



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 801

Bogotá, D. C., miércoles, 1° de julio de 2026

EDICIÓN DE 21 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 569 DE 2026 CÁMARA

por la cual se expide la ley unificada para el desarrollo integral y sostenible del turismo en Colombia, se armoniza su marco regulatorio y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 17 de junio de 2026

Doctor,
JAMIE LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL.
Honorable Cámara de Representantes.
Ciudad.

REF: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de Ley "POR LA CUAL SE EXPIDE LA LEY UNIFICADA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE DEL TURISMO EN COLOMBIA, SE ARMONIZA SU MARCO REGULATORIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

Cordialmente,

GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN
Representante a la Cámara por el departamento del Meta
Pacto Histórico

Proyecto de Ley N° __ 2026 Cámara

"POR LA CUAL SE EXPIDE LA LEY UNIFICADA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE DEL TURISMO EN COLOMBIA, SE ARMONIZA SU MARCO REGULATORIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

El Congreso de Colombia,

DECRETA

CAPÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto establecer el marco legal único, armónico y sistemático para la planeación, fomento, regulación, calidad y control del desarrollo integral del sector del turismo en Colombia. Sus disposiciones buscan potenciar la competitividad del destino, salvaguardar los ecosistemas estratégicos y garantizar la inclusión sociolaboral en los territorios.

Artículo 2°. Principios orientadores. El desarrollo, la formulación y la ejecución de la política pública turística en Colombia se regirán de manera vinculante por los siguientes principios rectores:

Respeto por la biodiversidad: Las actividades del sector se subordinarán a la conservación de los ecosistemas, la mitigación del cambio climático y el uso eficiente de los recursos bajo los enfoques de la iniciativa *One Planet*.

Respeto por la diversidad cultural y social: Protección activa de los valores identitarios y las dinámicas comunitarias existente en las regiones.

Promoción y protección de la cultura: Fomento de los atractivos materiales e inmateriales como eje diferenciador de la oferta nacional.

Proscripción de la trata y el abuso de niños, niñas y adolescentes: Tolerancia cero y corresponsabilidad absoluta de los actores de la cadena de valor para erradicar la explotación sexual comercial en el turismo.


Uso eficiente de los recursos naturales y protección del medio ambiente: Reducción de la huella ecológica, fomento de la economía circular y eliminación progresiva de plásticos de un solo uso.

Desarrollo económico desde los territorios: Descentralización operativa y fortalecimiento de la autonomía local para maximizar el impacto económico regional.

Fortalecimiento a la economía local y social del turismo: Inclusión, formalización y priorización productiva de los micronegocios, cooperativas y emprendimientos asociativos del sector.

Promoción de nuevas modalidades de turismo: Apoyo institucional a las tendencias emergentes que diversifiquen e innoven la oferta nacional.

<p>Artículo 3°. Definiciones. Compílese y adóptense las definiciones técnicas unificadas sobre el sector turístico, los prestadores de servicios, el turismo comunitario, los destinos emergentes y la capacidad de carga, las cuales serán reglamentadas por el Ministerio de Comercio industria y Turismo siguiendo las pautas de <i>ONU Turismo</i>.</p> <p>Artículo 4°. Nuevas modalidades de turismo. El Gobierno Nacional, a través de sus agencias de fomento, reconocerá, definirá, regulará y promocionará las siguientes modalidades emergentes de turismo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Turismo gastronómico y enológico. 2. Turismo deportivo. 3. Turismo de salud. 4. Turismo urbano. 5. Turismo de convenciones y eventos (MICE). 6. Turismo de naturaleza (incluido el ecoturismo, turismo rural, agroturismo y el turismo de aventura). 7. Turismo náutico, enfocado en el desarrollo sostenible de marinas, muelles turísticos y terminales de cruceros. <p>Artículo 5°. Sistema Nacional del Turismo. El Sistema Nacional del Turismo se consolida como el eje transversal de gobernanza, encargado de coordinar de manera vinculante a las entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal, junto con las entidades relacionadas a la actividad de carácter privado, representantes de los gremios privados y las instancias de la economía social del turismo y comunitaria.</p> <p>Artículo 6°. La calidad de los servicios turísticos. Establézcase la obligatoriedad de dar cumplimiento a las Normas Técnicas Sectoriales (NTS) de calidad y sostenibilidad para los prestadores que determine el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, automatizando sus procesos de validación a través de plataformas virtuales oficiales.</p> <p>CAPÍTULO II: LA PLANEACIÓN DEL SECTOR TURÍSTICO</p> <p>Artículo 7°. El turismo en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales. Las metas del Plan Sectorial de Turismo deberán alinearse e incorporarse obligatoriamente en cada Plan Nacional de Desarrollo y en los correspondientes planes de desarrollo de los departamentos, distritos y municipios, asegurando recursos específicos para su ejecución regional.</p> <p>Artículo 8°. El turismo en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT, PBOT y EOT). Las entidades territoriales deberán delimitar obligatoriamente las <i>zonas de desarrollo turístico prioritario</i>, regulando el uso del suelo de acuerdo con los estudios técnicos de capacidad de carga de los ecosistemas y la declaratoria de recursos turísticos locales.</p> <p>Artículo 9°. El turismo en la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros. Toda infraestructura de playa, muelle o actividad recreativa costera marina deberá planificarse</p>	<p>en estricta consonancia con los lineamientos de la Política Nacional del Océano y bajo la concertación de los Comités Locales para la Organización de Playas.</p> <p>CAPÍTULO III: LOS PRESTADORES DE SERVICIOS TURÍSTICOS</p> <p>Artículo 10°. Prestadores de servicios turísticos. Considérense prestadores de servicios turísticos a las personas naturales, jurídicas o unidades de la economía social del turismo que realicen actividades de intermediación, alojamiento, guía, transporte o asistencia al turista. Se unifican en este régimen las condiciones para agencias de viajes, establecimientos de hospedaje, viviendas turísticas, establecimientos gastronómicos de interés turístico, empresas de alquiler de vehículos y guías de turismo, quienes deberán ostentar su inscripción activa en el Registro Nacional de Turismo (RNT) como requisito habilitante de operación.</p> <p>Artículo 11°. Obligaciones de los prestadores de servicios turísticos. Son obligaciones transversales de todos los prestadores: mantener actualizado el RNT, expedir cláusulas de responsabilidad transparentes, implementar el Código de Conducta obligatorio contra la explotación sexual infantil y dar estricto cumplimiento a las normas de sostenibilidad técnica.</p> <p>CAPÍTULO IV: LOS MECANISMOS DE FINANCIACIÓN</p> <p>Artículo 12°. La parafiscalidad del sector turístico. Unifíquense las normas de la contribución parafiscal para la promoción del turismo. El sujeto activo de la recaudación será el patrimonio autónomo FONTUR, y los sujetos pasivos, tarifas y bases gravables serán cobrados de acuerdo con el nivel de representatividad y los sectores conexos unificados en la presente ley.</p> <p>Artículo 13°. La administración de FONTUR. El Fondo Nacional de Turismo (FONTUR) operará bajo la modalidad de patrimonio autónomo mediante contratos de fiducia mercantil celebrados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Su estructura interna contará con un Comité Directivo robustecido y un Comité Interno de Proyectos para viabilizar las inversiones sectoriales.</p> <p>Artículo 14°. Participación de representantes de la economía social del turismo en FONTUR. Modifíquese la composición del Comité Directivo de FONTUR para garantizar por derecho propio la inclusión permanente de representantes idóneos de las cooperativas, asociaciones y organizaciones que integran la economía social del sector turismo.</p> <p>Artículo 15°. Destinación de recursos de FONTUR para iniciativas de la economía social del turismo. El Comité Directivo de FONTUR asignará anualmente un porcentaje específico y exclusivo de su presupuesto de inversión para la cofinanciación</p>
<p>de proyectos de infraestructura, promoción y competitividad formulados por empresas de la economía social del turismo.</p> <p>Artículo 16°. Créditos para la economía social del turismo. El Gobierno Nacional, a través de la banca de desarrollo (Bancóldex) y con el respaldo del Fondo Nacional de Garantías (FNG), estructurará líneas de crédito preferenciales con tasas subsidiadas, períodos de gracia flexibles y trámites simplificados para la capitalización de la economía social del turismo.</p> <p>Artículo 17°. Incentivos para infraestructura hotelera y turística en zonas meritorias. Con el fin de cerrar brechas territoriales, se autorizan los siguientes incentivos en <i>zonas de desarrollo turístico prioritario</i> debidamente catalogadas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Facultad a los concejos municipales y distritales para otorgar exenciones temporales en el Impuesto Predial Unificado a las nuevas infraestructuras turísticas. 2. Tarifa cero (0%) en el Impuesto sobre la Renta por el término que fije la ley fiscal para nuevas inversiones hoteleras y de servicios en estas zonas. 3. Beneficio fiscal de exención o tarifa cero en los combustibles de aviación para aerolíneas comerciales que abran y mantengan rutas directas hacia los aeródromos ubicados en estas zonas meritorias. <p>Artículo 18°. Destinación de recursos de devolución de IVA. Dispóngase que el diez por ciento (10%) del total de los saldos acumulados de los recursos destinados a la devolución del IVA a turistas extranjeros que no sean reclamados efectivamente, se transferirán anualmente a un fondo de capital de FONTUR destinado exclusivamente a financiar iniciativas asociativas de la economía social turística de las regiones.</p> <p>Artículo 19°. Autorización para destinar recursos producto de extinción judicial del derecho de propiedad. Los recursos líquidos y los dineros remanentes producto de la monetización y enajenación temprana de activos sobre los cuales se declare judicialmente la extinción del derecho de dominio por actividades ilícitas, podrán reorientarse para el apalancamiento financiero de proyectos de economía social del turismo en los territorios.</p> <p>Artículo 20°. Transferencia y comodato de bienes con extinción de dominio. El Estado, a través de la entidad administradora de activos especiales (SAE), tendrá el deber de transferir mediante resolución administrativa, o entregar en comodato de largo plazo de hasta cincuenta (50) años, aquellos bienes inmuebles urbanos o rurales con vocación turística extintos a favor de cooperativas o unidades productivas de la economía social del turismo para su explotación lícita y sostenible.</p> <p>Artículo 21°. Otros recursos para el sector turístico. Los recursos financieros provenientes de las herencias yacentes que reciba legalmente el Estado a través del</p>	<p>Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), se reorientarán en un porcentaje del 50% para la adecuación de infraestructura del turismo de interés social y recreación de la población vulnerable.</p> <p>CAPÍTULO V: LOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO</p> <p>Artículo 22°. Reducción de parafiscalidad para nuevos emprendimientos de la economía social del turismo. Las nuevas unidades productivas y microempresas turísticas pertenecientes a la economía social del turismo gozarán de una reducción progresiva o exención escalonada de la contribución parafiscal del turismo durante los primeros tres (3) años siguientes a su formalización e inscripción en el RNT.</p> <p>Artículo 23°. Recursos de iNNpulsa para promover el emprendimiento. La agencia de innovación iNNpulsa Colombia diseñará programas especiales de aceleración empresarial y dispondrá de fondos de capital no reembolsable orientados a la transformación tecnológica, conectividad digital y bilingüismo de las empresas de la economía social del turismo.</p> <p>Artículo 24°. Contratación directa preferencial en contratación estatal. Establézcase un margen de preferencia y la posibilidad de aplicar la modalidad de contratación directa en los procesos de adquisición pública de servicios logísticos, de eventos, alimentación regional y guía, cuando los proponentes sean cooperativas o empresas de la economía social del turismo y comunitaria inscritas localmente.</p> <p>Artículo 25°. Tarifas de servicios públicos para la economía social del turismo. Las unidades productivas y establecimientos hoteleros o gastronómicos de la economía social del turismo, cuyo consumo mensual de energía eléctrica, agua potable o gas natural sea igual o inferior al básico de subsistencia estipulado por las comisiones de regulación, serán considerados excepcionalmente como estrato 4° para efectos de la liquidación y cobro de las tarifas de los servicios públicos domiciliarios.</p> <p>Artículo 26°. Créditos institucionales para el sector turismo. Estructúrense de forma permanente cupos de crédito sectorial a largo plazo enfocados en la reconversión ambiental, eficiencia energética y adopción de tecnologías limpias por parte del empresariado turístico general.</p> <p>CAPÍTULO VI: LA INSTITUCIONALIDAD DEL TURISMO</p> <p>Artículo 27°. El Viceministerio de Turismo. El Viceministerio de Turismo es el organismo técnico de la rama ejecutiva del poder público nacional encargado de formular, dirigir y coordinar la política turística del país, así como de administrar el Registro Nacional de</p>

