Bogotá D.C. 26 de abril del 2025

Señor:
JAIME LUIS LACOUTURE
Secretario General
Carama de Representantes

OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY 586 DEL 2025

1. **Articulo 38 punto 2**

Artículo 38. **Obligaciones especiales del operador de plataformas electrónicas o digitales de servicios turísticos.** El operador de plataformas electrónicas o digitales de servicios turísticos que se presten y/o disfruten en Colombia es prestador de servicios turísticos, sin perjuicio de cualquier otra normativa que les sea aplicable, y en tal sentido tendrán las siguientes obligaciones especiales:

2. Interoperar con el Registro Nacional de Turismo en los términos y bajo las condiciones definidas por el Gobierno Nacional, en desarrollo de la política Gobierno Digital, para que quien utilice la plataforma cuente con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo. Para este efecto, la plataforma electrónica o digital deberá habilitar un espacio en el que el prestador de servicios turísticos haga visible su número de Inscripción en el Registro Nacional de Turismo y el certificado correspondiente, el cual deberá actualizarse anualmente.

Para el caso de los establecimientos de hospedaje (EAH), la plataforma electrónica o digital deberá habilitar un campo para que el prestador de servicios turísticos adjunte constancia que acredite el cumplimiento de las normas urbanísticas locales según su ubicación. Además, para inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, se deberá contar con un espacio donde se adjunte el reglamento de propiedad horizontal en el que se autoriza expresamente la operación turística; lo anterior, salvo la información sometida a reserva por la constitución y la ley. Sin el cumplimiento de esto, no se podrá ofertar el inmueble como establecimiento de hospedaje (EAH) en las plataformas electrónicas o digitales de servicios turísticos.

Análisis:

1. Desconexión entre el objeto de la Ley de Turismo y las normas propuestas

a. Objeto de la Ley 2068 de 2020

La Ley 2068 tiene como objeto fortalecer el sector turismo mediante mecanismos que:

1. Fomenten la formalización, competitividad y sostenibilidad del sector.
2. Regulen la actividad de los prestadores de servicios turísticos.
3. Promuevan el desarrollo económico y turístico del país.

Su enfoque es el fomento del turismo como actividad económica y no la fiscalización de otras materias jurídicas como la propiedad horizontal o el urbanismo.

b. Naturaleza de las normas de propiedad horizontal

La Ley 675 de 2001 regula las relaciones entre copropietarios, la administración de bienes comunes, y los reglamentos internos. Es decir, su ámbito es privado y se relaciona con la convivencia y la estructura jurídica de los inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal.

- Su incumplimiento genera efectos civiles o administrativos, no necesariamente sanciones de carácter turístico.
- Su aplicación corresponde a los jueces civiles o inspectores municipales, no a entidades del sector turismo.

c. Naturaleza de las normas urbanísticas

Las normas urbanísticas son reglamentaciones locales que derivan de los Planes de Ordenamiento Territorial y los instrumentos de planificación del uso del suelo. Su incumplimiento conlleva medidas por parte de autoridades urbanísticas o ambientales, no del sector turismo.

2. Implicaciones jurídicas de la propuesta

a. Riesgo de desbordar la competencia legal

Incluir exigencias de otras áreas del derecho (propiedad horizontal y urbanismo) en

una ley de fomento económico y turístico:

- Viola el principio de especialidad normativa.
- Desnaturaliza el objeto de la Ley de Turismo.
- Genera una confusión de competencias entre sectores del Estado (turismo, vivienda, justicia, planeación municipal).

b. Inseguridad jurídica

- No existen mecanismos claros, técnicos ni institucionales para que una plataforma digital o un operador turístico valide la legalidad urbanística de un inmueble o el cumplimiento del reglamento de propiedad horizontal.
- Imponer esta carga genera obstáculos innecesarios a la formalización, lo que podría incentivar la informalidad y no lo contrario.

