

Bogotá D.C., 21 de octubre de 2025

Honorables Representantes

**DANIEL CARVALHO MEJIA
ALEJANDRO GARCIA RIOS
JULIAN PEINADO RAMIREZ
JUAN FERNANDO ESPINAL**

**CIRO RODRIGUEZ
JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL
LUIS CARLOS OCHOA TOBON
DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO**

Comisión Sexta

CAMARA DE REPRESENTANTES

La Ciudad

Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley 190 de 2025 Cámara “Por medio de la cual se dictan normas tendientes a fortalecer la gestión integral, planificada y sostenible del turismo con protección de las comunidades residentes y se dictan otras disposiciones”

Honorables Representantes,

Comienzo por extenderles nuestros más cordiales saludos de parte de la Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones – CCIT, la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico – CCCE y la Cámara de Comercio Colombo Americana – AmCham Colombia, organizaciones gremiales que agrupa a las más importantes empresas del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia. En ese sentido, hemos venido trabajando en el país, contribuyendo activamente desde el Sector TIC a la eliminación de barreras para la evolución tecnológica, promoviendo el cierre de la brecha digital, la democratización y la masificación de las TIC, así como el acceso de todos los ciudadanos a la sociedad y economía del conocimiento.

En esta ocasión nos dirigimos a Ustedes con el fin de presentar nuestros comentarios al Proyecto de Ley 190 de 2025 Cámara “Por medio de la cual se dictan normas tendientes a fortalecer la gestión integral, planificada y sostenible del turismo con protección de las comunidades residentes y se dictan otras disposiciones”. Al respecto, respetuosamente solicitamos realizar una audiencia pública con el fin de escuchar a las distintas voces relevantes tanto del ecosistema digital como el de turismo. En ese sentido, hacemos las siguientes observaciones.

1. Comentarios generales

Comenzamos señalando que el Proyecto de Ley propone nuevas obligaciones para los operadores de plataformas electrónicas o digitales de servicios turísticos y para los

prestadores de servicios de alojamiento turístico. Si bien reconocemos la intención de fortalecer la regulación del sector, es importante advertir que algunas de estas disposiciones podrían tener efectos no deseados, tales como la desnaturalización del rol propio de las plataformas, la imposición de cargas que resultan excesivas y desproporcionadas y la generación de un entorno de inseguridad jurídica que podría afectar tanto a actores nacionales como internacionales.

En ese sentido, resulta pertinente resaltar que el texto del Proyecto no recoge plenamente la naturaleza jurídica de las plataformas electrónicas como prestadoras de servicios de la sociedad de la información, aspecto que ha sido ampliamente desarrollado en la legislación colombiana y en el derecho comparado, en particular por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Por ello, consideramos indispensable que toda medida u obligación que se imponga guarde coherencia con los principios constitucionales¹ y con la garantía de la actividad económica. Sin embargo, observamos que las cargas planteadas no cumplen, en todos los casos, con los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad que exige la jurisprudencia constitucional.

De igual forma, resulta oportuno recordar que la Corte Constitucional, mediante la sentencia SU-420 de 2019, precisó que las plataformas de internet, las cuales pueden incluir aquellas relacionadas con servicios turísticos, no son responsables por el contenido que publican sus usuarios. Trasladar a las plataformas responsabilidades que corresponden a los prestadores de servicios o a las autoridades competentes implicaría una modificación sustancial del marco jurídico vigente y les otorgaría funciones de control sobre el flujo de información, lo cual resulta ajeno a su naturaleza. Esta situación podría, además, generar riesgos en materia de libertad de expresión y acceso a la información, derechos ampliamente protegidos en el ámbito internacional, como lo reconoce la Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet, emitida por el Relator Especial de Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión en su artículo segundo².

Asimismo, las disposiciones propuestas implicarían un retroceso frente a los avances introducidos por la Ley 2068 de 2020, que incorporó adaptaciones razonables a la

¹ Constitución Política de Colombia. Artículo 4. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

² Responsabilidad de intermediarios . a. Ninguna persona que ofrezca únicamente servicios técnicos de Internet como acceso, búsquedas o conservación de información en la memoria caché deberá ser responsable por contenidos generados por terceros y que se difundan a través de estos servicios, siempre que no intervenga específicamente en dichos contenidos ni se niegue a cumplir una orden judicial que exija su eliminación cuando esté en condiciones de hacerlo ("principio de mera transmisión").[...]

realidad tecnológica de los modelos digitales. La asignación de deberes como exigir pólizas, validar certificados urbanísticos, verificar condiciones de propiedad horizontal o garantizar la interoperabilidad con sistemas estatales exceden las funciones que corresponden a las plataformas y genera riesgos jurídicos que podrían afectar la confianza en el marco jurídico vigente, incluyendo posibles vulneraciones al principio de legalidad en materia de responsabilidad civil y a las normas internacionales de protección de datos personales. En ese sentido, resulta indispensable diferenciar la actividad que realizan las plataformas electrónicas o digitales de servicios turísticos de aquellas ejercidas por los usuarios en ellas (como la vivienda turística), toda vez que las plataformas no controlan la información publicada por los usuarios, ni la oferta de inmuebles, ni la actividad económica que estos desarrollan. Por lo tanto, la normativa no debe responsabilizar a las plataformas electrónicas o digitales de servicios turísticos por actividades que resultan ajenas a su control.

Debe tenerse en cuenta, además, que imponer nuevas responsabilidades a las plataformas desconoce el principio de legalidad, conforme al cual ninguna carga puede ser atribuida sin una habilitación expresa, clara y precisa en la ley. La Corte Constitucional ha sido clara en este punto, en particular a través de la Sentencia C- 710 de 2001, mediante la cual no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. Extender la responsabilidad a actividades ajenas al control de las plataformas no solo vulnera el principio, sino que también genera un escenario de incertidumbre normativa que afecta la estabilidad y la previsibilidad requeridas para el desarrollo económico. En esta misma línea, es relevante precisar que la responsabilidad civil en el ámbito contractual que exige la existencia de un daño y su atribución a un sujeto determinado, de cara al contrato celebrado (e.g. entre las plataformas y los usuarios o entre los prestadores de servicios turísticos y quienes los reservan en los que las plataformas no participan).

De igual manera, imponer nuevas obligaciones a la operación de la actividad turística generaría un escenario de inseguridad jurídica. El principio de seguridad jurídica tiene rango constitucional y ha sido desarrollado en numerosos pronunciamientos judiciales, en los que se resalta la necesidad de certeza y estabilidad normativa, la fijación de términos definidos para la actuación administrativa o judicial y el principio de conocimiento de las normas aplicables al caso concreto, en cuanto a que dichos términos fijan las condiciones claras de estabilización respecto de cambios normativos.³

³ Sentencia T-502 de 2002

Finalmente, consideramos necesario advertir que algunas disposiciones del Proyecto podrían afectar derechos fundamentales como el derecho de propiedad (artículo 58 de la Constitución Política) y la libertad de ejercer actividades económicas lícitas (artículo 333 de la Constitución Política), sin contar con una justificación técnica suficiente ni con criterios claros de proporcionalidad. Adicionalmente, estas medidas podrían erigir barreras a la libre prestación de servicios transfronterizos, en contravía de los compromisos internacionales asumidos por Colombia en materia de comercio electrónico. A manera de ejemplo, el Capítulo 15 del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos destaca expresamente la importancia de evitar obstáculos a esta modalidad, reconociendo su papel en la promoción del crecimiento económico y la competitividad.

En consecuencia, estimamos conveniente que el Proyecto de Ley sea revisado con el propósito de armonizar la legítima necesidad de regulación del sector turístico con la preservación de la seguridad jurídica, el respeto a los principios constitucionales y el fomento de la innovación y la competitividad del país. Por lo tanto, respetuosamente sugerimos archivar el Proyecto de Ley en su estado actual.

