

2. Despacho del Viceministro General

Bogotá D.C.,



Radicado: 2-2024-012241

Bogotá D.C., 13 de marzo de 2024 16:36

Honorable Congresista

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Carrera 7 No. 8-68

Bogotá D.C.,

Asunto: Comentarios a la ponencia propuesta para primer debate al Proyecto de Ley No. 179 de 2023 Cámara “*por medio de la cual se incentiva el turismo extranjero para el departamento de Bolívar y se dictan otras disposiciones*”.

Radicado entrada
No. Expediente 10325/2024/OFI

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para primer debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto “*incentivar el turismo extranjero para el departamento de Bolívar, a través de la creación de una contribución destinada a fomentar acciones encaminadas a las actividades turísticas y culturales, y la creación del “Fondo de Emprendimiento Proturismo de Bolívar”*”¹.

Con el fin de dar cumplimiento al objeto, la iniciativa faculta a la Asamblea Departamental para que se cree una contribución de carácter monetario, recaudada y administrada por el Departamento de Bolívar, cuya finalidad será el financiamiento de proyectos de fomento turístico y preservación de escenarios turístico y culturales, así como proyectos de ecoturismo. La tarifa será equivalente a máximo una (1) unidad de valor tributario (UVT) por persona. Dicha contribución solo se pagará una sola vez por año en que el turista extranjero ingrese al territorio del departamento de Bolívar.

¹ Artículo 1 del Proyecto de ley, gaceta 1486 del 20 de octubre de 2023.

Continuación oficio

A su turno, se crea el Fondo de Emprendimiento Proturismo de Bolívar como una cuenta adscrita al Departamento del Bolívar sin personería jurídica, separada de las demás rentas de la entidad territorial y con unidad de caja al interior del mismo, que tendrá por recursos, entre otros, los recaudados por concepto de la contribución que se crea y además por los asignados del Presupuesto General de la Nación. Estos tendrán destinación específica del 50% para proyectos que se pretendan ejecutar dentro del territorio departamental y distrital, cuyo objetivo sea al fomento turístico y preservación de escenarios turísticos y culturales, y 50% destinado para el fomento y fortalecimiento de los emprendimientos relacionados directa e indirectamente con el turismo dentro del departamento.

Respecto de estas propuestas normativas, sea lo primero señalar, frente a la creación de una contribución recaudada y administrada por el Departamento del Bolívar, que tendría una destinación específica, es importante tener en cuenta ciertos aspectos de estructuración de la misma, en la medida que tratándose de contribuciones especiales y parafiscales, la Corte Constitucional² ha resaltado que estas corresponden a una compensación atribuible a una persona, por el beneficio directo que se obtiene como consecuencia de un servicio u obra realizado por una entidad pública; generan un beneficio directo en bienes o actividades económicas del contribuyente; y se cobran para evitar un indebido aprovechamiento de externalidades positivas patrimoniales, que se traducen en el beneficio o incremento del valor o de los bienes del sujeto pasivo, o en un beneficio potencial como, por ejemplo, seguridad.

Frente a la autorización otorgada al Departamento del Bolívar para la creación, administración y el recaudo de la *contribución Turismo Extranjero*, es preciso señalar lo dispuesto por la Corte Constitucional en materia tributaria, destacando que el Legislador tiene una competencia concurrente con las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, siendo una de las reglas a seguir, cuando se trate de *“leyes que autorizan la creación de tributos territoriales, corresponde al Congreso definir sus aspectos básicos (como son el hecho generador, los sujetos y la metodología para fijar la tarifa), los cuales serán apreciados en cada caso concreto. Por su parte, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales establecerán los demás componentes del tributo”*³.

En virtud de lo anterior, si bien es posible inferir del articulado que el hecho generador de la contribución pretendida sería el ingreso al territorio departamental ya sea por vía aérea o marítima, se hace necesario incluir una descripción que permita distinguir con claridad los aspectos esenciales de la contribución, con el fin de reducir riesgos de inconstitucionalidad. Adicionalmente, y en aras de evitar una doble tributación, se debe revisar la contribución que se crea frente al *Impuesto nacional con destino al turismo como inversión social*, de que trata el artículo 4 de la Ley 1101 de 2006⁴, el cual se causa por la compra de tiquetes aéreos de pasajeros en transporte aéreo de tráfico internacional, cuyo viaje incluya el territorio colombiano y su origen sea el exterior.

² Ver, entre otras, la sentencia C- 504 de 2020

³ Sentencia C-101/22

⁴ Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 - Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones.

Continuación oficio

En lo que respecta a la creación del “*Fondo de Emprendimiento Proturismo de Bolívar*”, como una cuenta adscrita al Departamento de Bolívar, esta propuesta podría resultar inconstitucional, habida cuenta que al tenor del artículo 300 - 7 de la Carta Política, corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas, determinar la estructura de la Administración Departamental, lo que a su turno iría en contra de la autonomía territorial, consignada en el artículo 287 Superior, que dispone las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, ejerciendo las competencias que les corresponda.

Por otro lado, la financiación del “*Fondo de Emprendimiento Proturismo de Bolívar*” con recursos del Presupuesto General de la Nación generaría impacto para las finanzas de la Nación, pues implicaría costos fiscales adicionales que no están previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de los Sectores, lo que se traduce en una iniciativa que ordena gasto, siendo necesario dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁵, que consagra el deber del Congreso de la República de establecer en la iniciativa de manera explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, e incluir 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 respectivo financiamiento.

Finalmente, respecto del objeto de esta iniciativa, es importante destacar que para este Gobierno es prioritario avanzar en una política de promoción y fortalecimiento del turismo, razón por la cual desde la Ley 2294 de 2023⁶ se expone en sus bases que, *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 (...)*

Particularmente, con el fin de continuar con la implementación adecuada de una política pública de promoción del turismo, el artículo 269 de la Ley aprobada del Plan, modificó el artículo 18 de la Ley 1101 de 2006⁷, creando la Línea de Inversión Territorial, consistente en la presentación de proyectos de las entidades territoriales, para cada vigencia anual, respecto de los cuales se demanden recursos para promoción y competitividad, sostenibilidad ambiental y social, provenientes de las fuentes fiscales previstas en esta ley, o del Presupuesto General de la Nación⁸. Por lo anterior, se insta a articular la normativa actualmente vigente con las propuestas analizadas en el presente documento.

⁵ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

⁶ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

⁷ Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 - Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones.

⁸ http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2294_2023.html

Continuación oficio

Por todo lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, y manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Atentamente,

DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA
Viceministro General de Hacienda y Crédito Público
OAJ/DAF/DGPPN

Elaboró: Jean Marco Feria Perozo
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia: Dra. Elizabeth Martínez Barrera, Secretaria de la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes.

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

OPE5 VC:r3 JXxP dS25 54GU /wV UFW=

Firmado digitalmente por: DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTANEDA Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO