

Bogotá, 19 de marzo de 2024
PE-2024-017

Honorables
Representantes a la Cámara

**CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX – PRESIDENTE –
ETNA TAMARA ARGOTE CALDERÓN- VICEPRESIDENTA**

Autores y -o Ponentes:

**ANDRES MONTES
JULIANA ARAY
ANGELA MARIA VERGARA
SARAY ROBAYO**

Doctora
ELIZABETH MARTINEZ BARRERA- SECRETARIA

Honorables

MIEMBROS COMISIÓN TERCERA

**Referencia: Comentarios al texto ponencia primer debate del proyecto 179/2023C
Por medio de la cual se crea la contribución de turismo extranjero para el
departamento de bolívar y se dictan otras disposiciones.**

Respetados Congressistas:

Desde la Asociación hotelera y turística de Colombia- COTELCO- les extendemos un cordial saludo.

Motiva también la presente exponer nuestras consideraciones en relación con el texto de ponencia positiva para primer debate del proyecto normativo en referencia así:

1.- Comentarios al artículo 1:

Es contradictorio que se indique que es un “Incentivo” cuando el objeto del proyecto es autorizar un tributo que incrementará los costos de ingreso de los extranjeros a los municipios de Bolívar y especialmente Cartagena que es el mayor receptor de turismo de los municipios de dicho departamento, ciudad que lamentablemente tiene la percepción no solo nacional si no internacionalmente de un destino “caro”

2.- Comentarios al artículo 2:

2.1. Entendemos el fin que pretende el proyecto, pero consideramos que no es este el mecanismo de obtención de recursos para apalancar los fines que se plantean. Existen otras fuentes de financiación para los objetivos propuestos, una de ellas por ejemplo las líneas de apoyo para cofinanciación que tiene el Fondo Nacional de Turismo al que pueden acceder todos los entes territoriales como el departamento de Bolívar y sus municipios presentando proyectos de competitividad (calidad, formación, sostenibilidad entre otros) infraestructura, promoción, prevención del Escnna, entre otros.

2.2. Es importante recordar que ya en Colombia relacionado a los servicios turísticos existe el cobro de 3 tributos que aportan o están destinados específicamente para impulsar el turismo a saber:

a.- La contribución parafiscal al turismo creada mediante la ley 300 de 199 y modificada por la ley 1101 de 2006 que indica: “El artículo 40 de la Ley 300 de 1996, quedará así: *De la contribución parafiscal para la promoción del turismo.* Créase una contribución parafiscal con destino a la promoción y competitividad del turismo. La contribución estará a cargo de los aportantes previstos en el artículo 3º de la presente ley. Contribución que en ningún caso será trasladada al usuario”.

b.- Con la misma ley 1101 de 2006 se crea el denominado “Impuesto con destino al turismo como inversión social.” En efecto dicha disposición indica: “Artículo 4º. Impuesto con destino al turismo como inversión social. Créase el impuesto nacional con destino al turismo como inversión social mediante la promoción y el fortalecimiento de la competitividad que comprende la capacitación y la calidad turísticas. El hecho generador del impuesto con destino al turismo es 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.

El sujeto activo del impuesto con destino al turismo será la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Son sujetos pasivos del impuesto con destino al turismo, todos los pasajeros cuyo tiquete de viaje incluya a Colombia, en medios de transporte aéreo de tráfico internacional. No serán sujetos pasivos del impuesto los pasajeros que vengan al territorio colombiano en tránsito o en conexión internacional.

El impuesto con destino al turismo tendrá un valor de USD15 y deberá ser incluido por las empresas que presten de manera regular el servicio de transporte aéreo internacional de pasajeros, en el valor de los tiquetes o pasajes aéreos.

El valor del recaudo del impuesto para el turismo de que trata el artículo 4º de la Ley 1101 de 2006, lo tendrán a su cargo las empresas que presten de manera regular el servicio de transporte aéreo internacional de pasajeros y deberá ser declarado y pagado trimestralmente por estas en la cuenta que para estos efectos establezca el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y será apropiado en el Presupuesto General de la Nación en las vigencias fiscales correspondientes a su recaudo y en las subsiguientes. La generación del impuesto será la compra del tiquete. “

Los anteriores recursos confluyen en el denominado Fondo nacional del turismo por sus siglas FONTUR, y como indicamos anteriormente pueden todos los entes territoriales pueden presentar proyectos para apalancar o cofinanciar las obras o acciones en temas



de turismo que quieran impulsar o desarrollar conforme sus planes de desarrollo turísticos y alineados con los objetivos en esa materia indicados en el plan de desarrollo del gobierno. Observamos que palabras más o menos el proyecto normativo analizado presenta casi las mismas líneas que apoya el FONTUR y para lo cual se recaudan los impuestos mencionados, en nuestro análisis e interpretación el texto normativo propuesto tienen en cuanto a destinación, hecho generador, fines y características de lo que ya está impuesto a nivel nacional por lo cual eventualmente se estaría en curso de una doble imposición tributaria al replicar un esquema tributario nacional existente, pero llevando al plano departamental.

3. Comentarios al Artículo 4- referente a la tarifa de la contribución al Turismo extranjero:

3.1. A pesar que en el proyecto se indica que es una contribución al Turismo extranjero lo anterior no se especifica en este artículo y por el contrario en la primera parte del mismo se presta para interpretar que aplica a “toda persona” con lo cual se incluyen tanto nacionales como para los extranjeros, complicando aun más la importante reducción que ha sufrido por ejemplo la ciudad de Cartagena en el último año en relación con el descenso de turistas nacionales.

3.2. Tal como está planteado ese artículo presenta de entrada un problema técnico que genera una inequidad. Se indica que se causa el tributo – hecho generador - por el ingreso al departamento de Bolívar por “vía area o marítima”. Lo anterior en la practica significa que el turista que ingrese por vía terrestre no tendrá que asumir dicho valor, ello podría estimular que muchos opten por tener como destino aéreo o marítimo de llegada por ciudades como Barranquilla o Santa Marta que compiten de manera directa con Cartagena y desplazarse por tierra a esta ciudad, lo anterior puede implicar la reducción de la pernoctación actual de dichos turistas en Bolívar, volviéndose un destino pasadía o breve estadía al reducir su tiempo de estadía al ser las otras ciudades su destino de ingreso.

4.- Comentarios al Artículo 5:

Referente a la creación de un Fondo de emprendimiento pro turismo Bolívar: Consideramos que el congreso de la república no puede crear este tipo de Fondo que es de carácter y funcionamiento departamental sin contar con los comentarios sobre su creación por parte de del gobierno departamental y demás entidades territoriales que lo integran como por ejemplo el Distrito de Cartagena que sin lugar a dudas es sobre el que recae la mayor imposición al ser el destino de dicho departamento por donde generalmente ingresan los turistas por vía area o marítima y con lo cual se le impone un costo o tributo para su ingreso.

5.- Comentarios al Artículo 6:

¿Cuáles son los entes departamentales a los que se refiere este artículo?, se genera una imprecisión por cuanto en otros artículos del mismo proyecto facultan a la Asamblea departamental a la reglamentación de lo anterior.

6.-otros comentarios:

6.1. Omisión de lo dispuesto en el artículo 338 de la constitución política colombiana: En el proyecto no se precisa quien es el sujeto pasivo de la contribución, porque si bien es cierto en el artículo 4 hablan de la “persona” y en otros de “turista extranjero” no se indica expresamente quien está obligado hacer el pago. Lo anterior es una clara omisión a lo que dispone nuestra carta magna así: “Artículo 338º—En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, **los sujetos activos y pasivos**, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

Todo lo anterior también ha sido ratificado en varias sentencias de la Corte Constitucional entre ellas la Sentencia C-101/22 <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/C-101-22.htm>

6.2. Violación de los principios de legalidad y certeza en materia tributaria:

En el proyecto normativo no se especifica que tipo de contribución que se crea, lo cual es obligatorio pues en tratándose de este tipo de tributos “cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio, un aumento de valor de sus bienes por la realización de obras públicas, el establecimiento o ampliación de servicios públicos. Es decir, se trata de tributos (pagos a la administración) que se hacen porque se ha recibido una contraprestación, siendo ésta la mayor diferencia que hay con los impuestos.” ; dicha omisión va en contra de los principios de legalidad y certeza tributaria que deben garantizarse en toda disposición normativa que imponga un tributo. En efecto en el artículo 338 y arriba comentado también el constituyente indicó: “ La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones **que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen**; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.”

