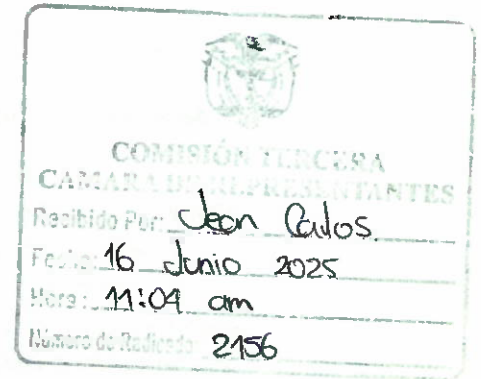


Bogotá D.C, junio 13 de 2025
PE-2025- 137

Señores
Honorable Comisión Tercera Constitucional
Cámara de Representantes de Colombia
Congreso de la República
Bogotá D.C.



Asunto: Comentarios de COTELCO sobre el articulado del Texto de Ponencia de Primer Debate al Proyecto de Ley 230/24C "Por medio de la cual se regula la actividad de vivienda para fines turísticos en Colombia y se dictan otras disposiciones".

Estimados Representantes a la Cámara:

Reciban un cordial y respetuoso saludo de parte de la Asociación Hotelera y Turística de Colombia (COTELCO), gremio que representa a prestadores de los servicios de alojamiento y hospedaje y viviendas turísticas formales en el país.

Nos dirigimos a ustedes con el propósito de presentar nuestras observaciones y comentarios al articulado del texto de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley 230/24C, el cual, consideramos que en su actual formulación es altamente inconveniente y podría generar una competencia inequitativa y desleal para el sector formal de alojamiento y hospedaje, afectando la inversión, el empleo y la calidad de los servicios turísticos en Colombia, bastante ya afectada con la informalidad que aqueja al sector.

Nuestra postura se basa en el compromiso con la formalidad, la legalidad y la equidad en el mercado, buscando un marco normativo que fomente el crecimiento sostenible de todas las modalidades de alojamiento turístico, sin menoscabar los derechos y deberes de quienes operan bajo la estricta regulación actual.

A continuación, presentamos nuestros comentarios por cada artículo, indicando los motivos tanto legales como, de hecho:

I.- Comentarios al Articulado del PL 230 de 2024 Cámara

Artículo 1°. Finalidad.

- **Motivos Legales:** Aunque la finalidad del artículo se centra en incentivos tributarios para la inversión en segunda vivienda y su integración en la economía nacional, al mencionar explícitamente "el fortalecimiento de la oferta turística" y "demanda de bienes y servicios en el territorio colombiano", el proyecto de ley entra en el ámbito de la regulación turística. Es fundamental que este fortalecimiento se dé en un marco de **competencia leal** y respeto a la normativa vigente para los prestadores de servicios turísticos. La Ley 2068 de 2020, en su Artículo 1°, establece que el turismo es una industria esencial y promueve



el desarrollo sostenible y la formalización. Si este proyecto no garantiza la equidad, podría generar distorsiones que van en contravía de esos principios.

- **Motivos de Hecho:** La promoción de la "oferta turística" a través de segundas viviendas con beneficios tributarios y sin equiparación regulatoria para los alojamientos formales, podría significar una ventaja competitiva desleal. Los hoteles y alojamientos reglamentados incurren en costos de operación, cumplimiento normativo y parafiscales que no serían exigidos a estas viviendas, lo que se traduce en una capacidad para ofrecer precios más bajos, desviando la demanda y afectando la viabilidad económica del sector formal.

Artículo 2°. Zona Libre para Segunda Vivienda en Colombia.

- **Motivos Legales:** La definición de "Zona Libre para Segunda Vivienda" como un área geográfica para "proyectos de construcción y desarrollo de infraestructura e inmuebles destinados a vivienda turística" donde los propietarios los destinan a "su habitación personal en forma temporal, transitoria y permanente bajo una normatividad especial en materia tributaria", sugiere una operación que, en la práctica, puede ser indistinguible de los **apartamentos turísticos** o **viviendas turísticas** ya reguladas. La Ley 2068 de 2020, en su Artículo 27, modificó el Artículo 62 de la Ley 300 de 1996, estableciendo que los apartamentos turísticos deben inscribirse en el Registro Nacional de Turismo (RNT). Crear una categoría similar con una "normatividad especial" (tributaria) que no abarque las obligaciones turísticas generales, genera una desigualdad regulatoria.
- **Motivos de Hecho:** La operación de estas viviendas, si bien destinada a "habitación personal", podría fácilmente derivar en arrendamiento turístico constante, compitiendo directamente con la oferta formal. La "temporal" y "transitoria" ocupación es precisamente la esencia de la vivienda turística. Sin una regulación clara y exigente en materia de RNT, sanidad, seguridad, y protección al consumidor, se crea una ventaja injusta para estos desarrollos frente a los establecimientos formales, que deben cumplir con estas exigencias, incrementando sus costos operativos.