2. Comentarios particulares

2.1. Comentarios respecto al Artículo 1 “Objeto”

El artículo en mención hace referencia a la formalización y competitividad del sector a través del “uso regulado” de plataformas electrónicas y digitales de servicios turísticos. Sin embargo, esta expresión resulta problemática, pues desconoce que la actividad de servicios turísticos mediante plataformas ya se encuentra regulada en el ordenamiento jurídico colombiano, en particular en la Ley 2068 de 2020 y en el Decreto 1836 de 2012, los cuales establecen de manera expresa los requisitos y obligaciones aplicables a dichos actores.

De esa manera, se pasa por alto que tanto las plataformas electrónicas o digitales o de servicios turísticos como otros tipos de prestadores ya cumplen con una regulación en el desarrollo de su actividad. En consecuencia, no se justifica la inclusión del término “uso regulado” en el articulado, toda vez que las plataformas digitales y demás prestadores ya desarrollan su actividad bajo un marco normativo claro. El Proyecto de Ley tampoco aporta razones técnicas o jurídicas que sustenten la necesidad de imponer nuevas cargas regulatorias para esta actividad.

Cabe recordar que el artículo 38 de la Ley 2068 de 2020 estableció de forma taxativa que

las plataformas electrónicas de servicios turísticos que se presten o disfruten en Colombia “únicamente estarán sujetas a las obligaciones allí previstas”, como lo reitera su parágrafo segundo. De esta disposición surge en favor de las plataformas una expectativa legítima, en virtud de la cual sus obligaciones deben limitarse a las expresamente previstas en dicho artículo.

La alteración de estas condiciones contravendría el principio de confianza legítima, definido por la Corte Constitucional en la Sentencia T-204 de 2014 como aquel que *“radica en cada uno de los administrados, ya sea por las acciones u omisiones de la Administración, ha creado un medio jurídico estable y previsible en el cual puede confiar. Lo cual genera en las autoridades públicas la obligación de preservar un comportamiento consecuente, no contradictorio frente a los particulares, surgido en un acto o acciones anteriores, incluso ilegales. Por consiguiente, cuando se pretende contrarrestar dicha sensación de seguridad jurídica, y ella conlleva a la vulneración de derechos fundamentales, la administración está obligada a buscar medidas alternas tendientes a disminuir o atenuar sus efectos, más cuando se está ante sujetos de especial protección constitucional.”*

En este orden de ideas, la creación o modificación de las obligaciones para las plataformas digitales de servicios turísticos introduce cargas intempestivas y desproporcionadas que afectan la confianza legítima y generaría un escenario de inseguridad jurídica que podría impactar negativamente al sector.

Por las razones expuestas, estimamos que el Proyecto de Ley, en los términos planteados, debe ser archivado.

2.2. Comentarios respecto al Artículo 3 “Obligaciones especiales del operador de plataformas electrónicas y digitales de servicios turísticos

Respetuosamente recomendamos archivar el Proyecto de Ley, dado que el artículo 38 de la Ley 2068 de 2020 ya regula de manera expresa las obligaciones especiales de los operadores de plataformas electrónicas o digitales de servicios turísticos. Debe recordarse que las disposiciones vigentes son el resultado de un proceso amplio y complejo de concertación, en el cual se consolidó un régimen pionero en la región, que fijó obligaciones claras y responsabilidades supone un retroceso frente al conceso alcanzado en 2020 y desconoce la estabilidad jurídica que dicha norma proporciona.

La ley 2068 de 2020 brindó certeza y seguridad jurídica al establecer que las obligaciones de las plataformas serán únicamente aquellas previstas en su artículo 38. Esta

delimitación normativa fue esencial para garantizar su previsibilidad y evitar ambigüedades respecto de los alcances de la regulación. Alterar dicho marco implica desconocer los principios desarrollados por la jurisprudencia constitucional, como los señalados en la Sentencia T-502 de 2002 y C-250 de 2012, según los cuales el ordenamiento jurídico debe brindar claridad a los destinatarios de la norma en relación con las cargas que les son exigibles.

En derecho comparado, cabe recordar que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en relación con la demanda interpuesta contra Airbnb Ireland (Airbnb Ireland es la entidad legal que administra la plataforma Airbnb para usuarios europeos y residentes en Colombia; entre otros, mediante pronunciamientos de 2019, reconoció que las plataformas electrónicas constituyen servicios de la sociedad de la información y, por lo tanto, no son responsables del contenido que generan sus usuarios, al no intervenir en los elementos esenciales de la prestación del servicio.⁴

En consonancia, la Corte Constitucional, mediante sentencia SU-420 de 2018, determinó que las plataformas de internet no pueden ser consideradas responsables por los contenidos publicados por sus usuarios, dado que atribuirles tal responsabilidad implicaría conferirles un poder de control sobre el flujo de información en la red, lo cual resulta contrario a la libertad de expresión y al derecho a difundir información. En consecuencia, las plataformas digitales no intervienen en el procedimiento, las condiciones ni en los elementos esenciales de las ofertas realizadas por los usuarios, razón por la cual carece de justificación la imposición de obligaciones que desconozcan esta naturaleza e impliquen asignarles responsabilidad por las actuaciones de los usuarios.

Dentro de las modificaciones planteadas, el numeral primero introduce la exigencia de que los operadores cuenten con Registro Mercantil y con pólizas de responsabilidad civil que cubra daños a huéspedes y terceros. En primer lugar, debe señalarse que el requisito del Registro Mercantil se sobreentiende, y en todo caso, su obligatoriedad debe

⁴ El hecho de que ese proveedor de servicios también ofrezca otros servicios que tienen un contenido material, no impide que el servicio proporcionado por medios electrónicos se clasifique como un servicio de la sociedad de la información, siempre que este último servicio no forme un todo inseparable con esos servicios de contenido material. Por tanto, se basa en los siguientes aspectos: (i) es una plataforma P2P (“peer to peer”), (ii) pone en contacto a los peers (“pares”), y (iii) especialmente, no se da el supuesto para entender que presta el servicio subyacente, porque no ejerce control o influencia decisiva sobre los peers y la actividad que estos realizan, en el caso de servicios de alquiler temporal. Quien realmente determina las condiciones bajo las cuales se ofrece el espacio es el titular del inmueble, imponiendo las reglas o condiciones de contratación del inmueble, el precio, las condiciones de pago, las políticas de cancelación y todo lo relacionado con la estancia en el espacio.

interpretarse conforme a la expresión “cuando sea aplicable”, además, la normativa actual (artículo 3 de la Ley 2068 de 2020) contempla que los prestadores de servicios turísticos pueden ser personas naturales o jurídicas domiciliadas en Colombia o en el extranjero, de modo que no cabe exigir la constitución societaria en Colombia como requisito general. Esta interpretación se ve respaldada por desarrollo normativo contenido en el parágrafo 3 del artículo 2.2.4.1.2.2. del Decreto 1074 de 2015, , adicionado por el parágrafo 1 del artículo 2.2.4.1.1.8 del Decreto 1836 de 2021, que aclaran la situación.⁵ Adicionalmente, imponer a las plataformas de contratar pólizas de responsabilidad civil propias de los prestadores de alojamiento equivaldría a convertir a las plataformas en responsables de hechos ajenos sin fundamento legal. La normativa civil y la jurisprudencia han delimitado la responsabilidad por hecho ajeno (artículos 2347 a 2349 del Código Civil) a supuestos concretos: i) hechos de las personas a cargo, ii) daños causados por los hijos y iii) daños causados por los trabajadores, y la Corte Suprema de Justicia ha indicado que tal responsabilidad se fundamenta en la falta de vigilancia cuando existe una relación de autoridad⁶ o custodia. La redacción propuesta, al exigir pólizas y trasladar responsabilidades propias de los prestadores de alojamiento a las plataformas, podría inducir a interpretar que las plataformas prestan servicios de alojamiento y, en consecuencia, a exigirles asegurar riesgos ajenos, lo cual carece de soporte en el Código Civil o en ley especial y contraviene el principio de legalidad y de seguridad jurídica consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política.⁷

⁵ El Decreto 1836 de 2021, dispone que “la inscripción [en el RNT] de sociedades domiciliadas en el exterior no se entenderá como la constitución de un domicilio o la configuración de un establecimiento permanente en Colombia”. Inclusive, el parágrafo 1 del artículo 2.2.4.1.1.8 del Decreto 1836 de 2021 dispone que “Los guías de turismo, las plataformas electrónicas o digitales de servicios turísticos que se presten y/o disfruten en Colombia domiciliadas en el exterior y los prestadores del servicio de hospedaje o alojamiento turístico que no tengan la calidad de comerciantes, al no estar obligados a matricularse en el Registro Mercantil, -se identificarán con su nombre completo o razón social registrado en el RUT y con el Número de Identificación Tributaria (NIT).”

⁶ C.S.J en sentencia del 16 de julio de 1985 expediente 2919, “Tradicionalmente se ha dicho que la responsabilidad por el hecho ajeno tiene su fundamento en la sanción a la falta de vigilancia para quienes tienen a su cargo el sagrado depósito de la autoridad. Es una modalidad de la responsabilidad que deriva de la propia culpa al elegir (in eligendo) o al vigilar (in vigilando) a las personas por las cuales se debe responder. También se ha sostenido que el fundamento radica en el riesgo que implica tener personas por las cuales se debe responder, por lo cual la ley ha querido que exista aquí una responsabilidad objetiva, esto es sin culpa; y modernamente se sostiene que el verdadero fundamento de la responsabilidad por el hecho ajeno está , en el poder de control o dirección que tiene el responsable sobre las personas bajo su dependencia o cuidado”.

⁷ Corte Constitucional Sentencia SU 072 de 2018. La seguridad jurídica está relacionada con la buena fe, consagrada en el artículo 83 de la Constitución, a partir del principio de la confianza legítima. Este principio constitucional garantiza a las personas que ni el Estado, ni los particulares, van a sorprenderlos con actuaciones que, analizadas aisladamente tengan un fundamento jurídico, pero que al compararlas, resulten contradictorias.

En cuanto al numeral 2, que obliga a los operadores a habilitar un espacio notoriamente visible en el perfil de cada prestador para consignar el número de inscripción en el Registro Nacional de Turismo (RNT) y publicar el certificado correspondiente, la medida carece de justificación práctica. Las plataformas ya disponen de campos para que los prestadores exhiban su número de RNT conforme al artículo 38 de la Ley 2068 de 2020 y el Decreto 1836, y la información del RNT es pública y verificable por las autoridades competentes. Imponer requisitos gráficos, tipográficos o de formato adicionales vulnera el principio de neutralidad tecnológica, reconocido por la Corte Constitucional en Sentencia T-372 de 2023, el cual “prohíbe interferir, discriminar y restringir el derecho de cualquier usuario de internet, para utilizar, enviar, recibir u ofrecer cualquier contenido, aplicación o servicio lícito a través de internet”, y representa una carga desproporcionada que no aporta mayor control ni protección al usuario.

Adicionalmente, la exigencia de adjuntar constancias relativas al cumplimiento de normas urbanísticas o a la autorización de la administración de la copropiedad para el desarrollo de actividades turísticas también resulta improcedente. En primer lugar, la categoría de “alojamiento no permanente” no está definida en la norma turística, lo que genera incertidumbre sobre el ámbito de aplicación de la norma. En consecuencia, debería aclararse si la disposición pretende aplicarse a los establecimientos de alojamiento turístico definidos en el artículo 2.2.4.4.12.1 del Decreto 1836 de 2021, o a otro tipo de prestador. Asimismo, no existe justificación ni utilidad práctica de la medida, ya que las plataformas no cuentan con los medios ni con la obligación natural de verificar el cumplimiento de normas urbanísticas por parte de los usuarios. Tampoco existe un nexo de causalidad que sustente la imposición de esta obligación.

En segundo término, las normas urbanísticas, conforme al artículo 15 de la Ley 388 de 1997, regulan el uso y ocupación del suelo e imponen obligaciones directamente a propietarios y constructores. Por tanto, trasladar estas cargas a las plataformas electrónicas o digitales de servicios turísticos resultaría desproporcionado, dado que estas no son propietarias ni constructoras ni ejercen control sobre los contenidos que publican sus usuarios. La exigencia, en ese sentido, desconoce los sujetos previstos en la norma y los demás medios idóneos y efectivos para conducir a tal fin.

Particularmente, la Corte Constitucional ha señalado que la competencia para la vigilancia y sanción urbanística corresponde de manera exclusiva a las autoridades locales en virtud de la Ley 810 de 2003 y el Decreto 1077 de 2015, que asigna a los alcaldes la facultad de adelantar las actuaciones administrativas tendientes a garantizar

el cumplimiento de las normas urbanísticas y sancionar su incumplimiento.⁸ En la misma línea, el numeral 7 del artículo 333 de la Constitución Política señala que corresponde a los municipios y distritos la vigilancia y control de las actividades de construcción; mientras que el artículo 2.2.6.1.4.11 del Decreto 1077 de 2015 establece que son los alcaldes, a través de inspectores de policía rurales, urbanos y corregidores, los competentes para ejercer dicho control.

Lo anterior aplica igualmente a la segunda parte de este apartado, relativa a la habilitación de un espacio en la plataforma para adjuntar una constancia expedida por la administración de la copropiedad que autorice expresamente el desarrollo de actividades turísticas. Esta exigencia, además de innecesaria, impone cargas adicionales a los propietarios de inmuebles que prestan servicios de alojamiento turístico, al exigir un documento que no está previsto en la legislación vigente. En efecto, el formulario de obtención del RNT para prestadores de servicios de vivienda turística ya contempla una declaración de cumplimiento con los reglamentos de propiedad horizontal, con la cual se satisface la exigencia legal. Por ello, trasladar a las plataformas la obligación de habilitar nuevos campos no solo introduce cargas operativas que afectan su normal funcionamiento, sino que además impone responsabilidades de verificación que resultan materialmente imposibles de cumplir. La labor de vigilancia corresponde únicamente a las autoridades competentes, tal como lo dispone el artículo 29 de la Ley 2068 de 2020, que modifica el artículo 72 de la Ley 300 de 1996.

Por otra parte, el numeral 9 establece la obligación de que las plataformas incorporen una ventana modal en su interfaz principal para informar a prestadores y consumidores sobre las normas aplicables en materia de prohibición y prevención de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA). Esta disposición resulta igualmente problemática, en la medida en que impone cargas tecnológicas injustificadas, limita la neutralidad tecnológica y restringe la libertad empresarial de las plataformas en cuanto a la forma de ofrecer sus servicios. Cabe recordar que la normativa vigente ya contempla sanciones para los prestadores de servicios turísticos que incumplan con dichas obligaciones (artículo 29 de la Ley 2068 de 2020), así como sanciones penales específicas frente a delitos relacionados con la explotación sexual de menores.

En consecuencia, esta nueva obligación generaría una doble regulación sancionatoria y de inseguridad jurídica, al no existir certeza sobre que sanciones aplicar, cual sería el procedimiento correspondiente y que autoridad sería competente para sancionar, si la

⁸ Corte Constitucional Sentencia T-709/14

Superintendencia de Industria y Comercio o los distritos. Todo lo anterior, supone un riesgo de vulneración del principio de *non bis in idem*, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política y ampliamente desarrollado por la Corte Constitucional, conforme al cual ninguna persona puede ser sancionada dos veces por el mismo hecho.

