



CONGRESO  
DE LA REPUBLICA  
COLOMBIA

FABIAN DIAZ PLATA  
SENADOR

105

PL 105/24

XI

Bogotá D.C., 06 de agosto de 2024

Señor  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General  
Senado de la República

Ref. Presentación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se incentiva turismo comunitario y se dictan disposiciones".

Conforme con lo previsto en los artículos 139, 140 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se incentiva turismo comunitario y se dictan disposiciones".

Por tal motivo, se anexa el original y dos copias.

Atentamente,

**FABIAN DIAZ PLATA**  
Senador de la República

TELÉFONOS: 3823000 - 3824000 EXT 3582

CELULARES: 313 311 3410 - 313 377 4142

BOGOTÁ - EDIFICIO NUEVO DEL CONGRESO CRA 7 NO. 8 - 68 OFL 530 B - 531 B

FABIANDIAZPLATA FABIANDIAZCOMUNIDAD FABIANDIAZPLATA FABIANDIAZLEGISLATIVO@GMAIL.COM



**FABIAN  
DIAZ**

# SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 06 del mes 08 del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº 105 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: H.S. Fabian Diaz Plata

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY 105 DE 2024 SENADO

“Por medio de la cual se incentiva turismo comunitario y se dictan disposiciones”.

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto garantizar la vinculación de pobladores locales en los proyectos turísticos en todo el territorio nacional, como estrategia de inclusión social y desarrollo local a través del turismo.

**Artículo 2. Turismo Comunitario.** Es un modelo de gestión del turismo en el que las comunidades organizadas se benefician, participan, involucran y ofrecen servicios, actividades y/o experiencias turísticas con la finalidad de dinamizar el desarrollo y los beneficios del turismo en sus territorios como una actividad alternativa, complementaria y sostenible; respetuosa de sus propias formas de producción, organización socioeconómica y de autodeterminación como garantía para su buen vivir.

**Artículo 3.** El artículo 29 de la Ley 300 de 1996 quedará así:

Artículo 29. Promoción del Ecoturismo, Enoturismo, Agroturismo, Acuaturismo, Turismo Comunitario Y Turismo Metropolitano. El Estado promoverá el desarrollo del ecoturismo, etnoturismo, agroturismo, acuaturismo, turismo comunitario y turismo metropolitano, para lo cual el Plan Sectorial de Turismo deberá contener directrices y programas de apoyo específicos para estas modalidades, incluidos programas de divulgación de la oferta.

**Parágrafo.** En los proyectos turísticos que se adelanten a partir de la vigencia de la presente ley se deberá garantizar la oferta dirigida de forma exclusiva a los pobladores de la menor unidad administrativa donde se encuentra radicado el proyecto o la instalación turística, en caso de no poder ser suplidos con la oferta local se ampliará gradualmente hasta el orden departamental, después se procederá a la vinculación libre, tras informar la situación de forma sustentada al Ministerio De Comercio, Industria y Turismo. Las comunidades organizadas podrán presentar proyectos y acceder a la oferta trabajando bajo un modelo de gestión comunitario.

**Artículo 4. Promoción en Proyectos Turísticos.** En los proyectos turísticos y complejos existentes se destinarán espacios físicos a título gratuito destinados a la promoción de la agricultura campesina, familiar y comunitaria de la región y servicios turísticos locales asociados. En el caso de proyectos turísticos desarrollados con aportes de recursos del Estado, estos deberán garantizar espacios físicos de uso comercial a título gratuito para pequeños agricultores, artesanos y comerciantes de la región de forma permanente, de forma que se promueva la exhibición y venta de productos y servicios turísticos de las comunidades.

**Artículo 5.** La elección de quienes ocuparán estos espacios se hará a través de convocatoria pública abierta de acuerdo a los parámetros que para este fin fije el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en un término no superior a un año contado a partir de la vigencia de la presente ley.





Parágrafo 1. Para la elección de los espacios de que trata el presente artículo se deberá contemplar, entre otros, los siguientes criterios: i) asociatividad campesina; ii) comunidades indígenas y población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera - NARP; iii) Operación, producción propia de la actividad.