<p>Turismo.</p> <p>Artículo 28°. La Superintendencia de Industria y Comercio. La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá de manera preferente las facultades de inspección, vigilancia y control en lo relativo a la protección del consumidor turístico, la libre competencia en los mercados y la imposición de sanciones por prácticas restrictivas o competencia desleal en el sector.</p> <p>Artículo 29°. Concurrencia de las entidades territoriales. Las gobernaciones y alcaldías ejercerán de forma concurrente con la Nación las acciones de fomento local, ordenamiento de playas, control de la informalidad, la ilegalidad en turismo y funcionamiento de los Comités Departamentales y Municipales de Seguridad Turística.</p> <p>CAPÍTULO VII: LA SEGURIDAD, LA DISCIPLINA TURÍSTICA Y LA PROSCRIPCIÓN DE LA TRATA DE PERSONAS Y DEL TURISMO SEXUAL DE MENORES</p> <p>Artículo 30°. Fortalecimiento de la Policía de Turismo. El Ministerio de Defensa Nacional, en coordinación con el Viceministerio de Turismo, garantizará el incremento permanente de pie de fuerza, dotación logística, movilidad y capacitación en derechos humanos y bilingüismo para el Cuerpo de Policía de Turismo en los Corredores Turísticos, Zonas de Desarrollo turístico prioritario y atractivos turísticos del territorio nacional.</p> <p>Artículo 31°. Sistema de prevención de la trata y el abuso de niños, niñas y adolescentes. Confórmese un sistema interinstitucional unificado de control penal y administrativo para erradicar el turismo sexual de menores. Los establecimientos comerciales que faciliten, toleren o promuevan estas conductas serán objeto de la medida cautelar inmediata de cierre definitivo y de la aplicación preferente de la acción de extinción de dominio sobre sus inmuebles.</p> <p>Artículo 32°. Alertas tempranas. Establézcase la obligatoriedad de implementar un sistema automatizado de alertas tempranas en terminales de transporte, aeropuertos, plataformas de intermediación digital y establecimientos de alojamiento para detectar de forma preventiva riesgos de trata de personas y explotación de menores.</p> <p>Artículo 33°. La competencia desleal y las prácticas restrictivas. Prohíbanse las conductas que distorsionen el mercado turístico, tales como los acuerdos de fijación colusoria de precios, la publicidad engañosa masiva y las plataformas digitales de alojamiento que faciliten operaciones de prestadores sin el correspondiente RNT.</p> <p>Artículo 34°. La protección del consumidor de servicios turísticos. Conságrese el estatuto de derechos del usuario turístico, regulando de forma estricta los</p>	<p>mecanismos de reclamación directa previa, el derecho de retracto en contratos de tiempo compartido y la responsabilidad solidaria de las agencias de viajes por incumplimientos en los paquetes de servicios.</p> <p>Artículo 35°. Medidas para contrarrestar la prestación de servicios turísticos ilegales. Las autoridades policivas locales procederán a la suspensión inmediata de la actividad y al sellamiento de aquellos inmuebles dedicados a la vivienda turística o al hospedaje habitual que operen por fuera de los reglamentos de propiedad horizontal autorizados o carezcan de RNT activo.</p> <p>CAPÍTULO VIII: FORMACIÓN DEL RECURSO HUMANO</p> <p>Artículo 36°. El deber de formación de las ocupaciones y oficios. El Ministerio de comercio, Industria y Turismo, en coordinación con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y bajo las directrices del <i>Comité de Capacitación y Formación Turística</i>, diseñará programas permanentes de formación técnico-profesional y certificación de competencias laborales para los oficios tradicionales del sector.</p> <p>Artículo 37°. Estándares internacionales para la formación. Los currículos educativos técnico-turísticos incorporarán obligatoriamente módulos de sostenibilidad climática, gestión inteligente de destinos de ONU Turismo, bilingüismo y preservación del patrimonio cultural material e inmaterial.</p> <p>Artículo 38°. La pertinencia en la formación. La oferta de formación técnica, tecnológica y profesional en turismo impartida por las instituciones públicas deberá ajustarse estrictamente a la vocación productiva dominante de cada ecosistema regional (v.g. turismo náutico en zonas costeras, agroturismo en zonas rurales, o turismo de salud en los centros urbanos calificados).</p> <p>CAPÍTULO IX: DISPOSICIONES FINALES</p> <p>Artículo 39°. Encadenamientos productivos con otros sectores. El Estado promoverá líneas de incentivo para que la cadena turística, hoteles y agencias de viajes, adquieran preferencialmente insumos agrícolas, artesanales, manufactureros y de transporte a las comunidades rurales y locales del entorno geográfico del destino.</p> <p>Artículo 40°. Turismo comunitario y Turismo para la paz. El Gobierno Nacional implementará una estrategia nacional de fomento al turismo comunitario y de paz, otorgando asistencia técnica prioritaria, recursos de capital semilla y exenciones de promoción a las iniciativas lideradas por comunidades étnicas, resguardos indígenas, colectivos</p>
<p>afrodescendientes, zonas campesinas, organizaciones de firmantes de acuerdos de paz y zonas urbanas con economía social del turismo y turismo comunitario.</p> <p>Artículo 41°. Medidas para San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Dada su condición de frontera insular transfronteriza y su alta dependencia económica del sector, se establece para el departamento archipiélago un régimen preferencial especial que comprende subsidios permanentes a las tarifas de conectividad aérea, exenciones tributarias locales a la infraestructura sostenible y destinación de una subcuenta de FONTUR para la conservación ecológica de la Reserva de Biosfera <i>Seaflower</i>.</p> <p>Artículo 42°. Las Sociedades de Gestión Colectiva. Las tarifas cobradas por las Sociedades de Gestión Colectiva de derechos de autor y derechos conexos (tales como SAYCO y ACINPRO, entre otras) a los establecimientos de hospedaje y prestadores de servicios turísticos, deberán fijarse mediante procesos de concertación previa bajo criterios estrictos de equidad, proporcionalidad y gradualidad sectorial. Estas tarifas se liquidarán atendiendo a la ocupación real del establecimiento, el área de explotación comercial efectiva y la categoría del prestador, prohibiéndose cobros impositivos planos o arbitrarios.</p> <p>Artículo 43°. Códigos cívicos para promover destinos. Las alcaldías municipales y distritales expedirán manuales de convivencia y códigos cívicos específicos para el turismo, los cuales regularán los deberes de los visitantes en el trato a la comunidad receptora, la preservación del espacio público, el cuidado del patrimonio histórico-cultural, el respeto a la fauna silvestre y las pautas para un consumo socialmente responsable en los destinos.</p> <p>Artículo 44° Vigencia y derogatorias.</p> <p>La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN Representante a la Cámara por el departamento del Meta Pacto Histórico</p>	<p>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>El presente proyecto de ley surge de la necesidad imperativa de corregir una insuficiencia material y una distorsión estructural en el ordenamiento jurídico del sector turístico en Colombia. Si bien el marco normativo vigente, edificado de manera fragmentaria a lo largo de las últimas tres décadas a través de las Leyes 300 de 1996, 1101 de 2006, 1558 de 2012 y 2088 de 2020, fue diseñado para responder a coyunturas socioeconómicas específicas, su aplicación práctica actual ha demostrado efectos ineficientes e inequitativos. La coexistencia de múltiples leyes, decretos reglamentarios y resoluciones sectoriales dispersas ha generado duplicidades, contradicciones y vacíos legales que restan competitividad al país y debilitan la seguridad jurídica de los actores de la cadena de valor. La problemática que motiva esta iniciativa no se reduce a un ejercicio de unificación formal o compilación aritmética de normas vigentes. Se trata, en realidad, de un rezago regulatorio crítico frente a las transformaciones tecnológicas, territoriales y sociales del siglo XXI. El ordenamiento actual resulta insuficiente para contrarrestar fenómenos de alto impacto como la urgencia climática, la irrupción agresiva e informal de las rentas cortas, la proliferación desregulada de plataformas digitales y, de manera alarmante, la incursión de redes ilegales con prácticas criminales de trata de personas y explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.</p> <p>Asimismo, el sistema centralizado tradicional ha profundizado los desequilibrios territoriales. El turismo en Colombia se ejecuta principalmente en las regiones; sin embargo, el 87,5% de los municipios del país (965 de los 1106 municipios) corresponden a la categoría sexta, caracterizados por una profunda escasez de recursos institucionales y severas dificultades administrativas. Exigirles a estas entidades territoriales cualificar su oferta, seducir la demanda y garantizar la rentabilidad social y económica bajo el esquema actual constituye una utopía irrealizable, debido a que la planta productiva local está compuesta fundamentalmente por pequeños emprendedores y micronegocios desprotegidos.</p> <p>El fin de este proyecto de ley es robustecer la garantía efectiva del desarrollo integral, armónico y sostenible del turismo en Colombia. Para ello, la iniciativa no propone desmontar la base legal histórica del sector, sino articularla orgánicamente en un único cuerpo normativo, sistemático y coherente, que a su vez se eleve a los estándares de ONU Turismo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los mandatos de la Constitución Política de 1991. La reforma introduce instrumentos audaces de fomento orientados específicamente a democratizar el acceso a los recursos de cofinanciamiento, facilitar el crédito institucional, implementar alivios fiscales en zonas prioritarias y vincular de forma vinculante los Planes Sectoriales de Turismo con las realidades fiscales de las entidades territoriales.</p> <p>1. OBJETO DEL PROYECTO</p> <p>El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer un marco legal único, armónico y sistemático para la planeación, fomento, regulación, calidad y control del desarrollo integral del sector del turismo en Colombia. La iniciativa busca potenciar de manera decidida la competitividad internacional y nacional del destino, salvaguardar los ecosistemas estratégicos y garantizar de forma efectiva la inclusión sociolaboral y económica en las regiones. La propuesta no pretende desmontar la arquitectura legal histórica edificada</p>

<p>desde la Ley 300 de 1996, sino unificarla y perfeccionarla orgánicamente a la luz de los principios constitucionales de descentralización, autonomía territorial, diversidad étnica y cultural, desarrollo sostenible y la protección reforzada de los micronegocios y las economías locales.</p> <p>En esa medida, el proyecto persigue una finalidad de corrección normativa sistemática, progresiva y técnicamente sustentada. No se propone una expansión desregulada de la actividad comercial que ponga en riesgo la capacidad de carga de los ecosistemas ni la identidad de los pueblos. En su lugar, se consagra el principio de subordinación de las actividades del sector a la conservación de la biodiversidad, al respeto vinculante por los planes de vida de las comunidades étnicas y ancestrales, y al fortalecimiento de la economía social del turismo, democratizando el acceso a los recursos de cofinanciamiento de FONTUR, facilitando el crédito institucional con Bancóldex y habilitando mecanismos audaces como la transferencia de activos con extinción de dominio administrados por la Sociedad de Activos Especiales (SAE) para proyectos comunitarios y de paz.</p> <p>2. JUSTIFICACIÓN</p> <p>La justificación de este proyecto de ley reposa en una triple consideración:</p> <p>En primer lugar, en una razón de gobernanza territorial y descentralización: El fortalecimiento de la autonomía local es la única vía para romper la debilidad tradicional de los municipios. La ley instituye herramientas para que las metas turísticas se incorporen obligatoriamente en los Planes Nacionales y Territoriales de Desarrollo, y en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) bajo criterios técnicos de capacidad de carga de los ecosistemas.</p> <p>En segundo lugar, en una razón de inclusión social y equidad económica: La estructura del turismo nacional exige el empoderamiento de la economía social y el desarrollo local. Esta iniciativa prioriza productivamente a cooperativas, micronegocios y emprendimientos comunitarios, abriendo espacios de representación directa en el Comité Directivo de FONTUR, asignándoles presupuestos exclusivos de inversión y autorizando mecanismos innovadores como el comodato de largo plazo sobre bienes extintos por actividades ilícitas administrados por la Sociedad de Activos Especiales (SAE).</p> <p>En tercer lugar, en una razón de protección identitaria, étnica y ambiental: En estricta armonía con el bloque de constitucionalidad, el proyecto reconoce que el desarrollo turístico debe subordinarse a la conservación de los ecosistemas estratégicos y la mitigación del cambio climático. Pero, de manera fundamental, consagra el respeto vinculante por los territorios, autonomía, usos, costumbres y planes de vida de las comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales y palenqueras, asegurando que la actividad respete los ciclos vitales de la biodiversidad, sus sitios sagrados y la relación ancestral de coexistencia con la naturaleza.</p>	<p style="text-align: right;">RESUMIVE LA GACETA</p> <p>En consecuencia, esta iniciativa legislativa no pretende promover una expansión irrazonable o desordenada de la actividad comercial, ni desconocer las competencias concurrentes del Estado. Su propósito es perfeccionar el régimen legal del turismo para que este no solo sea formalmente competitivo, sino materialmente justo, socialmente incluyente, ambientalmente regenerativo y compatible con la protección reforzada que el ordenamiento reconoce a las comunidades locales y a los ecosistemas del país. Desde esa perspectiva, el proyecto constituye una respuesta necesaria, razonable y proporcionada frente a una realidad económica, territorial y social que el legislador no puede seguir ignorando.</p> <p>2.1. Contexto general sobre el turismo en Colombia:</p> <p>El turismo en Colombia ha dejado de ser una actividad económica meramente emergente para consolidarse como el eje central de la transición hacia un modelo de desarrollo descarbonizado y sostenible. De acuerdo con los balances oficiales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) presentados en la Vitrina Turística de ANATO, las exportaciones de servicios turísticos alcanzaron la cifra histórica de USD 31.652 millones, logrando que, por primera vez en los registros macroeconómicos del país, las divisas generadas por el turismo superaran a las del carbón y el café. Esta profunda reconfiguración de la canasta exportadora se complementa con los hallazgos de la Cuenta Satélite de Turismo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), que constata que el gasto del turismo receptor ascendió a \$54,7 billones de pesos, impulsado por la llegada de 4,6 millones de turistas internacionales.</p> <p>Sin embargo, este panorama de éxito macroeconómico coexiste con agudas asimetrías institucionales y territoriales. La paradoja radica en que el crecimiento expansivo de la demanda está desbordando un marco normativo fragmentado e históricamente centralizado, lo que justifica la urgente expedición del presente Anteproyecto de Ley General del Turismo.</p> <p>A nivel de destinos y conectividad, los datos de la Aeronáutica Civil y el DANE evidencian que el país movilizó más de 5,1 millones de pasajeros mensuales en vuelos regulares, registrando un crecimiento acumulado en terminales clave de recepción nacional como Santa Marta (11,9%), Medellín-Rionegro (5,6%) y Cartagena (2,4%). Los planes preferidos por los visitantes internacionales —donde Estados Unidos lidera la emisión con un 22,7%, seguido por México (11,4%) y Ecuador (7,6%)— se concentran en el turismo urbano de experiencias auténticas, la riqueza gastronómica y cultural, y de manera muy pronunciada, el turismo de naturaleza y ecoturismo en áreas protegidas. A nivel interno, el dinamismo del transporte y el alojamiento mantuvo una tasa de ocupación hotelera promedio del 51,9%. Asimismo, el sector se ha convertido en un dinamizador social sin precedentes, empleando a más de 995.000 personas en actividades asociadas, lo que representa un crecimiento del 10,7% en la fuerza laboral sectorial.</p> <p>A pesar de estas fortalezas cuantitativas, la realidad cualitativa de los territorios enciende alarmas que el legislador no puede evadir. De los 1.122 municipios de la geografía nacional, el 87,5% (965 municipios) corresponden a la sexta categoría. Esto significa que las regiones donde efectivamente se ejecutan las experiencias turísticas rurales y emergentes operan bajo una profunda escasez de recursos fiscales y severas limitaciones de gobernanza local. La planta productiva de estos destinos está compuesta fundamentalmente por pequeños</p>
<p>emprendedores, micronegocios y cooperativas de base comunitaria que carecen de las herramientas financieras indispensables para competir en igualdad de condiciones. Aunque el Gobierno Nacional ha ejecutado una inversión histórica de \$1,2 billones distribuidos en 654 municipios para promover programas como "Turismo para una Cultura de Paz", el esfuerzo sigue siendo insuficiente si no se institucionalizan mecanismos de asignación obligatoria y descentralizada.</p> <p>A este desequilibrio fiscal se suma el atraso regulatorio frente a los nuevos modelos de consumo digital. La proliferación masiva y desregulada de la vivienda turística a través de plataformas digitales ha generado fuertes presiones inmobiliarias en ciudades intermedias y distritos turísticos tradicionales, desvirtuando los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), fomentando la competencia desleal y desprotegiendo al consumidor general. Más grave aún, la informalidad en la cadena de alojamiento ha facilitado que estructuras delincuenciales e ilegales instrumentalicen estos servicios para cometer delitos de alto impacto, como la trata de personas y la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes; fenómenos que atentan de manera directa contra la dignidad humana y la seguridad del país, exigiendo la adopción inmediata de un sistema automatizado de alertas tempranas y de medidas penales y administrativas definitivas como la extinción de dominio.</p> <p>En conclusión, los datos e indicadores demuestran que el turismo en Colombia posee una robustez de mercado innegable, pero padece de una fragilidad estructural e institucional crítica. No es posible sostener el éxito de un sector económico cuando la riqueza se centraliza en las capitales mientras las regiones de sexta categoría absorben los costos ambientales y sociales de la actividad sin la capacidad presupuestal ni el blindaje jurídico para gestionarlos.</p> <p>El presente proyecto de ley no es un mero capricho de compilación de normas; es una herramienta de corrección material indispensable para unificar las Leyes 300 de 1996, 1101 de 2006, 1558 de 2012 y 2068 de 2020 en un solo cuerpo normativo, sistemático, coherente y con enfoque territorial. Solo mediante la democratización de los recursos de FONTUR, el acceso preferencial al crédito y el reconocimiento vinculante de los derechos, planes de vida y costumbres ancestrales de las comunidades étnicas y de la economía social del turismo, lograremos que el "País de la Belleza" sea no solo un destino internacionalmente competitivo, sino un territorio materialmente justo, ambientalmente armónico y socialmente en paz.</p> <p>2.3. La transición regulatoria del turismo en Colombia.</p> <p>El notable dinamismo que registra el turismo en Colombia ha puesto en evidencia una profunda contradicción interna, mientras el sector se consolida como el principal generador de divisas por exportación de servicios, su andamiaje institucional y normativo padece un rezago crítico que amenaza la sostenibilidad de los territorios. La coexistencia de leyes expedidas bajo coyunturas históricas disímiles (Leyes 300 de 1996, 1101 de 2006, 1558 de 2012 y 2068 de 2020) ha atomizado las competencias estatales y ha desprotegido a los actores locales.</p>	<p>El presente proyecto de ley se fundamenta en la problemática multidimensional que motiva la reforma y demuestra cómo el diseño técnico del articulado propone soluciones de raíz a este agotamiento estructural.</p> <p>1. La Problemática: Dispersión, Asimetría Territorial e Informalidad Criminal</p> <p>El núcleo del problema no reside en la falta de atractivo de los destinos colombianos, sino en tres fallas estructurales del modelo vigente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dispersión Normativa y Vacíos Legales: La acumulación de leyes, decretos y resoluciones dictados de forma fragmentaria genera duplicidades y contradicciones. Esto resta competitividad al país frente a mercados internacionales y crea zonas grises que impiden una fiscalización eficiente. • Asimetría y Ahogo Fiscal en las Regiones: El turismo ocurre en los territorios, pero los recursos y las decisiones históricamente se han centralizado. El 87,5% de los municipios del país (965 de 1106) están clasificados en sexta categoría, lo que se traduce en presupuestos mínimos y nula capacidad técnica para ordenar el territorio o absorber los impactos ambientales del turismo masivo. • Nuevas Dinámicas Informales y Amenazas a la Seguridad: La irrupción agresiva de las rentas cortas y las plataformas digitales ha desbordado los planes de ordenamiento local, fomentando la evasión impositiva. Peor aún, esta falta de control riguroso ha facilitado que redes criminales e ilegales utilicen la infraestructura informal para la trata de personas y la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. <p>2.3.1 Análisis Sistemático del Articulado Propuesto</p> <p>Frente a este diagnóstico, el presente proyecto no se limita a enunciar buenas intenciones; estructura herramientas vinculantes, fiscales y policivas a lo largo de su articulado para corregir estas distorsiones.</p> <p>A. Unificación Orgánica y Gobernanza Descentralizada</p> <p>El proyecto soluciona de raíz la dispersión normativa mediante la creación de un marco legal único. El Artículo 5° consolida el Sistema Nacional del Turismo como el eje transversal de gobernanza, obligando a una coordinación vinculante entre los entes nacionales, locales, gremios y la economía comunitaria.</p> <p>Para romper el ahogo fiscal de las regiones, el Artículo 7° establece la obligatoriedad de incorporar las metas del Plan Sectorial de Turismo en los Planes de Desarrollo departamentales y municipales, asegurando por ley recursos específicos para su ejecución regional. Asimismo, el Artículo 8° amarra el turismo a los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) mediante estudios técnicos de capacidad de carga, evitando la degradación de los ecosistemas locales.</p> <p>B. Democratización Financiera e Inclusión de la Economía Social</p> <p>Una de las mayores innovaciones del articulado es el desmonte del monopolio en el acceso a los recursos de fomento. El proyecto redefine el funcionamiento del Fondo Nacional de Turismo (FONTUR) para rescatar a las regiones periféricas:</p>