7.- Falta de estudio sobre impacto económico detallado que incluya todas las variables que influyen en el turismo receptivo:

El proyecto no efectúa un estudio detallado del impacto económico, que la imposición de este tipo de tributo puede generar en la oferta y demanda turística del departamento. Plantean en los fundamentos del proyecto el caso del pago del impuesto de ingreso que los turistas deben realizar para llegar a San Andrés y Providencia, conocido como pago de tarjeta de turismo, cuya implementación tiene bases totalmente diferentes del tributo que con el proyecto 179/2023C se pretende crear. En efecto el archipiélago de San Andrés es un destino que al ser un territorio insular o no conectado terrestremente con el continente sus características económicas difieren, así como su capacidad de carga,

teniendo problemas por el tema de la densidad poblacional especialmente la migratoria y lo que conlleva en temas servicios públicos, sanitarios, salud entre otros; es por ello que el origen del impuesto para ingresar al archipiélago de San Andrés y Providencia es para controlar la migración al archipiélago de las personas de la Colombia continental, creándose la OCCRE (Oficina de Control, Circulación y Residencia), *“por medio de la cual se adoptan medidas para controlar la densidad poblacional en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”*, como lo señaló la Constitución Nacional.” Aunque el valor del recaudo se destine entre otros a infraestructura y servicios turísticos pues los sujetos pasivos de la misma son cualquier persona No residente salvo algunas excepciones.

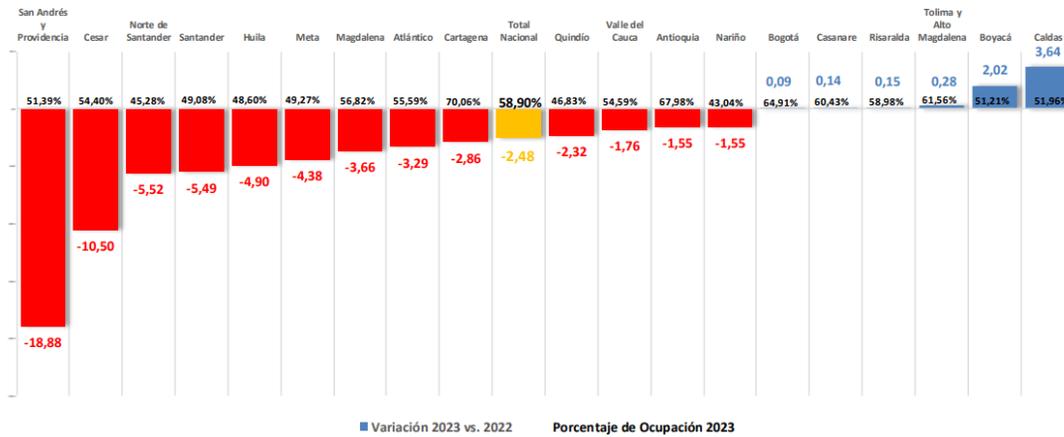
8.- Situación actual del sector del alojamiento u hospedaje:

Tanto en el proyecto como en la ponencia se exponen algunas cifras del sector en especial de los años 2022 y 2023 que presentan uno repunte después de los años de pandemia que llevaron a mínimos históricos, sin embargo no menciona el proyecto que esos años de recuperación económica dichos ingresos han servido es para cubrir los déficit que dejaron los años 2020, 2021 y el pago de los créditos en los cuales debieron incurrir los prestadores de servicios turísticos en especial aquellos que como los hoteles, parques o aerolíneas operan con infraestructura o activos cuyos costos de mantenimiento y operación son altos. Por ello y para no afectar el precio es que desde todos los subsectores del turismo se ha insistido y el congreso ha recogido en muchas ocasiones nuestras consideraciones y propuestas de exención o disminución de impuestos sobre ciertas actividades turísticas, de hecho, actualmente en el congreso cursan proyectos para disminuir el IVA a los servicios de alojamiento u hospedaje y complementarios, así como en tiquetes y tarifas administrativas, para evitar aumentar los costos anteriores a los clientes de estos servicios, por lo cual es contradictorio que avance una iniciativa que de una u otra forma encarece en estos momentos los costos a un turista independiente de donde provenga.