3. Análisis técnico desde el enfoque de política pública

a. Disfuncionalidad práctica

Obligar a los prestadores a anexar documentos como actas, autorizaciones del reglamento de propiedad horizontal o certificaciones urbanísticas en sus anuncios:

- No garantiza el cumplimiento real de la norma.
- No es verificable fácilmente por las plataformas ni por los consumidores.
- No existe un registro nacional o digital homologado para dicha información.

b. Afectación al ecosistema digital

Las plataformas de economía colaborativa y de rentas cortas (Airbnb, Booking, etc.) no son autoridades de verificación de documentos legales colombianos. Imponerles esta carga afecta:

- Su modelo de operación.
- La competitividad del país como destino turístico.
- La inclusión digital de pequeños actores del turismo.

4. Recomendaciones

a. Alternativas más adecuadas

- Incluir estos temas (propiedad horizontal y urbanismo) en los instrumentos de planeación local y no en la ley nacional de turismo.
- Promover mecanismos de coordinación interinstitucional, en los que las alcaldías puedan cruzar datos de licencias, POT, y uso del suelo con los registros de turismo.
- Fortalecer las capacidades de las secretarías de planeación y control urbano, no del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

b. Mantener la Ley 2068 dentro de su campo de acción

Es crucial que la ley de turismo:

- Se enfoque en el desarrollo, competitividad y formalización del sector.
- No asuma funciones que le corresponden a otros sectores.
- No imponga barreras desproporcionadas al registro y operación de los prestadores turísticos.

Conclusión:

La propuesta normativa, aunque parte de una intención legítima de mejorar el cumplimiento normativo de quienes prestan servicios de vivienda turística, resulta inapropiada e improcedente dentro del marco de la Ley 2068 de 2020. Esta ley debe mantenerse dentro de sus límites sectoriales, y cualquier exigencia relacionada con propiedad horizontal o urbanismo debe ser tratada en el marco jurídico correspondiente.

2. **Articulo 38 punto 7**

7. Disponer de mecanismos de atención de peticiones, quejas y reclamos para los prestadores de servicios turísticos y para los turistas. El tiempo de respuesta se deberá ajustar a lo dispuesto en la ley 1755 del 2015 o norma que lo modifique o lo sustituya.

Análisis

Tiempos de respuesta según el tipo de petición (Art. 14 – Ley 1755 de 2015)

Petición de información y copias

- **Plazo: 10 días hábiles** contados a partir del día siguiente a la recepción.
- **Aplica cuando el** ciudadano solicita acceso a documentos públicos, bases de datos o copias simples.

Petición de interés general o particular

- Plazo: 15 días hábiles.
- Aplica cuando se solicita una actuación, intervención, solución o pronunciamiento de fondo sobre un tema específico.

Petición de consulta

- Plazo: 30 días hábiles.
- Aplica cuando el ciudadano pide concepto, orientación o interpretación jurídica, técnica o administrativa.

Petición de documentos o información que no está disponible

- La autoridad debe informar dentro del término respectivo (10 o 15 días, según aplique) que no tiene la información, o que está tramitando el acceso a ella por otra vía.

Traslado de la petición a otra entidad competente

- Si la entidad que recibe la petición no es competente, tiene máximo 5 días hábiles para remitirla a quien sí lo sea e informar al peticionario.

Análisis crítico desde la perspectiva del sector de vivienda turística

Aplicación inapropiada de la Ley 1755/2015 al turismo digital

La Ley 1755 de 2015 fue diseñada para regular el derecho fundamental de petición ante autoridades públicas y excepcionalmente ante particulares que prestan funciones públicas o servicios públicos esenciales. No fue concebida para regular

relaciones contractuales privadas y dinámicas de mercado digital, como las que se dan en la operación de vivienda turística.

Problema:

- Imponer sus tiempos de respuesta (10, 15 o 30 días hábiles) al sector turístico, especialmente a modelos de alojamiento como vivienda turística, resulta desproporcionado y disfuncional.
- En la práctica, los tiempos de respuesta de la Ley 1755 son excesivos para la naturaleza inmediata y altamente reactiva que requiere el turismo digital.

Desfase con los estándares del turismo digital

En modelos como la vivienda turística, los usuarios (huéspedes) y prestadores deben gestionar:

- Ingresos.
- Solicitudes de check-in/check-out.
- Problemas de acceso o confort.
- Reembolsos.
- Cambios de reserva.

La mayoría de estos requieren respuestas en minutos u horas, no en días hábiles.