Artículo 3°. Declaratoria.

- **Motivos Legales:** El artículo establece que la declaratoria de estas zonas debe ser en concordancia con los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y cumplir con la Ley 388 de 1997. Sin embargo, no se especifica cómo se armonizarán estos desarrollos con el uso turístico del suelo y la infraestructura existente. La Ley 2068 de 2020, en su Artículo 24, insta a las entidades territoriales a incluir la actividad turística en sus POT. Si estas zonas no se planifican adecuadamente desde una perspectiva turística integral, podrían generar conflictos de uso de suelo y saturación de servicios en áreas no preparadas.
- **Motivos de Hecho:** La declaratoria de Zonas Libres sin una planificación detallada sobre su impacto turístico (más allá de la inversión inmobiliaria) podría generar problemas de convivencia en zonas residenciales, afectación de servicios públicos, y una concentración desordenada de "oferta turística" que podría no estar alineada con la estrategia de

desarrollo turístico de las regiones o las ciudades. La experiencia internacional demuestra que la proliferación descontrolada de viviendas turísticas en zonas residenciales afecta la calidad de vida de los habitantes permanentes.

Artículo 4°. Inversionistas.

- **Motivos Legales:** La definición de "Inversionistas" (personas naturales o jurídicas que adquieren inmuebles para vivienda personal de manera temporal o transitoria) y el "Inversionista desarrollador" que construye y vende estos inmuebles, no especifican si estas viviendas, una vez adquiridas, serán consideradas **prestadores de servicios turísticos** en caso de ser arrendadas. La Ley 2068 de 2020, Artículo 6, define claramente qué es un prestador de servicios turísticos, y en el Artículo 27, modificado el Artículo 62 de la Ley 300 de 1996, incluye expresamente los apartamentos turísticos. Si estas viviendas se arriendan al público turístico sin cumplir los requisitos de los prestadores formales, se vulneraría la igualdad ante la ley.
- **Motivos de Hecho:** El hecho de que se definan "inversionistas" que pueden usar las viviendas de forma "temporal o transitoria" abre la puerta al arrendamiento turístico habitual. Si estos "inversionistas" no son tratados como prestadores de servicios turísticos cuando arrienden sus inmuebles, el sector formal enfrentaría una desventaja insostenible. La ausencia de obligaciones como el pago de impuestos específicos al turismo, la inscripción en el RNT o la aplicación de normas de seguridad hotelera, facilita una operación a menor costo y con menos responsabilidades, afectando la cadena de valor turística.

Artículo 5°. Registro Único para Segunda Vivienda (RUSVI).

- **Motivos Legales:** Si bien la creación de un RUSVI para fines tributarios es comprensible, este no debe reemplazar ni eximir la obligación de inscripción en el **Registro Nacional de Turismo (RNT)** para aquellas viviendas que sean destinadas al arrendamiento turístico. La Ley 2068 de 2020, en su Artículo 27, ratifica la importancia del RNT como un mecanismo de control y formalización para todos los prestadores de servicios turísticos. Un registro paralelo que no dialogue con el RNT o que sea visto como una alternativa, socavaría la formalización del sector.
- **Motivos de Hecho:** La existencia de dos registros, uno con fines tributarios (RUSVI) y otro para la actividad turística (RNT), podría generar confusión y ser aprovechado para evadir responsabilidades en el ámbito turístico. Es crucial que cualquier vivienda que se arriende con fines turísticos, indistintamente de su categorización como "segunda vivienda", esté obligatoriamente inscrita en el RNT y cumpla con todas las obligaciones inherentes a un prestador de servicios turísticos.

Artículo 8°. Administrador.