Nos permitimos a continuación exponer el panorama actual económico del subsector del alojamiento con cifras de corte al 2023 y enero del año 2024:

De acuerdo con el Sistema de Información Hotelero (SIH) de Cotelco, el porcentaje de ocupación de establecimientos de alojamiento y hospedaje para 2023 fue de 58,90%, mientras que para 2022 fue de 61,38%, lo que refleja una disminución de 2,48 puntos porcentuales, es decir, que es como haber perdido lo logrado entre el año 2012 y 2019 cuando se logró un aumento de 2,8 puntos porcentuales. Se observan comportamientos negativos en la tasa de ocupación en 13 de 19 regiones del país, y los departamentos que evidencian una mayor afectación, con respecto a 2022, son San Andrés y Providencia, Cesar, Norte de Santander, Santander, Huila y Meta.

Gráfica 1: Porcentaje de Ocupación 2023 vs. 2022



Fuente: Cotelco, Enero de 2024

Con respecto a la ocupación de diciembre, se evidenció una disminución significativa en la ocupación hotelera durante el mes de diciembre, alcanzando un 55,67%, a comparación del 59,58% registrado en el mismo período del año anterior. Esta caída de 3,92 p.p. afectó, principalmente, a 16 regiones del país. Los departamentos más impactados son Cesar, Huila, Casanare, Norte de Santander, Atlántico, Boyacá, y San Andrés y Providencia.

La comparación 2022 vs 2023 de ocupación hotelera evidencia algunos efectos económicos como:

- Promedio de habitaciones que se dejaron de ocupar por establecimiento: 2,6 por día
- Porcentaje de caída en ventas en establecimientos de alojamiento y hospedaje: 5,0%-6,3%

- Pérdidas de ventas en establecimientos de alojamiento y hospedaje: entre 3,5 billones y 4,1 billones de pesos.



En cuanto a la ocupación según segmento del establecimiento se observa que todos tuvieron variación negativa en 2023 comparada con 2022, con una mayor disminución en los establecimientos con vocación de Ocio, Recreación y Turismo.

Tabla 2: Porcentaje de ocupación según Segmento

Segmento	2022	2023	Variación Puntos Porcentuales
Negocios /Corporativo	62,97%	61,20%	-1,77
Ocio/ Turismo/ Recreación	58,96%	55,41%	-3,55
Grupos (Convenciones)	61,67%	59,83%	-1,84
Otros (rural, salud, etc.)	62,65%	60,69%	-1,96
Total Nacional	61,38%	58,90%	-2,48

Fuente: Cotelco, Enero 2024

Por ubicación se encontró que los alojamientos ubicados en playa con una caída de -3,33 p.p. y Urbano con una disminución de -1,88 p.p.

Porcentaje de ocupación según Ubicación

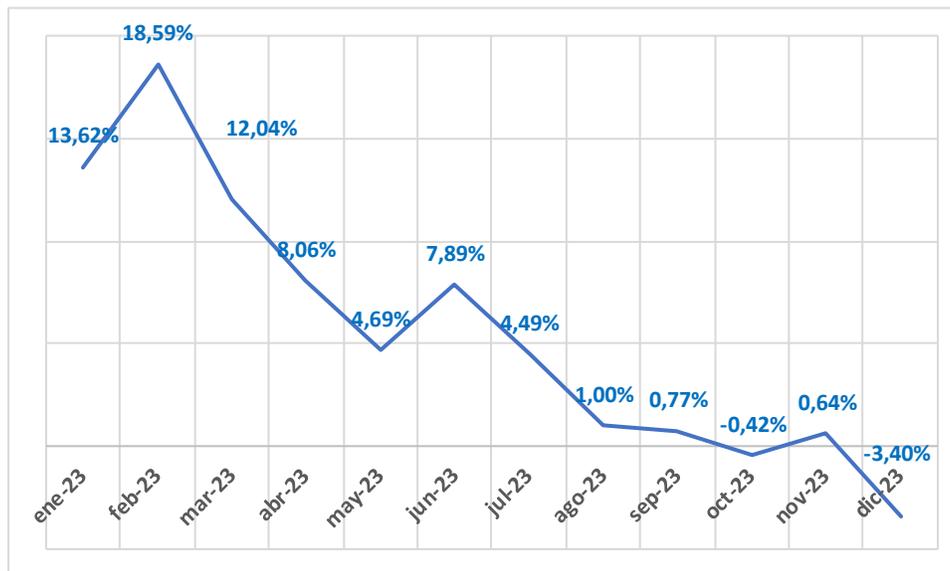
Ubicación	2022	2023	Variación Puntos Porcentuales
Urbano	61,98%	60,10%	-1,88
Campestre /Rural	48,49%	47,78%	-0,71
Playa	52,30%	48,97%	-3,33
Total Nacional	61,38%	58,90%	-2,48

Fuente: Cotelco, Enero 2024

Por otro lado, la tarifa real muestra una tendencia a la baja en respuesta a la disminución en la ocupación; entre octubre y diciembre se observa un 1,06% de caída en la tarifa real respecto al mismo periodo de 2022, siendo diciembre el mes con más bajas respecto al mismo mes de 2022 al caer 3,40%. Esto muestra que posiblemente la tendencia

permanezca durante los primeros meses del año, ofreciendo precios más bajos que no son necesariamente sostenibles, ni ideales para un producto turístico que hoy es ya bajo comparativamente con países de la región y donde ha habido niveles de endeudamiento para resistir la pandemia, para realizar remodelaciones y actualizaciones de servicios propios de este sector de la hospitalidad generando mayor calidad y competitividad en el sector, especialmente para el turismo doméstico que ha sido tan impactado por la inflación general.

Gráfica 2: Variación Tarifa Real 2023 vs. 2022



Fuente: Cotelco, Enero 2024

En el cierre del 2023 el IPC de Alojamiento aumentó un 12,11%, siendo menor al generado en el año 2022 cuando se cerró el año con 12,97%; esto implicaría que **los alojamientos están absorbiendo el IVA del 19% que se implementó desde enero de 2023**, generando aumentos inferiores incluso a cuando no estaba presente el impuesto, pero también indica que en lugar de trasladar el sobre costo a los turistas se buscó con sacrificio bajar el valor de las ventas para mantenerse en el mercado, incluso cuando otros productos y servicios decisivos para la generación misma de los alojamientos y hospedajes como la electricidad crecieron 20,74% y los costos de ingredientes claves para el servicios de comidas (Alimentos precocidos: 24,94%, mantequilla: 23,6%, carnes: 23,17%, y salsas y pastas: 22,31%).

Esa tendencia continuó durante los primeros meses del año para generar mayor accesibilidad vía menores precios en el sector, especialmente para el turismo doméstico, el cual ha sido impactado por la inflación en general y los impuestos, pero siendo ello una medida contraproducente para la generación de ingresos que permita cubrir obligaciones

financieras, cargas tributarias y asumir el reto de mantenerse actualizado con un producto y servicio de calidad que cada vez más buscan los viajeros.

A pesar de los aspectos positivos que ha traído el comportamiento del turismo internacional en el país, **la contracción en el consumo de los hogares colombianos sigue siendo una preocupación.** El aumento del IVA en hotelería y tiquetes aéreos, la disminución de 9,5% de pasajeros nacionales que se traduce en 3 millones de pasajeros menos que en 2022, así como problemas de conectividad terrestre y seguridad, están ejerciendo presión sobre la capacidad de consumo y la movilidad de los colombianos. Además, la persistencia de altos niveles de informalidad en diversas opciones de alojamiento, con limitada contribución tributaria y generación de empleo, demanda una intervención urgente tanto a nivel local como nacional por parte del Gobierno.”

9.- A continuación, desde la Asociación hotelera y turística de Colombia se adelantó el siguiente Análisis de impacto económico del proyecto comentado:

9.1 Principales motivos para decidir sobre un destino.

Atracciones naturales: Muchas personas eligen destinos turísticos por sus paisajes naturales impresionantes, como playas, montañas, selvas tropicales, cascadas o parques nacionales.

Atracciones culturales e históricas: Lugares con una rica historia y patrimonio cultural, como ciudades antiguas, sitios arqueológicos, museos, monumentos y sitios declarados Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO, suelen atraer a turistas interesados en la historia y la cultura.