Ejemplo:

Un huésped que no puede entrar a su alojamiento no puede esperar 15 días hábiles para recibir una respuesta a su petición. Eso colapsaría la experiencia del turista, afectaría la reputación del destino y desincentivaría el uso formal de plataformas.

Riesgo de retroceso en formalización y competitividad

Imponer esta redacción:

- Contradice los esfuerzos de formalización que promueve la misma Ley de Turismo.
- Desincentiva la adopción de canales formales, que hoy funcionan con

estándares internacionales de servicio rápido.

- Resta competitividad al turismo colombiano frente a otros países con regulaciones más ajustadas a la economía digital y al turismo colaborativo.

Conclusión

Incluir los tiempos de la Ley 1755/2015 como obligatorios y únicos para todos los prestadores turísticos no responde a la realidad operativa del turismo moderno, especialmente en modelos de vivienda turística soportados en plataformas. Esta modificación legislativa, si no se ajusta, puede afectar gravemente la experiencia del huésped, la capacidad de respuesta del prestador y la competitividad del destino Colombia.

3. Articulo 38 punto 9.

9. Establecer un aviso permanente en la plataforma electrónica o digital de servicios turísticos, mediante el cual se advierta a los prestadores de servicios turísticos y a los consumidores sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas en las leyes aplicables, así como la existencia de la normativa interna relacionada con la prohibición y sanción de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes y la trata de personas con fines de explotación sexual.

Análisis frente a la propuesta del numeral 9:

- La intención es legítima y coherente con la protección de la niñez.
- Sin embargo, ya está contemplada de forma obligatoria y operativa en la Ley 1336 de 2009 y su reglamentación.
- La obligación de colocar avisos en plataformas digitales está implícita en el cumplimiento del código de conducta y su visibilización.
- La redacción podría generar duplicidad normativa, confusión o incluso sobrerregulación.

Conclusión

El numeral 9 propuesto es redundante y no aporta un nuevo marco de protección, ya que los instrumentos normativos existentes (Ley 1336 de 2009 y resoluciones reglamentarias) cubren de forma clara y suficiente la necesidad de visibilizar y adoptar medidas preventivas contra la ESCNNA en el sector turístico, incluidas las plataformas digitales.

4. **Artículo 4. Adiciónese un inciso al artículo 39 de la Ley 2068 de 2020, el cual quedará asi:**

Artículo 39. Responsabilidad frente al consumidor del operador de plataformas electrónicas o digitales de servicios turísticos. El Operador de plataformas electrónicas o digitales, de servicios turísticos responderá frente al consumidor por publicidad engañosa por permitir que los prestadores de servicios turísticos utilicen la plataforma sin contar con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo, en los términos del artículo 30 del Estatuto del Consumidor, o aquel que lo modifique, adicione o sustituya.

Texto Propuesto (adición al Art. 39):

Los operadores de plataformas electrónicas o digitales de servicios turísticos serán responsables solidarios con los prestadores de servicios turísticos registrados en su plataforma por el pago de las sanciones derivadas de la prestación indebida del servicio en los establecimientos de alojamiento de hospedaje cuando haya incumplimiento de sus obligaciones legales, siempre que exista una sanción administrativa o sentencia judicial en firme. No obstante, estarán exentos de dicha responsabilidad si se acredita que el prestador de servicios turísticos actuó de mala fe haciendo uso indebido de la plataforma o haciendo incurrir en error al operador de la plataforma, lo cual deberá ser debidamente demostrado.

ANÁLISIS

Desproporción e Inseguridad Jurídica

- La responsabilidad solidaria es una figura excepcional en el derecho colombiano, que requiere una relación de participación directa o de control efectivo. En este caso, la plataforma no presta el servicio turístico, no tiene poder de fiscalización, ni interviene en la ejecución del servicio, por tanto:
- No hay nexo causal directo entre la plataforma y el incumplimiento de un prestador.
- Se estarían trasladando responsabilidades administrativas y sancionatorias de un tercero (el prestador) a un mero intermediario tecnológico.

Riesgo para el modelo de negocio y el ecosistema digital

- Esta propuesta pone en riesgo la operación de plataformas nacionales e

internacionales en Colombia:

- Puede generar retirada o limitación de servicios en el país, al hacer inviable jurídicamente su actividad.
- Desincentiva el desarrollo de startups y soluciones digitales locales, que quedarían expuestas a sanciones por hechos ajenos.
- Compromete la libertad de empresa y de intermediación, pilares del comercio electrónico y del turismo 4.0.

Problemas prácticos de aplicación

- Las plataformas no tienen mecanismos para auditar en tiempo real el cumplimiento integral de normas urbanísticas, de propiedad horizontal o licencias locales de todos sus usuarios.
- El control del cumplimiento normativo corresponde a autoridades administrativas, no a intermediarios privados sin competencia ni herramientas para fiscalizar.
- La carga probatoria para demostrar "la mala fe del prestador" es excesiva e irrazonable, pues invierte el principio de presunción de buena fe y convierte a las plataformas en policías o jueces, lo cual no es su rol ni su función legal.

Ya existe un marco regulatorio robusto

- El artículo 30 del Estatuto del Consumidor (Ley 1480/2011) ya establece responsabilidades por publicidad engañosa y omisión de información, con criterios definidos y pruebas requeridas.
- Además, el artículo 39 de la Ley 2068 de 2020 ya señala que las plataformas deben verificar la vigencia del RNT para evitar publicitar prestadores no habilitados.
- Es decir, ya existe responsabilidad cuando la plataforma permite conscientemente la operación de prestadores no inscritos.

Contradicción con principios constitucionales y del derecho administrativo sancionador

- Viola el principio de legalidad y tipicidad de las sanciones, ya que castiga indirectamente a un tercero por la conducta de otro.
- Desconoce el principio de culpabilidad individual, al crear una presunción de

corresponsabilidad.

Conclusión

El inciso propuesto es desproporcionado, descontextualizado y riesgoso, ya que:

- Distorsiona la naturaleza de las plataformas tecnológicas.
- Transfiere responsabilidades sin fundamento legal ni técnico.
- Genera un efecto inhibidor sobre la innovación y el turismo digital.

5. **Articulo 38 punto 10.**

Interoperar con el sistema de información de registro de extranjeros (SIRE), conforme a los termino y condiciones que establezca el Gobierno Nacional, en el marco de la política de gobierno digital, con el fin de realizar los controles de legalidad necesarios al registrar los consumidores, garantizando así la seguridad de los prestadores de servicios turísticos y consumidores que utilicen los servicios ofrecidos

Análisis

Incoherencia entre la norma y la realidad tecnológica

Si bien el texto propuesto del artículo se presenta en el marco de la política de gobierno digital, en la práctica la plataforma SIRE no cumple con criterios básicos de interoperabilidad, usabilidad ni eficiencia operativa. La negativa de Migración Colombia a permitir integración por API o a compartir documentación técnica va en contra del principio de eficiencia administrativa y el enfoque de digitalización del Estado consagrado en múltiples lineamientos del Gobierno Nacional.

Obsolescencia de la plataforma SIRE

El hecho de que SIRE solo funcione por formulario manual o plantillas en Excel, en pleno 2025, lo convierte en una herramienta desactualizada frente a las necesidades de un sector como el turístico, que opera en tiempo real y con alto volumen de datos.

Este desfase provoca una sobrecarga operativa, especialmente para los prestadores de vivienda turística que usan sistemas PMS (Property Management Systems) y no pueden integrarse automáticamente al SIRE.

Riesgo de sanciones desproporcionadas

Aunque Migración Colombia señala que solo sanciona por no reportar (no por el medio de reporte), no contempla las fallas del sistema como una posible causa eximente de responsabilidad.

Esto genera un riesgo jurídico para los prestadores turísticos, quienes podrían ser sancionados por omisiones involuntarias, generadas por la falta de interoperabilidad o por fallas técnicas del propio SIRE.

Contradicción con la política pública de digitalización

Resulta paradójico que el numeral hable de "interoperar con el SIRE" dentro de la política de gobierno digital, mientras Migración Colombia rechaza cualquier tipo de integración técnica automatizada. Esta incoherencia entre el espíritu normativo y la ejecución institucional afecta la legitimidad y viabilidad de la medida.