Artículo 6. Ruta de Formalización. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio del Trabajo con apoyo de las Cámaras de Comercio de los municipios y departamentos del país, implementará una ruta de formalización para los emprendimientos relacionados con el turismo comunitario, la cual establecerá el censo y registro nacional de emprendimientos comunitarios, también promoverá programas de asesoría técnica para capacitar a las comunidades y destinos de turismo comunitario a fin de que se les permita estructurar sus planes de trabajo para el desarrollo de sus proyectos turísticos y/o programas para el fortalecimiento empresarial y cultural, y promoverá el desarrollo de acciones para la competitividad e innovación del turismo comunitario, y la estrategia de turismo digital para la promoción y comercialización de los productos y atractivos turísticos.

Artículo 7. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

FABIAN DIAZ PLATA Senador de la República

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 06 del mes 08 del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 105 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H.S. Fabian Diaz Plata

SECRETARIO GENERAL



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS  
PROYECTO DE LEY 105 DE 2024 SENADO

“Por medio de la cual se incentiva turismo comunitario y se dictan disposiciones”.

La presente exposición de motivos está compuesta por 6 apartes:

- I. Antecedentes del proyecto
- II. Objeto del proyecto
- III. Justificación del proyecto
- IV. Constitucionalidad y legalidad
- V. Impacto fiscal
- VI. Causales de impedimento

### I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

Esta iniciativa fue radicada con anterioridad el 21 de julio de 2022. Fue enviada a la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República donde se designó a la Senadora Sandra Jaimés como ponente, quien radicó informe favorable con modificaciones al articulado, atendiendo los comentarios del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. El proyecto fue aprobado por unanimidad en primer debate el día 14 de junio de 2023. La mesa directiva de la Comisión Sexta Constitucional designó nuevamente a la Honorable Senadora Sandra Jaimés como ponente, para presentar ante la plenaria del Senado el referido proyecto. Sin embargo, la iniciativa no logró surtir su trámite y el proyecto fue archivado por tránsito de legislatura conforme a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

El presente proyecto de ley tiene en cuenta los aportes realizados por la senadora ponente del Senado en la anterior legislatura.

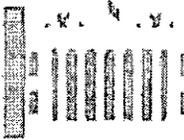
### II. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto garantizar la vinculación de pobladores locales en los proyectos turísticos en todo el territorio nacional, como estrategia de inclusión social y desarrollo local a través del turismo.

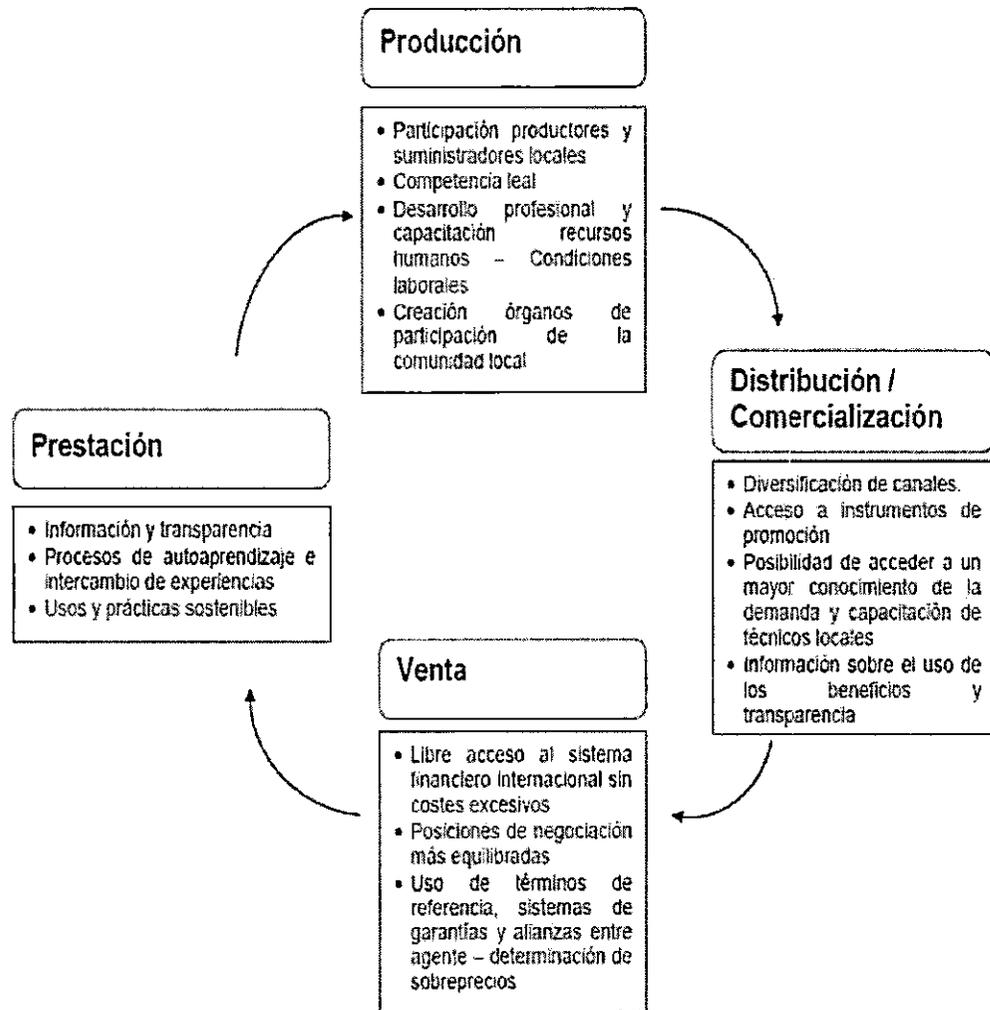
### III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

De acuerdo con el Ministerio de Comercio Industria y Turismo –MinCIT-, el desarrollo turístico comunitario genera procesos de producción de servicios turísticos que permiten una distribución más equitativa de los recursos monetarios, dado que implica una integración responsable de la comunidad local<sup>1</sup>. Esto genera todo un sistema de producción basado en:

<sup>1</sup> Ministerio de Comercio Industria y Turismo. Lineamientos de política para el desarrollo del turismo comunitario en Colombia. Extraído de: <https://www.mincit.gov.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=58fc480a-7a27-4420-aac4-e72c8bcee437>.



- “1. Los agentes y productores locales intervienen activamente en la cadena de producción.
2. Existe una distribución equitativa y transparente del valor añadido basada en las contribuciones reales que cada uno realiza al proceso, y no exclusivamente en otros aspectos como poder de negociación relativa o disponibilidad de capital.
3. Debe existir un respeto básico a los derechos humanos y laborales e incorpora prácticas sostenibles con el medio cultural, social y medioambiental.
4. Fomenta espacios para la participación democrática de la población local y para el aprendizaje mutuo con los visitantes”<sup>2</sup>



Fuente: MincIT, citando a PALOMO PÉREZ, Salvador.

<sup>2</sup> PALOMO PÉREZ, Salvador. “Calidad, comercio justo y financiación externa en el turismo rural comunitario. Aproximación al caso de Perú”.





Según el Ministerio, *“[...]el turismo comunitario en Colombia se desarrolla en zonas rurales y en ocasiones urbanas, posibilitando la interacción de las comunidades, por lo general grupos étnicos y familias campesinas, con sus visitantes, permitiéndoles ejercer un papel protagónico en su planificación y gestión. Esta tendencia del desarrollo turístico se caracteriza por la preservación de los recursos naturales y valorización del patrimonio, los derechos económicos, sociales y culturales de sus habitantes”.*

En ese sentido, Colombia cuenta con una oportunidad única para alinearse con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, promoviendo un desarrollo turístico sostenible e inclusivo que beneficie a las comunidades locales, proteja el medio ambiente y contribuya al bienestar general del país.

Diferentes organismos internacionales han hecho énfasis en la importancia del turismo comunitario como una alternativa de crecimiento económico para las comunidades, particularmente en países en vías de desarrollo. Tal es el caso de ONU Turismo, la agencia especializada de las Naciones Unidas en turismo que busca alinear iniciativas innovadoras con los ODS. Esta organización ha impulsado nuevas ideas de crecimiento sostenible del sector turístico. Por otra parte, la Organización Mundial del Turismo (OMT) considera que el turismo se ha convertido en un sector clave para el desarrollo, la prosperidad y el bienestar, debido a su gran potencial para el progreso socioeconómico, representado por la creación de puestos de trabajo y empresas, la construcción de infraestructura y la generación de ingresos. Sin embargo, la falta de coordinación entre las diferentes instituciones y comunidades que participan en el turismo comunitario, puede dificultar la implementación de políticas efectivas.

En Colombia, el sector turismo se ha convertido en uno de los más importantes sectores para el desarrollo del país, de tal suerte que este se ha posicionado como tercer generador de divisas. Según un informe presentado por el MinCIT, en febrero de 2016, Colombia recibió en el 2015 un total de 5.251 millones de dólares en divisas por concepto de turismo, consecuente con la creciente llegada de turistas al país, que contabilizó, para ese año, un total de 4.447.004 viajeros extranjeros<sup>3</sup>.

Esta idea de la construcción de modelos de inclusión por vía de la actividad turística es recogida en el artículo del investigador Pedro Alejandro Villamizar donde se destaca que:

*“[...]el turismo es una actividad en la que deben confluir diferentes tipos de prestadores de servicios y proveedores de bienes, tales como establecimientos de alojamiento y hospedaje, de gastronomía y bares, guías turísticos, agencias de viajes, entre otros. Gracias a lo anterior, el desarrollo de esta actividad se puede convertir en una oportunidad para afianzar la cohesión social en las comunidades receptoras, de manera que el turismo pueda servir de herramienta constructora de paz, consolidando escenarios de paz en territorios con historial de violencia.”*

Esta aproximación es la razón central para promover el presente proyecto de ley, animado por la idea de la necesaria concertación entre las iniciativas económicas y las comunidades que habitan los territorios de forma tal que no transgredan las construcciones autóctonas, alcancen legitimidad los proyectos y encaucen de forma activa las relaciones profundas que se tejen entre los paisajes, las comunidades y su cosmogonía.

<sup>3</sup> Villamizar Barahona, Pedro Alejandro. *Turismo y paz: una apuesta para el desarrollo en la región de Urabá-Darién* Revista Opera, núm. 20, 2017 Universidad Externado de Colombia, Colombia

TELÉFONOS: 3823000 - 3824000 EXT 3582

CELULARES: 313 311 3410 - 313 377 4142

BOGOTÁ - EDIFICIO NUEVO DEL CONGRESO CRA 7 NO. 8 - 68 OFL 530 B - 531 B

FABIANDIAZPLATA FABIANDIAZCOMUNIDAD FABIANDIAZPLATA FABIANDIAZLEGISLATIVO@GMAIL.COM



FABIAN  
DÍAZ

#### IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

En primera medida la Constitución Política de Colombia contiene múltiples disposiciones que protegen el sector turístico comunitario, así el Artículo 52, que reconoce el derecho a la recreación, el deporte y al aprovechamiento del tiempo libre para toda la sociedad colombiana; el Artículo 64, que obliga al Estado a promover este derecho para los trabajadores agrarios; el Artículo 67, que establece que la educación en Colombia debe formar al colombiano en la práctica de la recreación; el Artículo 300 que establece que corresponde a las Asambleas Departamentales expedir las disposiciones en materia de turismo; Artículo 333, que destaca la función social de la empresa como base del desarrollo, y los Artículos 350 y 366, donde se contempla la prioridad del gasto público social para que el Estado garantice el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, como parte de su función social, donde el derecho a la recreación y el tiempo libre son parte fundamental de la misma.

En materia normativa, la Ley 21 de 1991, Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989. La Ley 300 de 1996, Ley General de Turismo, contiene las siguientes disposiciones importantes; en su Artículo 1, que resalta la función social que cumple el turismo en la sociedad colombiana; el Artículo 2, que establece el principio de desarrollo social que tiene el turismo, reconociéndola como una industria que permite la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, en concordancia con el artículo 52 de la Constitución Política; su Artículo 16, que establece que el Plan Sectorial de Turismo, debe contener elementos para que esta actividad encuentre condiciones para su desarrollo en el ámbito social; y los Artículos 32, 33, 34, 35 y 36, que definen el turismo de interés social, los mecanismos de promoción, así como las poblaciones objetivo prioritarias, enfocadas a las personas mayores, discapacitados y jóvenes.

