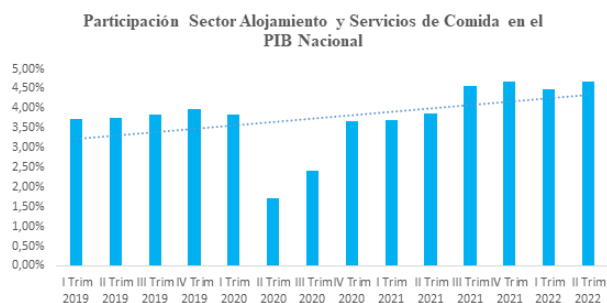
De acuerdo con las cifras de la Encuesta de Gasto Interno en Turismo elaborada por el Departamento Administrativo Nacional Estadístico (DANE) el número de porcentaje de personas que realizan turismo interno pasó de ser del 10,08% en primer trimestre de 2020 y se redujeron en su nivel más bajo en el segundo trimestre de 2020, debido a las restricciones derivadas de la 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 prepandemia, tal como se puede evidenciar en el siguiente gráfico:



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:



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 (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.

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>

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

⁷ Portafolio. 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>

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 de prepandemia 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 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: “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, solo 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:

Artículo 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:

Artículo 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.

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>

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>

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
“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”	“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”	Se corrige por error ortográfico.
Artículo 1°. <i>Objeto.</i> 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 Covid-19.	Artículo 1°. <i>Objeto.</i> 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 Covid-19.	Sin modificaciones.
Artículo 2°. <i>Exención transitoria del impuesto sobre las ventas (IVA) para servicios de hotelería y turismo.</i> 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 2°. <i>Exención transitoria del impuesto sobre las ventas (IVA) para servicios de hotelería y turismo.</i> 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.	Sin modificaciones.
Artículo 3°. <i>Modificación del artículo 468-3 del Estatuto Tributario.</i> 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°. <i>Modificación del artículo 468-3 del Estatuto Tributario.</i> 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°. <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.	Artículo 4°. <i>Vigencia y derogatorias.</i> 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 de que dichas normas guarden relación con la situación económica del país y la política económica trazada por las autoridades pertinentes:

“El artículo 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 explicite 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 5ª 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 desinversión 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 concurra 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 5ª 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 5ª 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 presentan los conflictos de interés, **prevé las situaciones en las cuales NO hay conflictos de interés. [...]**

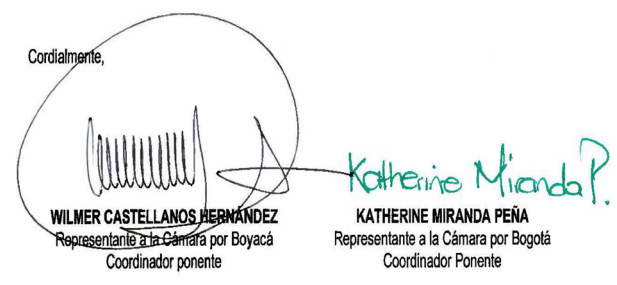
“Cuando el congresista participe proyectos de ley o de acto legislativo que otorgue general, es decir cuando el interés de beneficios o se discuta vote cargos de carácter Congresista coincide o se fusione con los intereses de sus electores” (negrilla fuera del texto original).

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

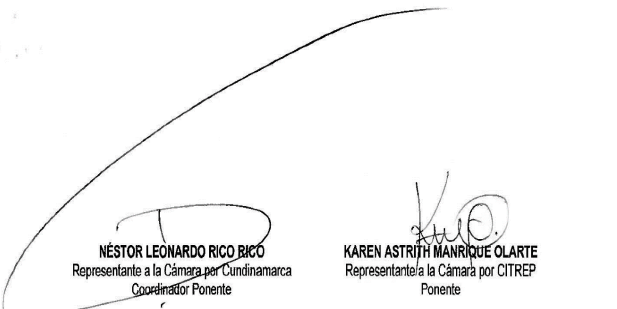
En los anteriores términos, nos permitimos rendir Ponencia Positiva para Primer Debate, al Proyecto de ley número 016 de 2023 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley General de Turismo, el Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones para reactivar el sector turismo*, conforme al texto propuesto para primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de la Representantes.