Conclusión:

El numeral 10 del artículo 38, tal como está planteado, resulta inviable en la práctica y puede generar perjuicios desproporcionados al sector turístico formal, debido a la obsolescencia y rigidez operativa del SIRE. No es posible exigir una interoperabilidad eficiente sin una plataforma interoperable, por lo que se requiere reformular el articulado para que esté alineado con las capacidades reales del sistema estatal y con los principios de gobernanza digital.

6. **Capitulo 2 Articulo 8 PARAGRAFO 30**

Los puntos de control turístico a que se refiere este artículo, además de ser establecidos en sitios o atractivos turísticos, podrán instalarse en zonas de alta demanda y oferta de alojamientos turísticos. Estos puntos tendrán como función la medición de la capacidad de carga y las condiciones de saturación, con el objeto de gestionar de manera adecuada los flujos turísticos y garantizar la protección de comunidades locales.

Análisis

Redundancia e imprecisión conceptual

- El artículo propone establecer puntos de control físico en zonas de alta demanda de alojamiento, sin reconocer que la capacidad de carga turística

no depende exclusivamente de la oferta de alojamiento, sino de una multiplicidad de factores como infraestructura, movilidad, servicios públicos, medio ambiente, dinámicas sociales, etc.

- Limitar la medición de carga o saturación a zonas con oferta de alojamiento puede llevar a una visión sesgada del impacto real del turismo.

Alternativas tecnológicas más eficientes

- Hoy existen soluciones digitales avanzadas como sensores, datos de movilidad, geolocalización, conteo de entradas digitales, plataformas de big data, y analítica predictiva que permiten medir en tiempo real:
- Visitantes por destino.
- Saturación en atractivos o espacios públicos.
- Reservas y ocupación en alojamientos.
- Opiniones y comportamiento de usuarios.
- Estas herramientas eliminan la necesidad de construir físicamente "puntos de control", que implican costos operativos y administrativos innecesarios.

Costos y sostenibilidad

- La construcción e instalación de puntos físicos en zonas turísticas puede resultar costosa e ineficiente, especialmente si existen tecnologías más flexibles, adaptables y de bajo costo que cumplen la misma función.
- Además, la implementación de infraestructura adicional podría generar impactos negativos en los mismos espacios que se quiere proteger (e.g., afectación al paisaje, carga urbanística innecesaria).

Gestión integral y multisectorial del turismo

- La medición de capacidad de carga debe hacerse con enfoque integral, que incluya:
- Atractivos turísticos.
- Infraestructura vial.
- Servicios públicos.

- Condiciones ambientales y sociales.
- Participación comunitaria.
- Concentrarse únicamente en zonas de alojamiento no considera al turista que hace visitas diarias (excursionistas), ni a los impactos en zonas naturales, culturales o patrimoniales.

7. Análisis del Parágrafo – Artículo 12 del Proyecto Normativo

Texto propuesto:

Un (1) año después de la entrada en vigencia de esta Ley, los administradores de inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal que presten el servicio de vivienda turística deberán contar con formación certificada en turismo, conforme a los requisitos y entidades competentes que establezca el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través de reglamentación.

Aspectos positivos del parágrafo:

- Reconocimiento del rol estratégico del administrador en la vivienda turística
  Esta disposición acierta al reconocer que los administradores de propiedad horizontal son actores clave en la convivencia y operación armónica de la vivienda turística. Su capacitación puede incidir positivamente en la gestión de conflictos, la articulación con los prestadores de servicios turísticos y el cumplimiento normativo.
- Fortalece la articulación entre turismo y propiedad horizontal
  Al exigir una formación en turismo, se genera un puente entre dos sectores tradicionalmente desconectados: la administración de inmuebles residenciales y el turismo. Esto es especialmente relevante frente al crecimiento del modelo de rentas cortas dentro de edificios multifamiliares.
- Posibilidad de establecer estándares mínimos de conocimiento y gestión
  La reglamentación posterior puede convertirse en una herramienta poderosa para fijar criterios mínimos de conocimiento sobre sostenibilidad, hospitalidad, convivencia, seguridad y normatividad turística.