- **Motivos Legales:** Celebramos que el artículo establezca la obligatoriedad de que el "Administrador" de la Zona Libre para Segunda Vivienda lleve el **control del arrendamiento turístico de las viviendas** y su inscripción en el **Registro Nacional de**

Turismo como prestadores de servicios turísticos, así como la responsabilidad del pago de la contribución parafiscal. Esto es un paso fundamental para la formalización y la equidad. Sin embargo, es vital que las **sanciones (multas hasta de 10 SMMLV)** sean lo suficientemente disuasorias y que la fiscalización sobre estos administradores sea efectiva para garantizar el cumplimiento de esta función esencial. La Ley 2068 de 2020, en su Artículo 30, también establece sanciones para la prestación de servicios turísticos sin la debida inscripción.

- **Motivos de Hecho:** Este artículo es crucial para mitigar la competencia desleal. Es imperativo que la reglamentación del Artículo 8 sea robusta y que las autoridades (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Superintendencia de Industria y Comercio, Secretarías de Gobierno) cuenten con las herramientas y el personal para verificar que estas viviendas, una vez arrendadas, cumplan con los mismos estándares de seguridad, sanidad y calidad que los hoteles formales. La falta de un control riguroso sobre el Administrador podría dejar un vacío para la informalidad de miles de unidades. La destinación de las multas al Fondo de Promoción Turística (FONTUR) es un acierto.

Artículo 9°. Registro Nacional de Turismo.

- **Motivos Legales:** Este artículo es de vital importancia, ya que explícitamente establece que los Administradores de las Zonas Libres para Segunda Vivienda deberán inscribirse en el RNT y, crucialmente, **deberán inscribir las viviendas que sean destinadas al arrendamiento turístico y tendrán la calidad de responsables del pago de la contribución parafiscal del turismo.** Esto alinea la iniciativa con las Leyes 300 de 1996, 1101 de 2006, 1558 de 2012 y, por extensión, con la **Ley 2068 de 2020**, que ratifica y refuerza estas obligaciones. Es fundamental que la base gravable y el sujeto pasivo (el Administrador) sean claros para garantizar la correcta recolección del parafiscal, el cual es vital para la promoción y competitividad turística de Colombia.
- **Motivos de Hecho:** Este artículo, si se implementa y fiscaliza correctamente, es el principal mecanismo para nivelar el campo de juego. Asegura que la "oferta turística" generada por estas segundas viviendas contribuya al desarrollo del sector y cumpla con la formalidad exigida a los demás prestadores. Sin embargo, la efectividad dependerá de la capacidad de las autoridades para identificar y sancionar a los administradores que no cumplan con esta obligación. La informalidad en el pago del parafiscal es una de las mayores preocupaciones del sector formal.

Artículo 11. Beneficios Tributarios.

- **Motivos Legales:** Los beneficios tributarios para la adquisición de la segunda vivienda (no integración en la base de cálculo de la renta presuntiva o exención de declaración de renta por 10 años) son el eje del proyecto. Sin embargo, es crucial que estos beneficios estén condicionados al **cumplimiento de las obligaciones turísticas** para las viviendas que se arrienden. La Ley 2068 de 2020 establece en su Artículo 18 que los incentivos tributarios para la inversión turística deben estar en concordancia con el cumplimiento de la

normatividad turística. Si los beneficios se otorgan sin un vínculo explícito con la formalidad turística, se podría incentivar una economía informal paralela.

- **Motivos de Hecho:** Si un inversionista obtiene exenciones tributarias por una vivienda que luego arrienda con fines turísticos sin cumplir las obligaciones del RNT y el parafiscal, se genera una competencia desleal y una inequidad fiscal flagrante. Los hoteles formales no solo no gozan de estas exenciones para sus activos principales, sino que además deben cumplir rigurosamente con todas las cargas tributarias y parafiscales. Los beneficios deben estar atados al uso que se le dé a la vivienda, si esta genera renta turística debe ser gravada y regulada como tal.

Artículo 12. Impuesto predial unificado.

- **Motivos Legales:** La posibilidad de que las entidades territoriales determinen exención del Impuesto Predial Unificado hasta por 10 años en estas zonas, si bien busca incentivar la inversión, debe ser evaluada en el contexto de la carga tributaria total del sector. Los hoteles y alojamientos formales pagan el impuesto predial sin estas exenciones. La Ley 2068 de 2020, aunque promueve incentivos, no sugiere un trato tributario inequitativo a nivel territorial que desfavorezca a los prestadores de servicios turísticos existentes.
- **Motivos de Hecho:** Si se exonera el predial para estas segundas viviendas que compiten con el sector hotelero formal, se agrava la asimetría en costos operativos. Esto podría llevar a una disminución de los ingresos municipales derivados del predial de los hoteles, afectando los presupuestos locales. La medida debe ser cuidadosamente sopesada para no desincentivar la inversión en establecimientos formales y no generar un "dumping" tributario que afecte la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales y la competencia leal.