<ul style="list-style-type: none"> • El Artículo 14° incluye por derecho propio a representantes de las cooperativas y organizaciones de la economía social en el Comité Directivo de FONTUR. • El Artículo 15° obliga a asignar anualmente un porcentaje exclusivo del presupuesto de inversión para proyectos comunitarios. • Los Artículos 19° y 20° otorgan una solución audaz a la falta de infraestructura local, facultando al Estado a transferir o entregar en comodato de hasta 50 años los bienes inmuebles con vocación turística extintos a favor de la Nación por actividades ilícitas (administrados por la SAE) a cooperativas y unidades productivas locales. <p>Adicionalmente, se introducen alivios fiscales de alto impacto en el Artículo 17°, como la exención del Impuesto Predial y tarifa cero en Impuesto sobre la Renta para nuevas inversiones hoteleras y de servicios en zonas de desarrollo turístico prioritario, facilitando el cierre de brechas regionales.</p> <p>C. Disciplina Turística y Tolerancia Cero frente al Delito</p> <p>La propuesta normativa responde con contundencia a los desafíos de seguridad y control. El Artículo 10° unifica el régimen de los Prestadores de Servicios Turísticos (PST), subordinando la operación de viviendas turísticas y plataformas digitales a la ostentación activa del Registro Nacional de Turismo (RNT).</p> <p>Para erradicar el turismo sexual de menores y la trata de personas, el Artículo 31° crea un sistema interinstitucional de control penal y administrativo, decretando la medida cautelar inmediata de cierre definitivo para los establecimientos que toleren estas conductas, sumado a la aplicación preferente de la acción de extinción de dominio sobre sus inmuebles. Esto se operativiza a través del Artículo 32°, que obliga a terminales, aeropuertos y plataformas tecnológicas a implementar sistemas automatizados de alertas tempranas.</p> <p>En síntesis, se presenta al H. Congreso una reforma equilibrada, razonable y altamente técnica que no genera un gasto público desmedido, sino que reorienta y optimiza los recursos existentes (fondos de FONTUR, activos de la SAE, recursos de INNPulsa) para irrigarlos de manera equitativa hacia el 87.5% del país que ha sido marginado de los beneficios del sector.</p> <p>Así, al unificar el acervo legislativo y dotar a las autoridades locales de herramientas reales de planeación, fomento y control policivo, el presente proyecto de ley soluciona las vulnerabilidades estructurales del sistema. Esta iniciativa es la llave jurídica para que el turismo en Colombia deje de ser una actividad de enclave centralizada y se convierta en un modelo de desarrollo materialmente justo, respetuoso de los saberes étnicos, protector de la niñez y en perfecta armonía con la naturaleza.</p> <p>2.4. Análisis de conveniencia y necesidad del proyecto de ley.</p> <p>La adopción de la presente Ley Unificada para el Desarrollo Integral y Sostenible del Turismo en Colombia no constituye un ejercicio ordinario de compilación formal, sino una intervención estructural de absoluta necesidad social y alta conveniencia macroeconómica para el Estado colombiano. En el escenario contemporáneo, donde el turismo se ha</p>	<p>consolidado como el principal generador de divisas por exportación de servicios en el país —superando históricamente rubros tradicionales como el carbón y el café—, el ordenamiento jurídico no puede seguir operando bajo un modelo fragmentado, reactivo y centralizado que asfixia el potencial de las regiones periféricas y perpetúa profundas fallas de mercado.</p> <p>La necesidad de esta reforma es de orden público e institucional, puesto que el acervo legislativo vigente, edificado de manera dispersa a lo largo de las últimas tres décadas mediante las Leyes 300 de 1996, 1101 de 2006, 1558 de 2012 y 2068 de 2020, ha alcanzado un punto de agotamiento material insostenible. Esta dispersión normativa genera una agobiante inseguridad jurídica plagada de duplicidades, contradicciones y vacíos legales que restan competitividad al país frente a los estándares de la organización ONU Turismo y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Asimismo, la urgencia social de esta ley se fundamenta en la necesidad imperativa de dotar a las autoridades de herramientas policivas y tecnológicas avanzadas para neutralizar los riesgos criminales que se camuflan en la informalidad de la cadena de valor, tales como la trata de personas y la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, flagelos que el diseño actual de los Prestadores de Servicios Turísticos (PST) no logra contener de forma preventiva. A la par de esta urgencia, surge la necesidad ambiental crítica de subordinar la planificación del sector a criterios técnicos de capacidad de carga de los ecosistemas estratégicos, blindando el patrimonio natural frente a la urgencia climática bajo los enfoques globales de la iniciativa <i>One Planet</i>.</p> <p>Por su parte, la conveniencia político-económica de la iniciativa es indiscutible si se analiza la estructura territorial de la nación, donde el turismo se ejecuta principalmente en las regiones, pero los recursos y las decisiones históricamente se han centralizado. Al constatar que el 87.5% de los municipios de Colombia (965 de los 1.106 municipios) corresponden a la sexta categoría —caracterizados por una crónica escasez de recursos institucionales y severas dificultades administrativas—, resulta altamente conveniente y oportuno implementar una gobernanza descentralizada que empodere a las regiones periféricas. El articulado propuesto es conveniente porque democratiza las fuentes de financiación mediante una reforma audaz al Fondo Nacional de Turismo (FONTUR), garantizando por derecho propio la inclusión permanente de representantes de la economía social, cooperativas y emprendimientos asociativos en su Comité Directivo, y asignando anualmente un porcentaje exclusivo de su presupuesto de inversión para cofinanciar proyectos locales. De igual forma, el proyecto resulta estratégico al habilitar la transferencia y el comodato de largo plazo de hasta 50 años sobre bienes inmuebles urbanos o rurales con vocación turística que hayan sido objeto de extinción de dominio por actividades ilícitas y que se encuentren administrados por la Sociedad de Activos Especiales (SAE), permitiendo que la economía social y comunitaria del turismo se convierta en un motor real de paz, reconciliación y reparación en los territorios.</p> <p>Finalmente, la conveniencia fiscal de la norma se traduce en la creación de estímulos tributarios focalizados en zonas de desarrollo turístico prioritario —como la exención temporal del Impuesto Predial Unificado, la tarifa cero en el Impuesto sobre la Renta para nuevas inversiones hoteleras y el beneficio fiscal en combustibles de aviación para rutas directas a aeródromos regionales—, mecanismos indispensables para cerrar brechas socioeconómicas sin generar una expansión desordenada del gasto público.</p>
<p>En consecuencia, la confluencia de necesidad y conveniencia demuestra que mantener el statu quo legislativo significaría condenar al sector a una informalidad predatoria, mientras que la aprobación de este marco legal único y armónico dotará a Colombia de una herramienta de vanguardia para consolidar un turismo materialmente justo, socialmente incluyente, protector de la niñez y en perfecta armonía con los saberes étnicos y la naturaleza.</p> <p>2.5. Impacto y beneficio esperado del proyecto de ley.</p> <p>La promulgación de la presente Ley Unificada para el Desarrollo Integral y Sostenible del Turismo en Colombia generará un impacto multidimensional de corto, mediano y largo plazo, transformando el sector de una actividad comercial fragmentada a un sistema de desarrollo con equidad territorial y justicia social. En el ámbito macroeconómico, el beneficio esperado se traducirá en la consolidación de la seguridad jurídica y la simplificación de trámites a través de la unificación normativa, lo que potenciará la competitividad internacional del país y atraerá inversiones de alta calidad hacia las zonas de desarrollo turístico prioritario. Al automatizar los procesos de validación de las Normas Técnicas Sectoriales y unificar los requisitos del Registro Nacional de Turismo (RNT), se disminuirán sustancialmente los costos de transacción para los operadores, fomentando la formalización de la cadena de valor y blindando el mercado contra prácticas de competencia desleal y publicidad engañosa. Asimismo, la articulación vinculante del Plan Sectorial de Turismo con los Planes Nacionales y Territoriales de Desarrollo garantizará una eficiencia presupuestal inédita, asegurando que las inversiones públicas y de cofinanciación no se dispersen en esfuerzos aislados, sino que respondan a una planificación técnica y estratégica de largo aliento.</p> <p>En el componente social y comunitario, el impacto de la ley será distributivo y reparador, rompiendo la brecha histórica entre los destinos de enclave y las regiones periféricas. Al democratizar la estructura de gobernanza y las fuentes de financiación del Fondo Nacional de Turismo (FONTUR), abriendo asientos con voto propio a las cooperativas y asignando un porcentaje exclusivo de inversión para micronegocios asociativos, el Estado irrigará riqueza de forma directa en el 87.5% de los municipios del país que pertenecen a la sexta categoría y que hoy carecen de robustez fiscal. El beneficio más disruptivo e inmediato en los territorios afectados por el conflicto armado se logrará mediante la transferencia y entrega en comodato de hasta 50 años de los bienes inmuebles extintos por la Sociedad de Activos Especiales (SAE) a favor de unidades productivas de la economía social, convirtiendo activos de origen ilícito en motores lícitos de paz, turismo comunitario y reconciliación local. De igual forma, el estímulo a los encadenamientos productivos obligará a que la hotelería formal adquiera preferencialmente insumos agrícolas y artesanales locales, maximizando el efecto multiplicador del gasto turístico en las familias campesinas y étnicas del entorno geográfico del destino.</p> <p>Finalmente, en materia de seguridad, derechos humanos y sostenibilidad ambiental, el proyecto de ley generará un beneficio estructural de protección y conservación. La implementación obligatoria y automatizada del sistema de alertas tempranas en terminales, aeropuertos y plataformas de alojamiento, sumada a la sanción drástica de cierre definitivo y extinción de dominio para los establecimientos infractores, creará un cerco institucional</p>	<p>inequívocamente para erradicar las redes de trata de personas y explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, dignificando y blindando la reputación ética de los destinos nacionales. En el orden ecológico y cultural, el impacto esperado será la preservación a largo plazo de la riqueza biológica de Colombia, pues toda actividad turística quedará formalmente subordinada a los estudios técnicos de capacidad de carga de los ecosistemas, al uso eficiente de los recursos y al respeto vinculante por los saberes tradicionales, la autonomía y los planes de vida de las comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales y palenqueras, logrando que el desarrollo sectorial avance en perfecta armonía con la naturaleza y la diversidad cultural de la nación.</p> <p>2.6. Contenido y alcance de la reforma propuesta:</p> <p>El proyecto de ley consta de cuarenta y cuatro artículos, los cuales contienen:</p> <p>A continuación, presento un resumen analítico y técnico del articulado, procesando el texto artículo por artículo de manera sistemática para facilitar su revisión en la mesa de trabajo legislativo:</p> <p>CAPÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 1°. Objeto de la ley: Define el marco legal único, armónico y sistemático para planear, fomentar, regular y controlar el turismo en Colombia, buscando competitividad, protección ecosistémica e inclusión social. • Artículo 2°. Principios orientadores: Establece de forma vinculante los ejes rectores del sector, que incluyen el respeto a la biodiversidad (<i>One Planet</i>), la diversidad cultural, la proscripción de la trata y explotación sexual de menores, la reducción de la huella ecológica, el desarrollo descentralizado y el fortalecimiento de la economía social del turismo. • Artículo 3°. Definiciones: Compila y unifica los conceptos técnicos del sector (prestadores, turismo comunitario, capacidad de carga), cuya reglamentación se delega al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) bajo pautas de ONU Turismo. • Artículo 4°. Nuevas modalidades de turismo: Reconoce y ordena la promoción estatal de tendencias emergentes: gastronómico, deportivo, de salud, urbano, MICE (eventos), de naturaleza (ecoturismo, aventura) y náutico. • Artículo 5°. Sistema Nacional del Turismo: Consolida este sistema como el eje transversal de gobernanza, obligando a coordinar de forma vinculante a entidades públicas de todo orden, gremios privados y organizaciones comunitarias. • Artículo 6°. La calidad de los servicios turísticos: Obliga a los prestadores a cumplir con las Normas Técnicas Sectoriales (NTS) de calidad y sostenibilidad, automatizando su validación mediante plataformas virtuales oficiales. <p>CAPÍTULO II: LA PLANEACIÓN DEL SECTOR TURÍSTICO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 7°. El turismo en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales: Obliga a alinear e incorporar las metas