Relax y bienestar: Algunas personas eligen destinos turísticos que les permitan relajarse y recargar energías, como complejos turísticos en la playa, spas, retiros de yoga o destinos de bienestar en general.

Eventos y festivales: La celebración de eventos especiales, festivales culturales, conciertos, ferias y fiestas tradicionales puede ser una razón importante para elegir un destino en determinadas épocas del año.

Alojamiento y servicios: La disponibilidad de opciones de alojamiento que se adapten a diferentes presupuestos y preferencias, así como la calidad de los servicios turísticos, también pueden influir en la elección de un destino.

Presupuesto disponible: Para muchos viajeros, el presupuesto es un factor determinante en la elección del destino. Algunas personas tienen un presupuesto limitado y necesitan encontrar destinos que se ajusten a sus recursos financieros disponibles.

Costo de vida en el destino: El costo general de la vida en el destino turístico, que incluye alojamiento, comida, transporte y actividades, puede influir en la decisión de viaje. Destinos con un costo de vida más bajo pueden resultar más atractivos para aquellos con presupuestos ajustados.

9.2 Otros datos:

Si bien la principal fuente de datos de visitantes extranjeros que es Migración Colombia no ha brindado los datos desagregados por departamento y ciudad los pasajeros por vía aérea pueden dar un indicio sobre el comportamiento del turismo internacional comparado con el nacional. El transporte aéreo internacional en 2023 aumentó +24,5%, pasando de 481.574 a 599.665 pasajeros. El transporte aéreo nacional disminuyó -20,12%, bajando de 2.900.524 a 2.316.889 pasajeros. En total se observa una caída de -13,76% es decir, una disminución de -465.544.

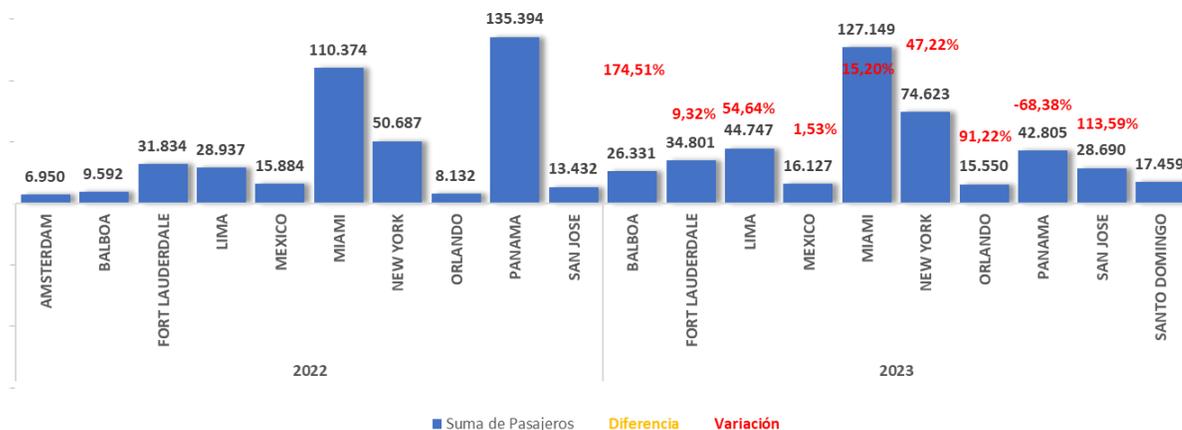
Gráfica 3: Transporte Aéreo Internacional y Nacional 2022 y 2023 en Cartagena



Esto significa, que al menos entre los pasajeros que se movilizaron en modo aéreo Cartagena reporta pérdidas respecto al año 2022. Por otro lado, son justamente los pasajeros internacionales los que mostraron un comportamiento positivo durante el 2023, de lo contrario la disminución pudo ser mayor.

Por orígenes internacionales, lugares como Miami, New York y Panamá son los principales lugares donde provienen los pasajeros aéreos.