De igual modo, el numeral 10 dispone que las plataformas deben realizar adecuaciones tecnológicas para que, en el proceso de reserva de alojamiento, se registre la identidad de los huéspedes mediante la carga de documentos y el diligenciamiento de información persona, sin lo cual la reserva no podría confirmarse. Esta medida desconoce la naturaleza y funciones de las plataformas electrónicas o digitales de servicios turísticos, las cuales no prestan servicios de alojamiento, sino que facilitan un espacio para el contacto entre usuarios que reservan y oferentes de alojamientos. En efecto, la definición legal de plataforma electrónica o digital de servicios turísticos, recogida en el artículo 2.2.4.4.13.2. del Decreto 1836 de 2021 establece que la plataforma “*permite a los turistas buscar y encontrar un servicio turístico en su destino de viaje, contactarse con el prestador, reservar y/o pagar por el servicio. Intermedian entre el turista y el prestador de servicios y cobran una comisión, remuneración o tarifa de uso al prestador o al turista, o ambos.*” Por su parte, el mismo artículo señala que los prestadores “*se inscriben en la plataforma para publicitar, ofertar, contratar y prestar dichos servicios en el territorio nacional de la República de Colombia.*” Se confirma, así, que el rol de las plataformas se limita a facilitar la búsqueda, contacto, reserva y/o pago, sin asumir obligaciones propias de los prestadores. En consecuencia, exigirles la recolección y custodia de datos de identificación de huéspedes carece de sustento legal, constituye una carga desproporcionada y genera barreras que obstaculizan el desarrollo del sector turístico.

Además, esta obligación amplía de manera indebida el ámbito de aplicación de la Resolución 714 de 2015, que reglamenta el Sistema de información de Registro de Extranjeros (SIRE) como mecanismo de control migratorio. Dicha resolución establece en su artículo 5 que los sujetos obligados son los establecimientos de alojamiento, tales como hoteles, hostales, pensiones, residencias, apartahoteles y demás establecimientos que ofrezcan alojamiento, incluidos los campamentos en cualquiera de sus modalidades, pero en ningún caso las plataformas tecnológicas. En efecto, las plataformas electrónicas o digitales de servicios turísticos no prestan servicios de alojamiento turístico, sino que únicamente facilitan un espacio para que los usuarios ofrezcan y reserven alojamientos. Por ello conforme a la regla especial fijada por Migración Colombia, no existe fundamento para exigir a otros actores esta interoperabilidad.

Cualquier intento de imponer esta obligación a las plataformas desconocería el principio de *lex specialis*, en virtud del cual las normas especiales prevalecen sobre las generales.

En este caso, Migración Colombia es la única autoridad competente para definir los sujetos obligados al cumplimiento del SIRE.

De la misma manera, imponer a las plataformas la obligación de recolectar y custodiar información personal de usuarios con los que no tienen relación contractual las convertiría en responsables de tratamiento de datos sin una finalidad legítima, lo que representa un riesgo para la protección de datos y una carga desproporcionada. La obligación de registrar y reportar la información de usuarios corresponde, como ya está previsto en las regulaciones del SIRE y la Tarjeta de Registro de Alojamiento, exclusivamente a los prestadores de servicios de alojamiento.

Finalmente, el párrafo 4 establece que el operador de plataforma debe verificar anualmente el cumplimiento de las obligaciones legales por parte de los prestadores, e incluso atender quejas de terceros o autoridades, tomando medidas como la eliminación de contenidos. Esta disposición es incompatible con la naturaleza de las plataformas y con la distribución de competencias prevista en la Ley. El artículo 29 de la Ley 2068 de 2020 asigna a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) la función de vigilancia y control en materia turística.

Por ende, trasladar estas funciones a los particulares, en este caso las plataformas, sería contrario al principio de legalidad y equidad, además de generar cargas excesivas. La Corte Constitucional ya se ha pronunciado en este sentido en la Sentencia C-866 de 1999 por medio de la cual señaló que *“Para conferir funciones administrativas a personas privadas mediante acto administrativo de carácter particular, no basta la expedición de dicho acto conforme a lo prescrito por la ley bajo examen, sino que es necesario, adicionalmente, que en todos los casos se suscriba con ellos un convenio mediante el cual expresamente se acepte la asignación de dicho ejercicio de funciones. Sólo de esta manera se preserva el principio de equidad, puesto que la autonomía de la voluntad particular es libre para aceptar la atribución individual de funciones administrativas, aun cuando ella resulte onerosa para el ciudadano. Así, no se imponen entonces cargas exorbitantes a determinadas personas privadas en particular.”*

En suma, la verificación del cumplimiento de requisitos legales por parte de las plataformas tecnológicas resulta inviable tanto jurídica como materialmente, pues no cuentan con el recurso humano ni tecnológico para ello. Imponer tales obligaciones amenaza las garantías constitucionales de libertad de empresa, equidad, proporcionalidad y razonabilidad. Al mismo tiempo, esta modificación podría representar una barrera de entrada para nuevas plataformas interesadas en operar en Colombia y, en consecuencia, un incremento en los costos que terminaría afectando negativamente

a los usuarios del sector turístico.

2.3. Comentarios respecto al artículo 4 “Responsabilidad frente al consumidor del operador de plataformas electrónicas o digitales de servicios turísticos”

Reiteramos la necesidad de archivar el Proyecto de Ley que establece la responsabilidad solidaria de las plataformas digitales de servicios turísticos frente al pago de sanciones impuestas a los prestadores registrados en ellas. Esta disposición resulta desproporcionada, arbitraria, irrazonable e injustificada, y denota un claro desconocimiento del rol que cumplen las plataformas digitales.

En primer lugar, establecer una responsabilidad solidaria a las plataformas desconoce que estas no tienen incidencia alguna en los procedimientos sancionatorios, ni en las condiciones de contratación pactadas entre usuarios y prestadores, ni en los elementos esenciales de la oferta publicada por los usuarios. Corresponde exclusivamente a los prestadores de servicios de alojamiento turístico definir las condiciones de uso, el precio, la disponibilidad, las políticas de cancelación y las reglas aplicables en los inmuebles ofrecidos. Por tanto, las plataformas no ejercen control sobre dichos contenidos ni determinan sus condiciones.

El principio de solidaridad, como ha reconocido la Corte Constitucional en sentencia T-889 de 2014, supone que *“se incorpora a los particulares al cumplimiento de una tarea colectiva con cuyas metas están comprometidos (...)”*. Sin embargo, su aplicación no puede ser arbitraria ni injustificada, pues ello implicaría trasladar una carga total a sujetos ajenos a la obligación principal. En igual sentido, en la sentencia C-038 de 2020, la Corte Constitucional indicó que las obligaciones solidarias *“son aquellas en las que existen sujetos plurales, sea en calidad de acreedores (solidaridad activa) o de deudores (solidaridad pasiva), respecto de la misma prestación que, incluso siendo divisible, cualquiera de los acreedores puede exigir o recibir el pago (...)”*.

De conformidad con lo anterior, la solidaridad exige la existencia de una pluralidad de deudores respecto de la misma prestación, condición que no se configura en la relación entre plataformas digitales y prestadores de servicios turísticos. No existe identidad de prestación, puesto que las plataformas desarrollan actividades distintas y diferenciadas de las de los prestadores. La legislación vigente, además, reconoce a ambos como prestadores de servicios turísticos diferentes a los usuarios, con obligaciones propias y diferenciadas, lo que excluye la posibilidad de hacerlos responsables de manera solidaria por las mismas conductas u obligaciones.

Adicionalmente, la Corte Constitucional en la citada sentencia C-038 de 2020 ha precisado que, aun cuando en el derecho privado y en el derecho público pueden establecerse formas de responsabilidad solidaria, *“la solidaridad pasiva en materia sancionatoria resulta inconstitucional si conduce a que la sanción recaiga sobre una persona diferente a quien realizó personalmente el acto reprochado (...)”*. En ese sentido, la disposición contenida en el proyecto de ley presenta un claro vicio de inconstitucionalidad, en tanto impondría sanciones de naturaleza administrativa a sujetos distintos del infractor. Si un prestador de servicios de alojamiento turístico inscrito en una plataforma incurriera en una infracción, la sanción debería recaer exclusivamente sobre este, y no sobre la plataforma, que no ha participado en la conducta sancionable. Lo contrario implicaría desconocer el principio de legalidad consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, que establece que nadie podría ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se imputa.

De igual modo, la medida proyectada vulnera los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima. Una imposición de este tipo supondría un cambio abrupto e intempestivo en la interpretación normativa, trasladando cargas desproporcionadas e imposibles de cumplir a las plataformas digitales de servicios turísticos. La Corte Constitucional, en sentencia SU-072 de 2018, destacó que la seguridad jurídica implica que *“en la interpretación y aplicación del derecho es una condición necesaria de la realización de un orden justo y de la efectividad de los derechos y libertades de los ciudadanos, dado que solo a partir del cumplimiento de esa garantía podrán identificar aquello que el ordenamiento jurídico ordena, prohíbe o permite.”* En ese contexto, un cambio como el planteado en el proyecto vulneraría de manera manifiesta el principio de confianza legítima, al alterar de forma sustancial y sorpresiva el entendimiento de la norma aplicable.

Asimismo, la Corte ha precisado que el principio de confianza *“funciona entonces como un límite a las actividades de las autoridades, que pretende hacerle frente a eventuales modificaciones intempestivas en su manera tradicional de proceder, situación que además puede poner en riesgo el principio de seguridad jurídica. Se trata pues, de un ideal ético que es jurídicamente exigible. Por lo tanto, esa confianza que los ciudadanos tienen frente a la estabilidad que se espera de los entes estatales debe ser respetada y protegida por el juez constitucional.”*⁹

Finalmente, teniendo en cuenta el desarrollo normativo y jurisprudencial en materia de responsabilidad por el hecho ajeno y solidaridad, no existe fundamento constitucional ni

⁹ Corte Constitucional en Sentencia T-453 de 2018.

legal para atribuir a las plataformas de servicios turísticos responsabilidad solidaria por sanciones impuestas a terceros sobre los cuales no ejercen control ni guardan relación de dependencia o cuidado. Una disposición de esta naturaleza no solo resultaría contraria a los principios constitucionales de legalidad, seguridad jurídica y confianza legítima, sino que, además, desincentivaría de manera significativa la actividad turística en el país.

2.4. Comentarios respecto al artículo 5 “Obligaciones especiales del prestador de servicios turísticos de plataformas electrónicas o digitales de alojamiento turístico no permanente”

El artículo en mención establece un conjunto de obligaciones adicionales para los prestadores de servicios de vivienda turística que resultan innecesarias, ineficaces y desproporcionadas, razón por la cual recomendamos el archivo del Proyecto de Ley.

En primer lugar, el título del artículo no guarda relación con su contenido. Bajo la denominación “Obligaciones especiales del prestador de servicios turísticos de plataformas electrónicas o digitales de alojamiento turístico” se induce a entender que las obligaciones recaen en las plataformas electrónicas o digitales. No obstante, el cuerpo del artículo dispone que los sujetos obligados son los prestadores de servicios de alojamiento no permanente a través de dichas plataformas. Esta redacción genera confusión, en tanto la expresión “plataformas electrónicas o digitales de alojamiento turístico” no se encuentra definida en la Ley 2068 de 2020 ni en su Decreto reglamentario, mientras que la categoría de “prestadores no permanente” tampoco está reconocida en la normativa vigente ni en el proyecto de ley.

Respecto del numeral 1, se dispone que, en los casos de inmuebles sometidos a régimen de propiedad horizontal, el prestador debe solicitar al órgano de administración constancia de autorización para el desarrollo de la actividad. Esta obligación resulta innecesaria y contradictoria con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 1558 de 2012, el cual ya contempla la autorización de la asamblea de copropietarios para el uso turístico de inmuebles en régimen de propiedad horizontal. Adicionalmente, al momento de la inscripción o renovación de los prestadores deben declarar el cumplimiento de las disposiciones del reglamento de propiedad horizontal, lo cual constituye una garantía suficiente. La nueva exigencia introduce una carga redundante que carece de utilidad práctica.

En el numeral 2, se establece que, en los casos en los que el inmueble no se encuentre sometido a propiedad horizontal, el prestador deberá notificar a la Secretaría de Turismo del municipio el uso turístico del inmueble. Esta disposición implica una intromisión

desproporcionada en el derecho de propiedad y una carga administrativa carente de justificación. El Registro Nacional de Turismo (RNT), de carácter público, ya cumple con la función de dar publicidad al uso turístico de los inmuebles. Así lo establece el artículo 2.2.4.1.1.1 del Decreto 1836 de 2021 *“El Registro Nacional de Turismo tiene como objeto: 1. Habilitar las actividades de los prestadores de servicios turísticos. 2. Dar publicidad a los actos de inscripción, actualización renovación, cancelación, suspensión o reactivación de la inscripción. 3. Establecer un sistema de información sobre el sector turístico.”*

El numeral 3 reitera obligaciones ya previstas en la normativa vigente. Los prestadores de servicios de alojamiento deben exhibir en un lugar visible el Registro Nacional de Turismo (RNT), garantizar el registro en el SIRE, diligenciar la Tarjeta de Registro de Alojamiento y cumplir con las disposiciones sobre prevención y sanción de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.

El numeral 4 establece la obligación de adherir al Código de Conducta para la prevención de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA), previsto en la Ley 1336 de 2019. Esta exigencia ya constituye un requisito obligatorio para la inscripción en el Registro Nacional de Turismo (RNT), lo que hace que el mandato proyectado resulte igualmente redundante.

Por su parte, el numeral 5 constituye una injerencia desproporcionada en la facultad de los propietarios para disponer de sus inmuebles, al pretender regular aspectos relativos a las condiciones de reserva y estadía, los cuales corresponden exclusivamente a la gestión empresarial de los prestadores de servicios de vivienda turística. Tales condiciones forman parte del ejercicio legítimo de la libertad económica y de la iniciativa privada, principios reconocido en el artículo 333 de la Constitución Política.

Adicionalmente, los prestadores de servicios de alojamiento turístico ya se encuentran obligados a recopilar los datos de identificación de los huéspedes y reportarlos al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través de la Tarjeta de Registro de Alojamiento Turístico, en los términos del artículo 22 de la Ley 2068 de 2020, el Decreto 1836 de 2021 y las Resoluciones 0409 de 2022 y 700 de 2021 expedidas por dicha cartera.

2.5. Comentarios respecto al artículo 6 “Derechos de los consumidores de plataformas electrónicas o digitales de alojamiento turístico”

Mediante este artículo, se pretende establecer derechos para los consumidores que ya se encuentran plenamente regulados en el Estatuto de Protección al Consumidor (Ley

1480 de 2011). Esta normatividad ya contempla un marco normativo completo en materia de garantías para los consumidores, aplicable según el tipo de servicio prestado y la calidad del prestado. En consecuencia, la adición de este artículo no solo carece de utilidad práctica, sino que además genera una duplicidad normativa innecesaria.

Debe señalarse, adicionalmente, que las obligaciones previstas en el Proyecto de Ley no se ajustan a la naturaleza de las plataformas electrónicas o digitales de servicios turísticos, cuyo rol constituye en fungir como portales de contacto o facilitadores entre oferentes y consumidores. Por esta razón, las plataformas no cuentan con la capacidad de intervenir en la prestación directa del servicio ni de establecer sus condiciones.

En ese sentido, resultaría desproporcionado e irrazonable imponer a las plataformas digitales la obligación de suministrar información objetiva sobre las condiciones y características del servicio, puesto que dicha obligación corresponde exclusivamente al prestador de vivienda turística. Del mismo modo, no es jurídicamente procedente exigir a las plataformas que informen sobre los riesgos derivados del uso normal de las instalaciones o del inmueble ofrecido, ya que ese conocimiento solo lo tiene el prestador del servicio de alojamiento turístico, y no la plataforma que simplemente se está ofreciendo el espacio para que sean los prestadores del servicio de alojamiento quienes ofrezcan sus alojamientos.

2.6. Comentarios respecto al artículo 7 “Obligaciones de los consumidores de plataformas electrónicas o digitales de alojamiento turístico”

En relación con este artículo, estas obligaciones ya se encuentran contempladas en los contratos que celebran los usuarios que reservan los espacios o alojamientos y los prestadores de servicios de vivienda turística. Adicionalmente, los consumidores cuentan con obligaciones expresamente previstas en la Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor) y, de igual manera deben cumplir con lo dispuesto en la Ley 675 de 2011, en particular lo relativo al respeto de los reglamentos de propiedad horizontal que resulten aplicables.

En consecuencia, no existe justificación para incluir nuevamente estas obligaciones en un nuevo Proyecto de Ley, pues ello implicaría una duplicidad normativa innecesaria. Por lo anterior, reiteramos archivar el proyecto.

2.7. Comentarios respecto al artículo 8 “Alianzas de cooperación con plataformas electrónicas o digitales de servicios de alojamiento turístico”

Respetuosamente recomendamos el archivo del Proyecto de Ley, en la medida en que no tiene en cuenta la naturaleza de los acuerdos que pueden suscribir las entidades públicas con personas jurídicas nacionales o extranjeras, los cuales ya se encuentran expresamente regulados en la legislación colombiana.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo cuenta con la competencia para suscribir convenios, memorandos de entendimiento y demás instrumentos de colaboración. Sin embargo, la redacción del articulado proyectado otorga la apariencia de obligatoriedad a la celebración de dichas alianzas, lo cual desnaturaliza la figura de la cooperación voluntaria y termina configurando una restricción a la libertad de las partes intervinientes.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, las entidades estatales, sin importar su naturaleza, tienen la facultad de celebrar convenios de asociación con personas jurídicas. En ese sentido, no resulta necesario imponer normativamente la obligación de suscribir acuerdos con particulares, toda vez que esta posibilidad ya se encuentra contemplada en la normativa vigente aplicable a cada entidad estatal.

Finalmente, es importante precisar que la información que se comparta en el marco de dichos acuerdos debe ajustarse a la legislación aplicable, lo que incluye, en determinados casos, la normativa extranjera. En consecuencia, cada acuerdo para el intercambio de datos o información debe ser evaluado individualmente, con el fin de evitar que entidades extranjeras incurran en el incumplimiento de la legislación vigente en su país de origen.

2.8. Comentarios respecto al artículo 9 “Comercialización de servicios de alojamiento turística a través de plataformas electrónicas o digitales”

En línea con las observaciones realizadas frente a los artículos anteriores, la recomendación es archivar el Proyecto de Ley, dado que establece cargas y obligaciones desproporcionadas a las plataformas electrónicas o digitales de servicios turísticos.

La exigencia de constituir una representación legal en Colombia para cada prestador extranjero de servicios de alojamiento turístico resulta arbitraria, excesiva e injustificada, pues constituye una barrera a la libre circulación de servicios y al comercio electrónico, además de imponer obstáculos al desarrollo de la actividad económica y a la iniciativa privada en el país, protegida por el artículo 333 de la Constitución Política. Cabe recordar que los prestadores de servicios turísticos (incluyendo las plataformas digitales) ya cuentan con la obligación de constituir un domicilio electrónico ante el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para efectos de notificaciones administrativas y judiciales.

Adicionalmente, la legislación vigente no establece una obligación general para que las sociedades extranjeras cuenten con representación legal o sucursal en Colombia por el solo hecho de ser extranjeras. El artículo 474 del Código de Comercio fija los requisitos para la existencia de negocios permanentes en el país, y la Superintendencia de Sociedades, en pronunciamiento 220-30783, precisó que la obligatoriedad de registrar una sucursal debe analizarse caso por caso, sin que sea posible generalizar esta obligación. En consecuencia, las disposiciones sobre representación o sucursal admiten diversas interpretaciones que no pueden ser universalmente aplicadas; por ello el proyecto no puede imponer de forma indiscriminada que todos los prestadores extranjeros deban contar con sucursal o representación en Colombia ni presumir que realizan negocios permanentes en el territorio.

En ese orden de ideas, la norma proyectada excede los límites impuestos por la normativa comercial y, en la práctica, impone a las plataformas digitales una obligación de control que supera incluso la que detentan los entes de supervisión colombianos.

Por lo anterior, para los supuestos en que un prestador extranjero realmente desarrolle una actividad permanente en Colombia ya existen en la normativa mercantil instrumentos y parámetros específicos que regulan la representación legal; una nueva parametrización genérica de la materia iría en contra de las reglas sobre representación previstas en el derecho comercial y vulneraría el principio de seguridad jurídica, desarrollado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-836 de 2001 de la siguiente manera *“Esta garantía sólo adquiere su plena dimensión constitucional si el respeto del propio acto se aplica a las autoridades judiciales, proscribiendo comportamientos que, aunque tengan algún tipo de fundamento legal formal, sean irracionales, según la máxima latina venire contra factum proprium non valet.”*

Adicionalmente, el artículo 9, en su redacción, parecería trasladar a las plataformas electrónicas o digitales el deber de verificar y exigir el cumplimiento, por parte de cada prestador extranjero, del requisito de representación legal. Dicha carga desdibuja la naturaleza tecnológica y el rol de las plataformas, imponiéndoles obligaciones de verificación que resultan excesivas e irrazonables, y que en la práctica podrían dar lugar a bloqueos o exclusiones de prestadores que no alcancen el estándar exigido. En la medida en que el ordenamiento jurídico ya contempla la responsabilidad directa de cada prestador por su propio incumplimiento, no resulta justificable imponer a las plataformas una “supervisión reforzada” que las haga asumir funciones de fiscalización propias del Estado o de los entes de control turístico.

Al respecto, cabe recordar que, conforme al artículo 6 de la Constitución Política, los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes, por lo que no resulta jurídicamente admisible atribuir a los particulares funciones que no les sean legalmente conferidas. Por lo tanto, el legislador no puede ni tiene la facultad de atribuir a las plataformas digitales de servicios turísticos competencias que son propias de la Superintendencia de Industria y Comercio, pues ello constituiría una delegación no prevista ni permitida por la ley.

Como se ha señalado anteriormente, las plataformas, por su naturaleza, no están en condiciones de verificar el cumplimiento de requisitos legales por parte de los usuarios que se registran en ellas. Su función consiste en facilitar la interacción entre oferentes y demandantes, sin intervención activa en los elementos esenciales de la prestación del servicio. Exigir comportamientos materialmente imposibles a las plataformas vulnera el principio de proporcionalidad, conforme a la jurisprudencia constitucional (entre otras, Sentencia C-022 de 1996), que exige que las medidas legislativas sean idóneas, necesarias y proporcionales, de modo que no afecten de forma desmedida los intereses jurídicos de terceros. La asunción de un rol verificador por parte de las plataformas no solo es innecesaria -pues para tal finalidad existen autoridades estatales competentes- sino que, además, implica una carga gravosa que las plataformas no están en capacidad de soportar y que vulnera el citado principio.

Conviene, por último, señalar que la redacción del artículo es ambigua y podría interpretarse en el sentido de que las propias plataformas electrónicas o digitales de servicios turísticos estarían obligadas a obtener representación legal en Colombia, lo cual contravendría lo previsto en la Ley 2068 de 2020 y en el Decreto 1074 de 2015 (modificado por el Decreto 1836 de 2021) respecto de la posibilidad de operar sin domicilio en el país. En particular, el Decreto 1836 de 2021 admite que los prestadores se identifiquen con RUT y NIT a falta de registro mercantil (art. 2.2.4.1.1.7) y dispone que, para la inscripción y renovación del RNT, los prestadores deben estar inscritos en el registro mercantil salvo que se trate de sociedades domiciliadas en el exterior (art. 2.2.4.1.2.2). Dichas previsiones constituyen regulación expresa y suficiente sobre la materia, por lo que la imposición normativa contenida en el proyecto resulta improcedente.

2.9. Comentarios respecto al artículo 10 “De las infracciones”

Debido a que este artículo impone una obligación desproporcionada se reitera la respetuosa solicitud de archivar el Proyecto de Ley. Tal como se ha señalado en observaciones anteriores, este tipo de disposiciones desconocen la naturaleza de las

plataformas electrónicas o digitales de servicios turísticos, al imponerles cargas que, en muchos casos, resultan de imposible cumplimiento. En ese sentido, es necesario destacar dos aspectos fundamentales:

En primer lugar, la norma traslada indebidamente a las plataformas digitales funciones propias de las autoridades estatales, en particular del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y de la Superintendencia de Industria y Comercio, al convertirlas en verificadoras y supervisoras de requisitos legales que corresponden exclusivamente a dichas entidades, en coadyuvancia con los prestadores directos del servicio turístico.

En segundo lugar, al no existir un deber legal de vigilancia que recaiga sobre las plataformas digitales, la disposición analizada configura una responsabilidad objetiva respecto de las conductas de un tercero. Tal como lo ha precisado la jurisprudencia constitucional —por ejemplo, en la Sentencia C-1235 de 2005, la regla general en materia de responsabilidad es que cada persona responde por sus propios hechos, salvo en casos excepcionales de responsabilidad por hecho ajeno, como las obligaciones de vigilancia o de elección, que no son aplicables en este supuesto. En consecuencia, no resulta jurídicamente admisible atribuir responsabilidad a las plataformas digitales por el actuar de los prestadores directos, con los cuales no tienen vínculo alguno de supervisión o control.

La imposición de cargas excesivas que obligan a las plataformas a verificar el cumplimiento de obligaciones de terceros (función que corresponde de manera exclusiva a las autoridades de control) no solo afecta su normal operación, sino que además vulnera el principio de confianza legítima, al imponer cambios normativos intempestivos e injustificados. La Corte Constitucional, en Sentencia T-453 de 2018, precisó que este principio *“funciona entonces como un límite a las actividades de las autoridades, que pretende hacerle frente a eventuales modificaciones intempestivas en su manera tradicional de proceder, situación que además puede poner en riesgo el principio de seguridad jurídica. Se trata pues, de un ideal ético que es jurídicamente exigible. Por lo tanto, esa confianza que los ciudadanos tienen frente a la estabilidad que se espera de los entes estatales, debe ser respetada y protegida por el juez constitucional.”*

2.10. Comentarios respecto al artículo 11 “Coordinación en la gestión turística”

Respecto de este tema, debe retomarse lo señalado anteriormente en relación con la interoperabilidad y el intercambio de información. En consecuencia, se reitera la pertinencia de archivar el Proyecto de Ley.

La imposición de este tipo de obligaciones puede generar conflictos con la legislación aplicable en el país de origen de las empresas extranjeras, particularmente cuando estas se encuentran sujetas al Reglamento General de Protección de Datos (GDPR, por sus siglas en inglés) de la Unión Europea. En tales casos, la obligación de interoperar con autoridades locales podría implicar el incumplimiento de la normativa de origen, derivando en una situación de imposible cumplimiento para las plataformas electrónicas o digitales de servicios turísticos, que se verían forzadas a incumplir la legislación de su país para atender una obligación legal de otro país.

Es importante destacar que las plataformas que almacenan datos personales en el exterior ya están sujetas a obligaciones específicas previstas en el artículo 2.2.4.4.13.10 del Decreto 1836 de 2021, lo cual demuestra que existen cargas adicionales previamente definidas para aquellas que manejan información personal en otros países.

En el marco del GDPR, para realizar transferencias internacionales de datos personales, las empresas deben identificar: (i) la base legal que sustenta la transferencia de datos personales fuera de la Unión Europea y (ii) la base legal que sustenta su divulgación. En relación con la transferencia, esta puede realizarse únicamente bajo tres escenarios: a) hacer la transferencia a países considerados “seguros” por la UE, en los cuales actualmente no se encuentra Colombia; (b) firmar las cláusulas contractuales estándares entre las partes; o (c) realizar la transferencia vía un tratado internacional con el país de origen.

Respecto de la divulgación de los datos personales, las bases legales admitidas son (a) contar con el consentimiento del titular, que debe ser otorgado libremente, específico, informado y no ambiguo; (b) cuando es necesario para la ejecución de un contrato; (c) cuando es necesario para cumplir con obligaciones legales de la UE o un país miembro de la UE; (d) proteger los intereses vitales del titular o un tercero; (e) cuando es necesario para desarrollar una acción en pro del interés público; o (f) hay un claro y evidente interés legítimo de la compañía.

La dificultad para los prestadores extranjeros de cumplir con lo propuesto es tan evidente que el párrafo del artículo 2.2.4.4.13.19 del Decreto 1836 de 2021 ya contempla expresamente la posibilidad de que las autoridades colombianas suscriban convenios con operadores para el suministro de datos desde terceros países. Esto confirma que la normativa vigente aborda el tema de manera suficiente, evitando situaciones de duplicidad normativa.

De otra parte, el párrafo segundo del artículo bajo análisis otorga a los concejos distritales y municipales la facultad de establecer nuevas regulaciones sobre los límites y condiciones de la oferta de establecimientos de alojamiento. Esta disposición genera dos problemáticas. En primer lugar, no resulta evidente si dichas regulaciones se aplicarían exclusivamente a los prestadores de servicios de alojamiento turístico o también a las plataformas digitales por medio de las cuales se ofertan los servicios. Esta ambigüedad puede dar lugar a interpretaciones dispares y a la imposición de cargas desproporcionadas a sujetos que carecen de capacidad para cumplirlas.

En segundo lugar, permitir que los concejos distritales o municipales regulen de manera autónoma aspectos propios de la actividad turística introduce un escenario de inseguridad jurídica, pues se generaría incertidumbre respecto de los alcances y cargas regulatorias que podrían imponerse. Además, ello desconoce que, conforme al artículo 150 de la Constitución Política, es competencia exclusiva del Congreso de la República expedir y modificar las leyes.

2.11. Comentarios respecto al artículo 12

Sin que existan criterios objetivos previamente definidos que determinen qué debe entenderse por una “zona de alta demanda y oferta de alojamientos turísticos”, la norma proyectada puede generar efectos adversos en el desarrollo del sector turístico en Colombia, motivo por el cual respetuosamente recomendamos su archivo.

Una disposición de esta naturaleza podría convertirse en un desincentivo para la inversión turística formal, en especial en municipios intermedios que actualmente se encuentran en proceso de consolidación como destinos turísticos. De igual forma, puede generar impactos negativos sobre las comunidades locales y reducir el empleo en territorios que dependen en gran medida de la actividad turística, particularmente durante temporadas altas y de gran afluencia de visitantes, en las cuales los ingresos derivados del turismo permiten compensar los periodos de menor actividad.

Asimismo, la medida podría fomentar la informalidad y el turismo no regulado, en tanto que los operadores formales podrían verse suspendidos o limitados, mientras que los informales continuarían operando sin ningún tipo de control. Esto no solo debilita la capacidad de carga del destino turístico, sino que también compromete la seguridad de los visitantes.

Es fundamental tener en cuenta que la Sentencia C-713 de 2012 precisó que, en virtud del principio de tipicidad normativa, las disposiciones deben formularse mediante una descripción completa, clara e inequívoca de las conductas reguladas. Ello implica que el legislador también tiene el deber de establecer normas con suficiente precisión para que los destinatarios conozcan de manera cierta cuales son las conductas prohibidas o reprochables, evitando así interpretaciones subjetivas o arbitrarias.