También podemos mencionar la Ley 590 de 2000 y su reforma a través de la Ley 205 de 2004, que dictan disposiciones para la promoción y el fomento de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se establece su clasificación según sus activos y número de trabajadores. La Ley 1101 de 2006, por la cual se modifica la Ley General de Turismo, en especial sus artículos 4, 5 y 6, que establecen el impuesto con destino al turismo como inversión social, su recaudo y destinación a la promoción y competitividad del sector, de manera que se fomente la recreación y el adecuado aprovechamiento del tiempo libre, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52 de la Constitución Política.

Así mismo, la Ley 1558 de 2012, "por la cual se modifica la ley 300 de 1996-ley general de turismo, la ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones". Artículo 17. Impuesto de timbre para inversión social. El Gobierno Nacional podrá destinar anualmente el recaudo del impuesto de timbre creado por el numeral 2 literal d) último inciso del artículo 14 de la Ley 2a de 1976; para que a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo desarrollen programas de inversión social a través de proyectos de competitividad turística, para las comunidades en condición de vulnerabilidad, los cuales incluyen infraestructura turística, debiendo hacer para el efecto las apropiaciones presupuestales correspondientes.

Adicionalmente el Documento CONPES 3397 de 2005, que reconoce que turismo se ha convertido en un indicador del nivel de vida de la sociedad colombiana y es una importante fuente de ingresos

TELÉFONOS: 3823000 - 3824000 EXT 3582

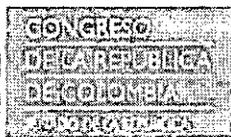
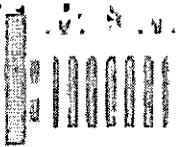
CELULARES: 313 311 3410 - 313 377 4142

BOGOTÁ - EDIFICIO NUEVO DEL CONGRESO CRA 7 NO. 8 - 68 OFI. 530 B - 531 B

 FABIANDIAZ.PLATA  FABIANDIAZCOMUNIDAD  FABIANDIAZPLATA  FABIANDIAZLEGISLATIVO@GMAIL.COM



FABIAN  
DIAZ



de las economías. El documento propone lineamientos para el desarrollo del sector especialmente en materia de recuperación y sostenibilidad del patrimonio cultural y ambiental para la actividad.

La Política para el Desarrollo del Ecoturismo 2005, la cual establece que el desarrollo del ecoturismo promoverá el fortalecimiento de las culturas locales y de los mecanismos y espacios de participación social de todos los actores involucrados.

Los Lineamientos para el Ecoturismo Comunitario en Colombia 2008, formulados por la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia. Su objeto principal fue "definir un marco de referencia que establezca los lineamientos que orienten a las diferentes autoridades nacionales, departamentales, regionales, municipales y locales en los establecimientos de iniciativas ecoturísticas con activa participación comunitaria".

La Política de Nacional de Emprendimiento 2009 de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, cuyos objetivos estratégicos se fundamentan en: 1) facilitar la iniciación formal de la actividad empresarial, 2) promover el acceso a financiación para emprendedores y empresas de reciente creación y 3) promover la articulación interinstitucional para el fomento del emprendimiento en Colombia.

Y finalmente la política pública de turismo comunitario expedida por el Gobierno Nacional en el año 2012.

## V. IMPACTO FISCAL

Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional ha precisado:

*"Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo*

TELÉFONOS: 3823000 - 3824000 EXT 3582

CELULARES: 313 311 3410 - 313 377 4142

BOGOTÁ - EDIFICIO NUEVO DEL CONGRESO CRA 7 NO. 8 - 68 OFL 530 B - 531 B

FABIANDIAZPLATA FABIANDIAZCOMUNIDAD FABIANDIAZLEGISLATIVO@GMAIL.COM



FABIAN  
DIAZ

*considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.*

*...Así, pues, el mencionado art. 7º de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.*

*...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. 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. 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.<sup>4</sup>*

## VI. CAUSALES DE IMPEDIMENTO

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un Proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir o fusionarse con los intereses de los electores.

Atentamente,



**FABIAN DIAZ PLATA**  
Senador de la República

<sup>4</sup> Corte Constitucional Sentencia C-315/08