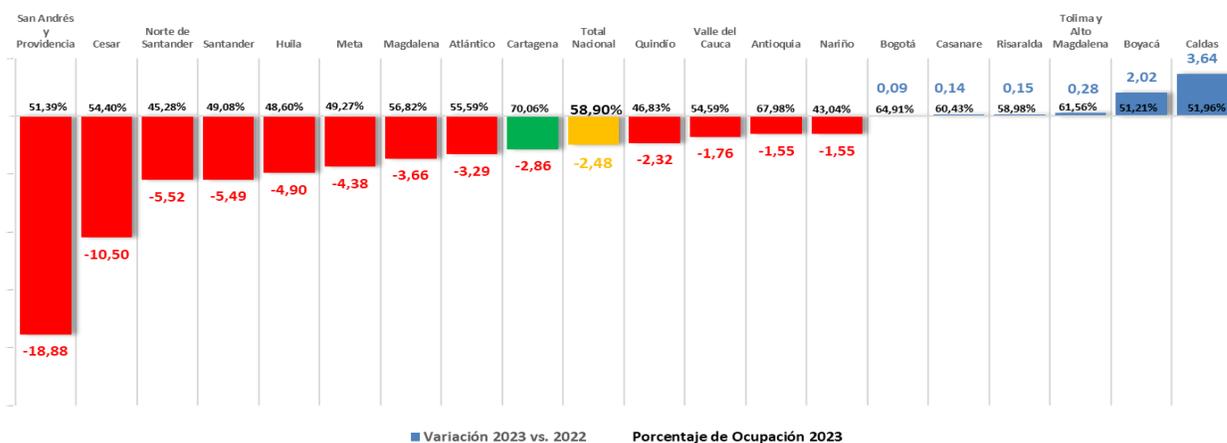
Gráfica 4: Transporte Aéreo Internacional y Nacional 2022 y 2023 en Cartagena por orígenes



Fuente: Cotelco con datos Aerocivil

En cuanto al, porcentaje de ocupación de Alojamientos Turísticos para 2023 fue de 58,90% mientras que para 2022 fue de 61,38% cayendo -2,48 p.p, mientras que Cartagena cayo 2,86 p.p. con una ocupación del 70.06% mientras que para 2022 fue de 72,92%. De la misma forma, los ingresos reales de los alojamientos turísticos bajaron un -0,8% durante el 2023 en Cartagena.

Gráfica 5: Porcentaje de Ocupación 2023 vs. 2022



Solicitud a los autores, ponentes del proyecto y demás honorables miembros de la comisión tercera:

No cabe dudas que se requiere de compromisos e iniciativas legislativas para revitalizar el sector turístico interno y llevarlo a indicadores superiores a los registrados en el 2022,

2023 y antes de pandemia. En tal sentido en el Congreso están cursando algunos proyectos que, con el respaldo del Gobierno, podrían avanzar dando un tratamiento diferencial al sector para atraer a su vez más recaudación tributaria al estimular el consumo formal y generar empleo; Sin embargo por las consideraciones de hecho, legales y económicas arribas expuestas desde la Asociación hotelera y turística de Colombia COTELCO consideramos que en los actuales momentos la creación de cualquier tipo de tributo para aplicación nacional, local o departamental como el planteado para Bolívar, aunque estos sean con cargo a la demanda, en este caso los turistas, es del todo inconveniente tal como lo indica igualmente el concepto del Ministerio de comercio, industria y turismo por lo cual sugerimos a los autores, ponentes de la iniciativa el retiro del proyecto o a los honorables miembros de la comisión el archivo de dicha iniciativa.

Sin perjuicio de lo anterior desde COTELCO siempre estaremos dispuestos o prestos a participar de cualquier discusión, mesa de trabajo o espacios en los cuales se construyan mecanismos que acrecienten el desarrollo turístico de las regiones sin que ello afecte la oferta o la demanda o que conduzca a un decrecimiento del sector en cualquier región.

Cualquier inquietud adicional o nuestra participación que se requiera con nuestro subsector para ampliar nuestros comentarios quedamos atentos.

Con sentimientos de respeto agradecemos la atención al presente.



JOSÉ ANDRÉS DUARTE GARCÍA
Presidente Ejecutivo Cotelco

Proyectó: Claudia Barreto – Directora Jurídica Nacional
Información cifras estadísticas: Gabriel Moreno Director Estudios e Investigaciones / Centro de Pensamiento Turístico
Revisó y aprobó: José Andres Duarte- Presidente Ejecutivo