II.- Consideraciones Generales y Propuestas de COTELCO

COTELCO reconoce la importancia de atraer inversión y fomentar el desarrollo, y la regulación de la vivienda de uso turístico es un paso necesario. Sin embargo, para que el Proyecto de Ley 230 de 2024 Cámara logre sus objetivos sin desvirtuar la **Ley 2068 de 2020** y los principios de competencia leal, instamos a la Honorable Comisión a considerar los siguientes puntos:

1. **Armonización con el RNT:** El **Registro Único para Segunda Vivienda (RUSVI)** debe ser un complemento al **Registro Nacional de Turismo (RNT)**, no un sustituto. Toda vivienda que sea efectivamente destinada al arrendamiento turístico debe estar inscrita en el RNT a través de su Administrador, tal como lo exige la Ley 2068 de 2020 para todos los prestadores de servicios turísticos.
2. **Claridad en la Definición:** Es fundamental que el proyecto sea explícito en que, al momento en que una "segunda vivienda" definida en esta ley sea arrendada con fines turísticos, su propietario o el Administrador de la Zona Libre, automáticamente adquiere la calidad de **prestador de servicios turísticos** y, por ende, todas las obligaciones asociadas (RNT, parafiscales, normas de calidad, seguridad, sanidad y protección al consumidor, etc.).

3. **Fiscalización Rigurosa:** Las autoridades competentes (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Superintendencia de Industria y Comercio, Secretarías de Gobierno) deben contar con los recursos y las facultades para fiscalizar efectivamente el cumplimiento de las obligaciones de los Administradores y, por extensión, de las viviendas que se arrienden en estas zonas. Las sanciones por incumplimiento deben ser disuasorias y aplicarse de manera efectiva.
4. **Contribución Parafiscal sin Excepción:** La obligatoriedad del pago de la contribución parafiscal para el turismo por parte de los Administradores, tal como lo establece el Artículo 9°, es un avance crucial. Este recurso es indispensable para la promoción turística de Colombia, y su no recaudo por parte de cualquier segmento de la oferta debilita financieramente a FONTUR y afecta a todo el sector.
5. **Equidad Tributaria Local:** Los incentivos tributarios a nivel territorial (como la exención del Impuesto Predial) deben evaluarse cuidadosamente para no generar una distorsión significativa que desfavorezca a los hoteles y alojamientos formales, afectando su viabilidad y los ingresos de las entidades territoriales.
6. **Protección al Consumidor:** Es vital que los turistas que se alojen en estas viviendas cuenten con las mismas garantías de protección y acceso a mecanismos de queja y reparación que tendrían en un establecimiento formal.

III.- Requerimiento de Conceptos Gubernamentales sobre el PL 230 de 2024 Cámara

Dado que el Proyecto de Ley número 230 de 2024 Cámara, "por la cual se establecen Incentivos para la adquisición de Segunda Vivienda para estimular la Inversión en Colombia, el fortalecimiento de la oferta turística y se dictan otras disposiciones", incide directamente tanto en el sector turístico como en el régimen tributario del país, es imperativo solicitar los conceptos técnicos y jurídicos de las entidades del Gobierno Nacional competentes para el caso Ministerios de Comercio, Industria y Turismo y Ministerio de Hacienda y Crédito Público, lo anterior garantizará una visión integral, la coherencia normativa y la sostenibilidad de las medidas propuestas.

Fundamento legal:

La necesidad de estos conceptos se fundamenta en diversas disposiciones normativas colombianas, las cuales otorgan a estas carteras ministeriales la responsabilidad de formular y ejecutar políticas en sus respectivos ámbitos:

1. **Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP):**
 - **Ley 38 de 1989 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), Artículo 15:** Establece que la iniciativa para la creación de leyes que decreten un gasto o un beneficio tributario le corresponde al Gobierno Nacional. El PL 230/24C propone beneficios tributarios significativos (exención de renta presuntiva, posible exención de impuesto predial), lo que lo enmarca directamente en esta disposición.