<p>del Plan Sectorial de Turismo en el PND y en los planes de desarrollo locales, asegurando recursos específicos para las regiones.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 8°. El turismo en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT, PBOT y EOT): Ordena a alcaldías y gobernaciones delimitar obligatoriamente zonas de desarrollo turístico prioritario, regulando el suelo según estudios técnicos de capacidad de carga. • Artículo 9°. El turismo en la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros: Somete la infraestructura de playas y muelles a los lineamientos de la Política Nacional del Océano y al control de los Comités Locales de Playas. <p>CAPÍTULO III: LOS PRESTADORES DE SERVICIOS TURÍSTICOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 10°. Prestadores de servicios turísticos: Unifica en un solo régimen a agencias de viajes, hospedajes, viviendas turísticas, restaurantes de interés turístico, alquiler de vehículos y guías, exigiendo el Registro Nacional de Turismo (RNT) activo como requisito habilitante de operación. • Artículo 11°. Obligaciones de los prestadores de servicios turísticos: Dicta los deberes transversales: actualizar el RNT, expedir cláusulas de responsabilidad transparentes, implementar el Código de Conducta contra la explotación sexual infantil y cumplir normas de sostenibilidad. <p>CAPÍTULO IV: LOS MECANISMOS DE FINANCIACIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 12°. La parafiscalidad del sector turístico: Unifica las normas de la contribución parafiscal turística, delegando el recaudo al patrimonio autónomo FONTUR según bases gravables unificadas. • Artículo 13°. La administración de FONTUR: Establece que FONTUR operará como patrimonio autónomo vía fiducia mercantil del MinCIT, contando con un Comité Directivo y un Comité Interno de Proyectos. • Artículo 14°. Participación de representantes de la economía social del turismo en FONTUR: Modifica la estructura del Comité Directivo de FONTUR para incluir permanentemente a delegados de cooperativas y asociaciones de la economía social del turismo. • Artículo 15°. Destinación de recursos de FONTUR para iniciativas de la economía social del turismo: Obliga a FONTUR a asignar anualmente un porcentaje exclusivo de su presupuesto para cofinanciar proyectos de infraestructura y promoción de empresas asociativas comunitarias. • Artículo 16°. Créditos para la economía social del turismo: Ordena estructurar líneas de crédito preferenciales, tasas subsidiadas y periodos de gracia con Bancóldex y el Fondo Nacional de Garantías (FNG) para capitalizar la economía social turística. • Artículo 17°. Incentivos para infraestructura hotelera y turística en zonas meritórias: Autoriza tres incentivos para el cierre de brechas regionales: exenciones locales de Impuesto Predial, tarifa del 0% en Impuesto sobre la Renta para nuevas inversiones, y exención de impuestos a combustibles de aviación para rutas directas a aeródromos en zonas priorizadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 18°. Destinación de recursos de devolución de IVA: Destina el 10% de los saldos no reclamados de devolución de IVA a turistas extranjeros para un fondo de capital en FONTUR exclusivo para iniciativas asociativas regionales. • Artículo 19°. Autorización para destinar recursos producto de extinción judicial del derecho de propiedad: Permite reorientar recursos líquidos provenientes de la monetización de bienes con extinción de dominio hacia proyectos de economía social turística regional. • Artículo 20°. Transferencia y comodato de bienes con extinción de dominio: Ordena a la Sociedad de Activos Especiales (SAE) transferir o entregar en comodato de largo plazo (hasta 50 años) bienes inmuebles extintos con vocación turística a cooperativas de economía social del turismo. • Artículo 21°. Otros recursos para el sector turístico: Reorienta el 50% de los recursos de herencias yacentes recibidas por el ICBF para adecuar infraestructura turística de interés social y recreación de población vulnerable. <p>CAPÍTULO V: LOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 22°. Reducción de parafiscalidad para nuevos emprendimientos de la economía social del turismo: Concede exenciones escalonadas o reducciones de la contribución parafiscal durante los primeros 3 años a los nuevos emprendimientos de economía social inscritos en el RNT. • Artículo 23°. Recursos de iNNpulsa para promover el emprendimiento: Ordena a iNNpulsa disponer fondos no reembolsables y programas para la transformación tecnológica, conectividad y bilingüismo de las empresas de economía social turística. • Artículo 24°. Contratación directa preferencial en contratación estatal: Faculta la contratación directa y otorga margen de preferencia en compras públicas de logística, eventos y guianza a cooperativas de economía social inscritas localmente. • Artículo 25°. Tarifas de servicios públicos para la economía social del turismo: Aplica excepcionalmente la tarifa de estrato 4 para el cobro de energía, agua y gas a los establecimientos de economía social cuyo consumo no supere el básico de subsistencia. • Artículo 26°. Créditos institucionales para el sector turismo: Estructura cupos permanentes de crédito a largo plazo para la reconversión ambiental, eficiencia energética y adopción de tecnologías limpias en el empresariado general. <p>CAPÍTULO VI: LA INSTITUCIONALIDAD DEL TURISMO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 27°. El Viceministerio de Turismo: Lo ratifica como el organismo técnico encargado de formular, coordinar la política turística nacional y administrar el Registro Nacional de Turismo (RNT). • Artículo 28°. La Superintendencia de Industria y Comercio: Le asigna la facultad preferente de inspección, vigilancia y control para proteger al consumidor turístico, velar por la libre competencia y sancionar prácticas restrictivas.
<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 29°. Concurrencia de las entidades territoriales: Faculta a alcaldías y gobernaciones para ejercer control concurrente sobre la informalidad, ordenar playas y operar los Comités Locales de Seguridad Turística. <p>CAPÍTULO VII: LA SEGURIDAD, LA DISCIPLINA TURÍSTICA Y LA PROSCRIPCIÓN DE LA TRATA DE PERSONAS Y DEL TURISMO SEXUAL DE MENORES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 30°. Fortalecimiento de la Policía de Turismo: Ordena al Ministerio de Defensa incrementar de forma permanente el pie de fuerza, la dotación logística, movilidad y capacitación en DDHH y bilingüismo del cuerpo policial turística. • Artículo 31°. Sistema de prevención de la trata y el abuso de niños, niñas y adolescentes: Crea un sistema interinstitucional penal y administrativo contra el turismo sexual. Los comercios infractores sufrirán cierre definitivo inmediato y extinción de dominio preferente sobre sus inmuebles. • Artículo 32°. Alertas tempranas: Declara obligatorio un sistema automatizado preventivo de alertas tempranas contra la trata y explotación en terminales, aeropuertos, plataformas digitales y hospedajes. • Artículo 33°. La competencia desleal y las prácticas restrictivas: Prohíbe la colusión de precios, publicidad engañosa y el uso de plataformas digitales de alojamiento que operen con prestadores sin RNT. • Artículo 34°. La protección del consumidor de servicios turísticos: Consagra el estatuto del usuario, regulando la reclamación directa previa, el derecho de retracto en tiempos compartidos y la responsabilidad solidaria de agencias de viajes. • Artículo 35°. Medidas para contrarrestar la prestación de servicios turísticos ilegales: Faculta a la policía local para suspender la actividad y sellar de inmediato inmuebles de hospedaje o vivienda turística que violen los reglamentos de propiedad horizontal o carezcan de RNT. <p>CAPÍTULO VIII: FORMACIÓN DEL RECURSO HUMANO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 36°. El deber de formación de las ocupaciones y oficios: Ordena al MinCIT y al SENA diseñar programas permanentes de formación técnico-profesional y certificación de competencias para oficios tradicionales del sector. • Artículo 37°. Estándares internacionales para la formación: Exige incluir módulos de sostenibilidad climática, gestión inteligente de destinos de ONU Turismo, bilingüismo y patrimonio cultural en los currículos educativos del sector. • Artículo 38°. La pertinencia en la formación: Fuerza a que la oferta pública de formación técnica y profesional se adapte estrictamente a la vocación productiva de cada región (náutico en costas, agroturismo en el campo, salud en ciudades). <p>CAPÍTULO IX: DISPOSICIONES FINALES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 39°. Encadenamientos productivos con otros sectores: Promueve incentivos estatales para que hoteles y agencias adquieran preferencialmente insumos agrícolas, manufactureros y artesanales a comunidades locales de su entorno. 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 40°. Turismo comunitario y Turismo para la paz: Implementa una estrategia nacional para otorgar capital semilla, asistencia prioritaria y exenciones de promoción a proyectos liderados por comunidades étnicas, campesinas y firmantes de acuerdos de paz. • Artículo 41°. Medidas para San Andrés, Providencia y Santa Catalina: Otorga un régimen preferencial especial que incluye subsidios a conectividad aérea, exenciones tributarias locales y una subcuenta exclusiva de FONTUR para conservar la Reserva de Biosfera <i>Seaflower</i>. • Artículo 42°. Las Sociedades de Gestión Colectiva: Prohíbe los cobros impositivos planos o arbitrarios de SAYCO o ACINPRO, ordenando concertar tarifas proporcionales calculadas según la ocupación real, área comercial efectiva y categoría del prestador. • Artículo 43°. Códigos cívicos para promover destinos: Faculta a alcaldías para expedir manuales de convivencia específicos que regulen los deberes de los visitantes respecto a la comunidad receptora, espacio público, patrimonio e interacción con la fauna. • Artículo 44°. Vigencia y derogatoria. <p>3. Conclusión</p> <p>El presente proyecto de ley parte de una constatación que el Congreso de la República no debería seguir postergando: el régimen legal vigente del turismo en Colombia, aunque históricamente valioso en su momento, ha alcanzado un punto de agotamiento material e institucional que genera una preocupante dispersión normativa, profundiza las asimetrías fiscales en las regiones y desprotege a los actores locales frente a las transformaciones del siglo XXI. Esa insuficiencia se hace especialmente visible cuando constatamos que el 87,5% de los municipios del país pertenecen a la sexta categoría y carecen de las herramientas presupuestales y técnicas para gestionar los impactos de la demanda turística, o cuando la informalidad desregulada de las nuevas plataformas digitales de alojamiento abre grietas que son instrumentalizadas por redes criminales para la trata de personas y la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.</p> <p>En ese escenario, el Congreso no está llamado a elegir entre dos extremos igualmente insatisfactorios: la pasividad normativa ante un crecimiento desordenado o la restricción indiscriminada de una actividad económica que hoy lidera la transición hacia una economía descarbonizada y la captación de divisas. La alternativa constitucionalmente más sólida, socialmente más justa y ambientalmente más responsable es la que aquí se propone: unificar el acervo legislativo histórico en un cuerpo único, armónico y sistemático, que conserve los pilares de la competitividad sectorial pero los complemente con mecanismos correctivos de gobernanza descentralizada, democratización financiera a través de FONTUR, inclusión de la economía social mediante activos de la SAE y una estricta disciplina turística subordinada a la capacidad de carga de los ecosistemas y al respeto vinculante por los saberes y planes de vida de nuestras comunidades étnicas y ancestrales.</p>