Aspectos que deben mejorarse o complementarse:

- La formación no debe limitarse únicamente al turismo
  Si bien es importante que los administradores entiendan los fundamentos

del turismo, la vivienda turística tiene dinámicas propias que requieren una formación especializada. Por ejemplo:

- Marco normativo mixto (turismo, propiedad horizontal, urbanismo).
- Gestión de reservas, rotación de huéspedes y servicios compartidos.
- Mecanismos para resolución de conflictos vecinales derivados del uso turístico del inmueble.
- Protocolos de seguridad, convivencia y responsabilidad frente a terceros.

Por tanto, el enfoque de la capacitación debería ser "turismo y gestión integral de la vivienda turística", no solo turismo general.

- No considerar esta formación como un requisito meramente formal Existe el riesgo de que esta obligación se convierta en un simple trámite. Es fundamental que la formación sea pertinente, técnica y práctica, desarrollada con base en las necesidades reales del sector y adaptada a los contextos locales.
- Necesidad de una oferta educativa descentralizada y accesible Para que la medida sea efectiva, el Ministerio deberá garantizar que exista oferta de formación certificada en todos los territorios, a través de modalidades presenciales, virtuales o híbridas, y a bajo costo.

Conclusión:

La exigencia de formación para administradores de inmuebles con vivienda turística es un paso importante hacia una gestión más profesional, armónica y sostenible del turismo en entornos residenciales. No obstante, para que esta medida sea efectiva, debe diseñarse una formación integral que aborde no solo el turismo, sino las particularidades de la gestión de la vivienda turística, su marco legal, sus desafíos comunitarios y sus implicaciones operativas.
Esto representa una gran oportunidad para elevar el estándar del sector y mejorar la convivencia en comunidades con presencia de turismo de corta estancia.

Conclusión General de las Observaciones al Proyecto de Ley 586 de 2025

La Asociación Colombiana de Prestadores de Servicios Turísticos por Medio de Plataformas Digitales – ASOHOST, en su calidad de representante gremial de más de **60.000 viviendas turísticas** a lo largo y ancho del país, eleva respetuosamente estas observaciones con el fin de salvaguardar no solo los intereses legítimos de nuestro sector, sino también el propósito superior de construir un turismo **sostenible, competitivo, democrático y de alta calidad** en Colombia.

Cada una de las propuestas analizadas evidencia que, aunque compartimos la legítima intención de fortalecer la regulación del sector, las modificaciones planteadas en el Proyecto de Ley 586 de 2025, de no ser adecuadamente ajustadas, podrían derivar en efectos contraproducentes: aumento de la informalidad, inseguridad jurídica, desincentivo a la innovación tecnológica, y, en última instancia, una grave afectación a la competitividad de Colombia como destino turístico emergente.

Nuestra voz no es la de un pequeño sector, sino la de un **ecosistema vibrante de hospitalidad**, conformado por miles de hogares que, al abrir sus puertas al mundo, impulsan la economía, promueven el turismo sostenible, diversifican la oferta y generan bienestar en las comunidades locales.

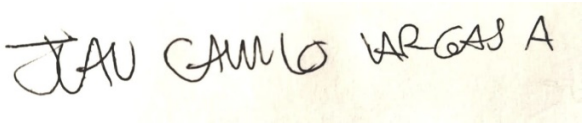
Exhortamos respetuosamente a los honorables legisladores a reconocer la importancia estratégica de nuestro gremio, a acoger estas observaciones con el rigor técnico que demanda la política pública moderna, y a trabajar juntos en el perfeccionamiento de una normatividad que, sin desconocer la necesidad de regulación, potencie la innovación, fortalezca la formalización y preserve la esencia democrática del alojamiento turístico.

El futuro del turismo colombiano no puede construirse a partir de barreras normativas desproporcionadas, sino sobre la base de la **confianza, la cooperación público-privada y la construcción de soluciones inteligentes y viables**.

ASOHOST y las más de 60.000 viviendas turísticas que representa, reafirmamos nuestro compromiso con un país que recibe al mundo con hospitalidad, calidad y responsabilidad.

Colombia merece un turismo que **sume, no que reste**; que **empodere, no que excluya**; que **construya futuro, no que lo limite**.

Cordialmente ,



Presidente y Director Ejecutivo
ASOHOST - Asociación Colombiana de Prestadores de Servicios Turísticos por Medio de Plataformas Digitales
Nit: 901.580.598-8.
Móvil: 320 4100 176
Email: contacto@asohost.co