Cordialmente,



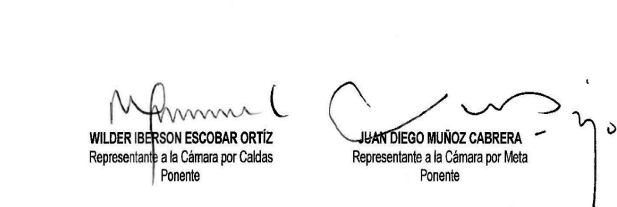
WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara por Boyacá
Coordinador ponente

KATHERINE MIRANDA PEÑA
Representante a la Cámara por Bogotá
Coordinador Ponente



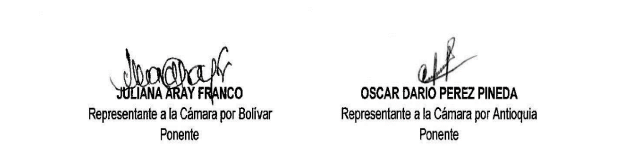
NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Representante a la Cámara por Cundinamarca
Coordinador Ponente

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 DARIÓ 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 NÚMERO 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:**

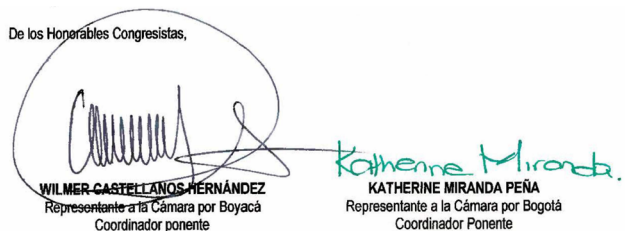
Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto promover la recuperación de la industria turística, a través del mantenimiento por 10 años adicionales, de algunos de los incentivos que se establecieron con ocasión de la pandemia del Covid-19.

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”.

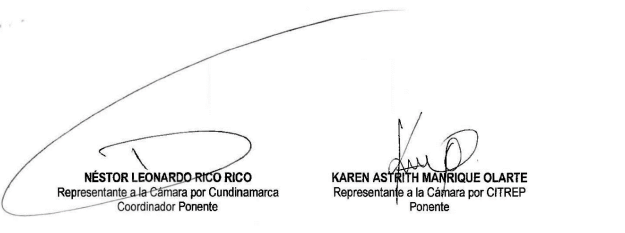
Artículo 4°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,



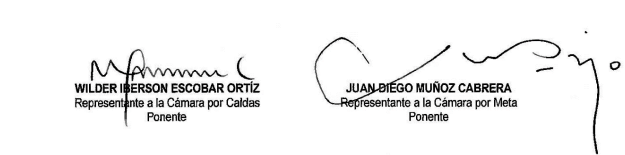
WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara por Boyacá
Coordinador ponente

KATHERINE MIRANDA PEÑA
Representante a la Cámara por Bogotá
Coordinador Ponente



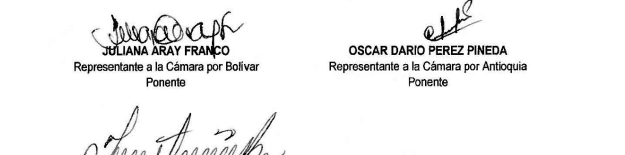
NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Representante a la Cámara por Cundinamarca
Coordinador Ponente

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 DARIÓ PEREZ PINEDA
Representante a la Cámara por Antioquia
Ponente



IRMA LUZ HERRERA
Representante a la Cámara por Bogotá
Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 1290 - Martes, 19 de septiembre de 2023

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de Ley número 015 de 2023 Cámara, por medio de la cual se habilita la política pública de cielos abiertos en el transporte aéreo de Colombia y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de Ponencia positiva para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 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.	6