<p>Por estas razones, la iniciativa sometida a consideración del honorable Congreso de la República constituye una respuesta legislativa razonable, necesaria y proporcionada frente a un déficit de equidad territorial y protección social largamente advertido. Su aprobación permitiría avanzar hacia un modelo de desarrollo turístico coherente con la dignidad humana, con la autonomía de las regiones, con la salvaguarda de nuestra biodiversidad y con la función real que la economía social y comunitaria debe cumplir en un Estado social de derecho.</p> <p>4. MARCO LEGAL:</p> <p>Marco constitucional y normativo:</p> <p>El presente proyecto de ley se inscribe de manera armónica en el ordenamiento jurídico colombiano, articulándose con los mandatos de la Constitución Política de 1991, los tratados internacionales ratificados por Colombia que integran el bloque de constitucionalidad, y los desarrollos legislativos precedentes que regulan la estructura del Estado, la libre competencia y la protección de los derechos colectivos. Su fundamentación jurídica se desagrega a partir de los siguientes ejes normativos:</p> <p>4.1. Fundamento Constitucional</p> <p>Potestad de Configuración Legislativa (Artículo 150 C.P.): Corresponde al Congreso de la República la facultad de hacer las leyes, interpretar, reformar y derogar las leyes preexistentes, lo cual habilita la unificación del acervo normativo del turismo en un solo cuerpo coherente.</p> <p>Autonomía Territorial y Concurrencia (Artículos 287 y 288 C.P.): Sustenta la articulación vinculante del Plan Sectorial de Turismo con los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial locales, garantizando la descentralización cooperativa sin lesionar la autonomía de los municipios y departamentos.</p> <p>Diversidad Étnica, Cultural y Territorial (Artículos 1, 7 y 63 C.P.): Fundamenta la obligatoriedad de subordinar las actividades turísticas al respeto de los usos, costumbres, planes de vida y la propiedad colectiva e inalienable de las comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales y palenqueras.</p> <p>Derechos Ambientales Colectivos (Artículos 79 y 80 C.P.): El mandato de garantizar un ambiente sano y planificar el manejo de los recursos naturales justifica técnicamente la restricción de las actividades turísticas con base en estudios de capacidad de carga de los ecosistemas estratégicos.</p> <p>Protección Reforzada de la Niñez (Artículo 44 C.P.): Los derechos de los niños prevalecen sobre los de los demás, lo que otorga máxima jerarquía constitucional a las medidas</p>	<p>drásticas de proscripción y tolerancia cero frente a la explotación sexual y la trata de menores en la cadena turística.</p> <p>Función Social de la Propiedad y Dirección Económica (Artículos 58, 333 y 334 C.P.): Justifica la intervención del Estado para regular la libre competencia, mitigar las distorsiones del mercado de plataformas digitales, proteger al consumidor y promover de forma preferente la economía social y cooperativa.</p> <p>4.2. Bloque de Constitucionalidad y Estándares Internacionales:</p> <p>Convenio 169 de la OIT (Ley 21 de 1991): Instrumento internacional vinculante que exige el respeto a la integridad cultural de los pueblos tribales e indígenas, soportando la consulta previa y la participación efectiva de las comunidades en los beneficios de los proyectos turísticos dentro de sus territorios.</p> <p>Directrices de ONU Turismo y la Iniciativa <i>One Planet</i>: Parámetros internacionales orientados a la reducción de la huella ecológica, la eliminación de plásticos de un solo uso y la gestión inteligente de destinos, incorporados en los fines de calidad y sostenibilidad de la norma.</p> <p>4.3. Integración y Armonización Legislativa:</p> <p>La iniciativa realiza una compilación, derogatoria y unificación sistemática de las principales normas que han regido al sector en las últimas tres décadas, superando su dispersión fáctica:</p> <ul style="list-style-type: none"> Ley 300 de 1996 (Ley General de Turismo): Se absorbe su base doctrinaria, redefiniendo las categorías de prestadores y actualizando la institucionalidad pública y de control a las realidades tecnológicas del siglo XXI. Ley 1101 de 2006: Se unifican y actualizan las disposiciones sobre la contribución parafiscal y la administración de FONTUR como patrimonio autónomo, modificando su gobernanza para dar participación a la economía social. Ley 1558 de 2012: Se armonizan las competencias de inspección, vigilancia y control, delimitando las facultades preferentes de la Superintendencia de Industria y Comercio y la concurrencia de las alcaldías locales. Ley 2068 de 2020: Se rescatan y potencian las medidas de fomento para la sostenibilidad y los incentivos específicos para regiones con condiciones especiales, extendiendo los beneficios bajo un criterio de selectividad territorial prioritaria. <p>Así mismo, El articulado se inserta de forma coherente en el régimen legal ordinario de otras carteras y sectores, logrando viabilidad operativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011): Se articula con las facultades de la Superintendencia de Industria y Comercio para regular de forma estricta los
<p>contratos de tiempo compartido, el derecho de retracto y la publicidad engañosa en plataformas de intermediación.</p> <ul style="list-style-type: none"> Régimen de Extinción de Dominio (Ley 1708 de 2014): Fundamenta la competencia de la Sociedad de Activos Especiales (SAE) para transferir o entregar en comodato de largo plazo bienes inmuebles extintos a favor de las cooperativas y unidades de la economía social del turismo. Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016): Otorga el soporte legal preventivo para que las autoridades policivas locales procedan a la suspensión inmediata de la actividad y al sellamiento de los inmuebles que operen al margen del Registro Nacional de Turismo (RNT). <p>5. Impacto fiscal</p> <p>El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 dispone:</p> <p>“ARTÍCULO 7°. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, 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.</p> <p>Para estos propósitos, deberá incluirse 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.</p> <p>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p>Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.”</p> <p>Ahora bien, para la interpretación del artículo transcrito debe tenerse en cuenta lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-502-07 de 4 de julio de 2007 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa); providencia en la cual se señaló:</p> <p>“Ciertamente, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite,</p>	<p>que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley.</p> <p>Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los congresistas –o las bancadas– tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.</p> <p>Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. <u>El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.</u> A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.</p> <p>Pero, además, el Ministerio podría decidir no intervenir en el trámite de un proyecto de ley que genere impacto fiscal o simplemente desatender el trámite de los proyectos. Ello podría conducir a que el proyecto fuera aprobado sin haberse escuchado la posición del Ministerio y sin conocer de manera certera si el proyecto se adecua a las exigencias macroeconómicas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En realidad, esta situación ya se presentó en el caso analizado en la Sentencia C-874 de 2005 –atrás reseñada– y el presidente de la República objetó el proyecto por cuanto el Ministerio de Hacienda no había conceptualizado acerca de la iniciativa legal. Sin embargo, como se recordó, en aquella ocasión la Corte manifestó que la omisión del Ministerio de Hacienda no afectaba la validez del proceso legislativo.</p> <p>Por todo lo anterior, <u>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.</u> Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.</p> <p>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</p>