- **Decreto 4712 de 2008 (Estructura del MHCP), Artículo 2°:** Designa al Ministerio de Hacienda y Crédito Público como el órgano rector de las finanzas públicas y el encargado de formular la política económica y tributaria del país. Cualquier proyecto de ley que afecte los ingresos nacionales o territoriales, o que establezca tratamientos tributarios especiales, debe contar con su aval técnico para evaluar el impacto fiscal y la viabilidad presupuestal. La creación de "Zonas Libres para Segunda Vivienda" con normatividad tributaria especial (Artículos 1°, 2°, 11, 12) impacta directamente en las competencias del MHCP.
- **Conceptos de viabilidad fiscal:** Es una práctica legislativa establecida que los proyectos con impacto fiscal cuenten con el concepto favorable del Ministerio de Hacienda, asegurando que las medidas sean sostenibles y no desequilibren las finanzas públicas.

2. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT):

- **Ley 2068 de 2020 (Ley General de Turismo, modificatoria de la Ley 300 de 1996), Artículo 1°:** Reconoce el turismo como una industria esencial para el desarrollo del país y reitera la importancia de la formalización y la sostenibilidad. El PL 230/24C busca el "fortalecimiento de la oferta turística" (Artículo 1°), lo que lo vincula directamente con la política turística nacional.
- **Decreto 210 de 2003 (Estructura del MINCIT), Artículo 11, numeral 1°:** Atribuye al Viceministerio de Turismo la función de "formular, coordinar, dirigir y ejecutar las políticas, planes y programas de promoción, desarrollo y competitividad del sector turístico". La declaratoria de "Zonas Libres para Segunda Vivienda" y la definición de "vivienda turística" (Artículo 2°, 3°) impactan directamente en la gestión y planificación del sector turístico.
- **Decreto 229 de 2017 (Reglamentario del sector de alojamiento turístico), Artículo 1°:** Este decreto reglamenta los servicios de alojamiento turístico, incluyendo los apartamentos turísticos. El PL 230/24C, al referirse a la "vivienda turística" y al "arrendamiento turístico" (Artículo 8°, 9°), aborda una actividad ya regulada por el MINCIT, lo que hace indispensable su concepto para asegurar la coherencia y evitar vacíos o duplicidades normativas.
- **Función de seguimiento y control (Artículo 3° del PL):** El propio proyecto de ley establece que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo determinará el área responsable de hacer el seguimiento y control a la declaratoria de estas zonas, confirmando su rol directo en la implementación de la ley.
- **Registro Nacional de Turismo (RNT):** Los Artículos 8° y 9° del PL 230/24C hacen referencia explícita a la inscripción en el Registro Nacional de Turismo y al pago de la contribución parafiscal del turismo, instrumentos esenciales de la política turística administrados por el MINCIT.

Justificación del Requerimiento

La interacción de los aspectos tributarios y turísticos en el Proyecto de Ley 230/24C genera la necesidad de que ambos ministerios emitan un concepto que aborde:

- **Viabilidad Fiscal:** El Ministerio de Hacienda debe evaluar el impacto de los incentivos tributarios propuestos sobre el recaudo nacional y territorial, así como la sostenibilidad de dichos beneficios en el tiempo.
- **Impacto en el Sector Turístico:** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo debe analizar cómo la creación de estas zonas y los incentivos afectarán la competencia en el mercado de alojamiento, la formalidad de los prestadores de servicios turísticos, la protección al consumidor y la coherencia con la política turística ya establecida, especialmente con la Ley 2068 de 2020.
- **Coherencia Normativa:** Ambos ministerios deben asegurar que el proyecto de ley no genere contradicciones con la legislación vigente en materia tributaria y turística, y que se garantice un marco legal claro y equitativo para todos los actores.

Sin los conceptos técnicos y jurídicos de estas carteras, el proceso legislativo podría aprobar una ley con impactos no previstos, desequilibrios en el mercado y afectaciones a las finanzas públicas o a la competitividad y formalidad del sector turístico.

En los anteriores términos, nuestros comentarios, agradecemos de antemano la atención prestada a dichas consideraciones. COTELCO reitera su compromiso con el desarrollo turístico de Colombia y su disposición a colaborar con la Comisión Tercera y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en la construcción de un marco normativo que sea equitativo, fomente la inversión y la formalidad, y garantice la sostenibilidad del turismo en nuestro país.

Con sentimientos de respeto.


JOSE ANDRÉS DUARTE GARCÍA
Presidente Ejecutivo

c.c. Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - Viceministerio de Turismo-

Proyecto: Claudia Barreto - Directora Jurídica