<p>crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del ministro de Hacienda. <u>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 experiencia en materia económica.</u> 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.</p> <p>Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que <u>la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda,</u> la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente." (subrayado fuera del texto)</p> <p>Así, atendiendo a la interpretación de la Corte Constitucional y en cumplimiento a la disposición referida, en lo que respecta a esta iniciativa en específico, se deja de manifiesto que este proyecto de ley no contempla la creación de nuevas estructuras burocráticas ni la asignación de partidas presupuestales adicionales con cargo al Presupuesto General de la Nación (PGN). La estrategia de financiación se fundamenta en la optimización y reorientación de fondos institucionales y activos que ya se encuentran bajo administración del Estado, operando de la siguiente manera:</p> <p>Optimización de FONTUR: Las modificaciones a la composición de su Comité Directivo y la asignación de porcentajes exclusivos para la economía social no incrementan el recaudo ni el gasto, sino que democratizan e internalizan la distribución interna de la contribución parafiscal unificada.</p> <p>Monetización y Comodatos de la SAE: Las autorizaciones contenidas en los artículos 19 y 20 respecto a los bienes con extinción judicial de dominio no representan un costo fiscal directo. Por el contrario, la transferencia en comodato de hasta 50 años a cooperativas locales traslada los costos de mantenimiento, custodia y administración (que hoy representan una carga pasiva para el Estado a través de la Sociedad de Activos Especiales) hacia los operadores privados comunitarios, lícitos y sostenibles, generando un ahorro neto en el mediano plazo.</p> <p>Eficiencia en Recursos No Reclamados: La transferencia del 10% de los saldos acumulados y no reclamados de la devolución del IVA a turistas extranjeros (Artículo 18) aprovechará recursos liquidados remanentes que no están indexados en el presupuesto</p>	<p>ordinario, canalizándolos como un fondo de capital en FONTUR para apalancar proyectos asociativos sin afectar la base de recaudo tributario del orden nacional.</p> <p>Redireccionamiento de Herencias Yacentes: La reorientación del 50% de las herencias yacentes que reciba el Estado a través del ICBF (Artículo 21) se destina exclusivamente a infraestructura de turismo social, configurando una destinación específica interna de un ingreso extraordinario que no altera los ingresos corrientes de la Nación.</p> <p>A su vez, se deja de manifiesto que, el articulado autoriza estímulos fiscales precisos y condicionados en el Artículo 17, diseñados bajo un criterio de selectividad territorial prioritaria para el cierre de brechas en municipios donde la actividad comercial formal es prácticamente inexistente o marginal. El costo fiscal derivado de estas medidas se encuentra plenamente justificado y compensado por los siguientes factores de retorno macroeconómico:</p> <p>Exención del Impuesto Predial Unificado: Al ser una facultad potestativa otorgada a los concejos municipales y distritales, respeta estrictamente la autonomía fiscal territorial. Las exenciones temporales a nuevas infraestructuras turísticas operan como un incentivo contracíclico: el municipio renuncia temporalmente a un ingreso futuro potencial sobre un predio no desarrollado, a cambio de la creación inmediata de empleo formal, el dinamismo del comercio local y el posterior incremento de la base gravable del Impuesto de Industria y Comercio (ICA).</p> <p>Tarifa Cero (0%) en Impuesto sobre la Renta: Esta medida aplica única y exclusivamente para nuevas inversiones hoteleras y de servicios en las zonas de desarrollo turístico prioritario debidamente catalogadas. Al tratarse de inversiones nuevas que no se realizarían sin el estímulo fiscal, el costo fiscal inicial es cero (\$0), dado que el Estado no está dejando de percibir un recaudo preexistente.</p> <p>Efecto Multiplicador y Formalización: La reducción progresiva o exención escalonada de la contribución parafiscal durante los primeros tres años para nuevos emprendimientos comunitarios (Artículo 22) actúa como un incentivo de formalización acelerada. El beneficio esperado supera con creces el costo del alivio temporal, pues incorpora de forma permanente al Registro Nacional de Turismo (RNT) y a la base gravable general a micronegocios que antes operaban en la informalidad absoluta. El incremento en el recaudo indirecto (IVA, retención en la fuente e impuestos locales asociados al consumo y encadenamientos productivos) compensa con creces los alivios directos otorgados.</p> <p>En conclusión, el presente proyecto de ley es fiscalmente sostenible y financieramente responsable. No altera el Marco Fiscal de Mediano Plazo, no demanda adiciones presupuestales del PGN y estructura un modelo donde la inversión se apalanca mediante la eficiencia administrativa, el uso productivo de activos incautados a las economías ilegales y la generación de nuevas bases gravables a través de la formalización regional.</p>
<p>6. Conflicto de intereses</p> <p>El inciso primero del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, dispone:</p> <p>ARTÍCULO 291. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO. "Artículo modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:" El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar</p> <p>A su vez, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, regula el régimen de conflicto de interés de los congresistas en los siguientes términos:</p> <p>"ARTÍCULO 286. RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERÉS DE LOS CONGRESISTAS. "Artículo modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:" Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.</p> <p>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.</p> <p>a) <i>Beneficio particular:</i> 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.</p> <p>b) <i>Beneficio actual:</i> aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.</p> <p>c) <i>Beneficio directo:</i> 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.</p> <p>Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:</p>	<ol style="list-style-type: none"> I. Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores. II. Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro. III. Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente. IV. Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual. V. "Literal INEXEQUIBLE" VI. Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos. <p>Parágrafo 1°. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.</p> <p>Parágrafo 2°. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.</p> <p>Parágrafo 3°. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992."</p> <p>Sobre el particular, debe tenerse en cuenta lo indicado por el Consejo de Estado en Sentencia 02830 de 16 de julio de 2019 (M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio), en la cual manifestó:</p> <p>"No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que solo 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."</p>

Revisadas las disposiciones que contienen la presente iniciativa se concluye que la misma no tiene la potencialidad de generar conflicto de interés a algún congresista por cuanto no crea beneficios particulares, actuales ni directos, y tampoco lo hace para los parientes o familiares por consanguinidad, afinidad o parentesco civil en los términos del artículo 286 y 287 de la Ley 5 de 1992; lo anterior, toda vez que se trata de un proyecto de carácter general, impersonal y abstracto.

No obstante, cabe precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la presente iniciativa no exime al congresista de identificar causales en las que pueda estar inmerso.

7. Conclusión

La evaluación integral del presente proyecto de ley permite concluir que la reforma propuesta constituye una intervención normativa equilibrada, técnicamente sustentada y con un alto rendimiento de equidad distributiva territorial y social. La iniciativa no pretende sustituir la arquitectura general del sistema comercial ni propicia una expansión indiscriminada del gasto público; por el contrario, introduce un esquema de discriminación positiva y fomento que reconoce y corrige los desequilibrios estructurales que afectan de manera sistemática a las regiones periféricas y a las unidades productivas de la economía social del turismo en el país.

La viabilidad macroeconómica del proyecto descansa en su rigor analítico y en su diseño de focalización poblacional y regional. Al garantizar que los estímulos, créditos institucionales y recursos de cofinanciamiento se orienten prioritariamente hacia las zonas de desarrollo turístico prioritario, se ampara de forma directa al 87,5% de los municipios de Colombia clasificados en sexta categoría, tramo territorial que exhibe la mayor vulnerabilidad institucional y el más alto potencial para el desarrollo de nuevas modalidades de turismo sostenible. Asimismo, al acotar las herramientas de fomento a micronegocios, cooperativas y empresas asociativas locales, y someter los alivios fiscales y las tarifas preferenciales a estrictas causales de validación técnica, topes de consumo básico y estudios obligatorios de capacidad de carga, se neutraliza el riesgo de una erosión fiscal o de un usufructo corporativo descontrolado de los beneficios del Estado.

El articulado propuesto blinda la estabilidad de las finanzas públicas al incorporar de manera transversal el principio de sostenibilidad financiera y la optimización de activos existentes. Las salvaguardas normativas insertadas aseguran que la redistribución de los porcentajes presupuestales de FONTUR, el aprovechamiento de los saldos no reclamados del IVA y la entrega en comodato de largo plazo de los bienes inmuebles extintos administrados por la Sociedad de Activos Especiales (SAE) jamás operarán en detrimento de la disciplina fiscal de la Nación ni de las metas de consolidación macroeconómica, sino que transformarán pasivos administrativos en motores de inclusión y paz.

En suma, el proyecto de ley armoniza de forma eficiente los mandatos constitucionales de descentralización administrativa, autonomía de las entidades territoriales, diversidad étnica y cultural y protección del medio ambiente con la responsabilidad en el gasto público. Se trata de una reforma indispensable que completa la regla legal vigente tras superar más de treinta años de dispersión normativa, optimiza la eficiencia social del fomento turístico y dota al Estado de herramientas técnicas e institucionales modernas para proteger los ecosistemas, erradicar los flagelos de la delincuencia informal y potenciar la capacidad productiva de la economía social y comunitaria en Colombia.

Del honorable congresista,



GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN
Representante a la Cámara por el departamento del Meta
Pacto Histórico

El día 14 de junio del año 2026
 se presentó en este despacho el
 Proyecto de Ley y Acto Legislativo
569 Con su correspondiente
 Exposición de Motivos, suscrito Por: _____
H.R. Gabriel Ernesto Parrado