En consecuencia, el párrafo que se pretende incorporar a la Ley 2068 de 2020, al emplear expresiones vagas y situaciones que carecen de definición legal, introduce un escenario de incertidumbre para quienes deben acatar la norma y deja un amplio margen de discrecionalidad para las autoridades encargadas de aplicarla.

2.12. Comentarios respecto al artículo 13 “Declaratoria temporal de saturación”

La ausencia de criterios objetivos que definan las condiciones para declarar la saturación de un área turística, así como la falta de claridad respecto de las licencias o autorizaciones adicionales que se requerirían de manera transitoria a partir de dicha declaratoria, convierten la propuesta en una disposición que puede generar efectos adversos para el desarrollo del turismo en Colombia. Por estas razones, se reitera la pertinencia de archivar el proyecto de ley.

La suspensión temporal de permisos o autorizaciones para la prestación de servicios turísticos vulnera derechos fundamentales reconocidos en los artículos 333 y 58 de la Constitución Política. La libertad económica, por mandato constitucional, solo puede ser restringida cuando se demuestre una afectación real al interés social, ambiental o cultural, lo cual no se evidencia en el articulado. De igual manera, la negativa a expedir registros o licencias como el Registro Nacional de Turismo (RNT) o la exigencia de nuevas habilitaciones no contempladas en la ley constituye una limitación desproporcionada al derecho de propiedad privada, que comprende los atributos de uso¹⁰, goce¹¹ y disposición¹² del bien.

El derecho de propiedad, consagrado en el artículo 58 de la Constitución Política y desarrollado por la jurisprudencia, debe ser protegido de manera explícita. La Corte

¹⁰ La facultad que tiene la persona de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pueda rendir

¹¹ La posibilidad que tiene el titular del derecho subjetivo de recoger todos los productos que acceden o se derivan de su explotación

¹² Reconocimiento de todas aquellas facultades jurídicas que se pueden realizar por el propietario, tales como la enajenación.

Constitucional en la Sentencia T-585 de 2019 precisó que el legislador puede establecer criterios para su ejercicio, siempre que no afecten elementos esenciales ni se configuren situaciones prohibidas por la Constitución, así como se pronunció sobre el derecho a la propiedad¹³. En la misma línea, la Sentencia C-269 de 2021¹⁴ señaló que cualquier limitación a la propiedad privada debe tener una finalidad específica orientada a la protección del interés público, lo cual no se evidencia en la medida analizada.

Por otra parte, el derecho al trabajo, previsto en el artículo 25 de la Constitución Política, se vería directamente comprometido. La Corte Constitucional en la Sentencia C-107 de 2002 reconoció que el trabajo es una actividad libre y lícita que contribuye al desarrollo y dignificación de la persona, ya sea de manera independiente o subordinada. Disposiciones que contemplen la suspensión de nuevas autorizaciones para la prestación de servicios turísticos coartan injustificadamente el ejercicio de este derecho. Tal restricción, además, limita la posibilidad de que los ciudadanos utilicen su propiedad privada como medio para generar ingresos, vulnerando la relación entre el derecho de propiedad y el derecho al trabajo, reconocida en sentencias como la T-580 de 2011.

De igual modo, la limitación planteada desconoce que, conforme al artículo 333 de la Constitución Política, la libertad económica y la libre competencia tienen rango constitucional. Una restricción generalizada de las licencias turísticas afectaría el desarrollo de la actividad económica, reduciendo la inversión, particularmente en municipios intermedios que buscan consolidarse como destinos turísticos. También impactaría negativamente a las comunidades locales que dependen del turismo como fuente principal o complementaria de ingresos, incrementando los niveles de desempleo, especialmente en temporadas de alta afluencia de visitantes.

Finalmente, la medida fomentaría la informalidad y el turismo no regulado. Mientras los operadores formales serían suspendidos o limitados, los informales podrían continuar operando sin control, generando riesgos adicionales para la capacidad de carga de los destinos y para la seguridad de los turistas. Lo mismo ocurriría en caso de que se impusieran nuevas licencias o autorizaciones transitorias no previstas en la ley, como lo

¹³ “En ese sentido, la jurisprudencia constitucional sostiene que el ejercicio del derecho a la propiedad privada no puede ser objeto de restricciones irrazonables o desproporcionadas, que impliquen el desconocimiento del interés legítimo que le asiste al propietario de contar con las condiciones mínimas de goce y disposición, así como de obtener una utilidad económica sobre sus bienes”.

¹⁴ “Por lo tanto, todo límite o restricción a la propiedad privada debe estar motivado por una finalidad específica que se relacione con la utilidad pública, el interés o sus funciones social y ecológica. En este sentido, imponer una afectación al derecho a la propiedad sin cumplir estos requisitos implica una extralimitación del margen de configuración legislativo que habrá de ser analizada a la luz del principio de proporcionalidad.”

establece el párrafo segundo del artículo. La ausencia de reglas claras sobre los requisitos y procedimientos para su expedición vulnera de manera directa el principio de legalidad y abre la puerta a interpretaciones subjetivas y discrecionales.

2.13. Comentarios respecto al artículo 14 “Formulación de la política y planeación del turismo”

La normatividad vigente ya otorga a las autoridades del nivel territorial la potestad de elaborar sus planes y políticas sectoriales. En ese sentido, la modificación propuesta no confiere competencias adicionales y, por el contrario, genera duplicidad, razón por la cual se recomienda el archivo del Proyecto de Ley.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley 152 de 1994, todas las entidades territoriales deben publicar anualmente su plan de acción, de acuerdo con lo aprobado por el Concejo Municipal o la Asamblea Departamental. Ello implica que en dicho plan anual deben incorporarse las políticas públicas en materia de turismo que la entidad territorial tenga previstas. En consecuencia, el artículo que se pretende adicionar no estaría otorgando una nueva facultad, sino replicando una obligación que ya existe y que debe cumplirse desde tiempo atrás.

La adopción de disposiciones de esta naturaleza, que conllevan una doble regulación sobre la misma materia, con efectos sustanciales iguales o similares, puede generar la inaplicabilidad de una de ellas, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 541 de 2023. En efecto, cuando una misma materia se regula en dos ocasiones, y ya existe una norma que faculta las entidades territoriales para adoptar políticas en turismo, se corre el riesgo de que alguna de las disposiciones resulte inaplicable, sin que ello aporte claridad ni seguridad jurídica al ordenamiento.

2.14. Comentarios respecto al artículo 15

La modificación hace referencia a los “administradores de inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal en los cuales se haya autorizado la prestación de servicios de vivienda turística”, sin precisar si se trata del administrador de la copropiedad en los términos de la Ley 675 de 2001 o si, por el contrario, corresponde a un gestor que administra una o varias unidades inmobiliarias destinadas a la prestación del servicio de vivienda turística. Esta ambigüedad genera incertidumbre jurídica respecto al alcance de la disposición y compromete la seguridad jurídica, razón por la cual respetuosamente reiteramos el archivo del Proyecto de Ley.

Recordamos que la seguridad jurídica representa la *“previsibilidad de las decisiones judiciales da certeza sobre el contenido material de los derechos y obligaciones de las personas, y la única forma en que se tiene dicha certeza es cuando se sabe que, en principio, los jueces han interpretado y van a seguir interpretando el ordenamiento de manera estable y consistente. Esta certeza hace posible a las personas actuar libremente, conforme a lo que la práctica judicial les permite inferir que es un comportamiento protegido por la ley.”*

Adicionalmente, la modificación desconoce la naturaleza propia del servicio de vivienda turística, que conforme al artículo 2.2.4.4.12.2. del Decreto 1074 de 2015, modificado por el Decreto 1836 de 2021, se ejerce de manera ocasional y no constituye per se una actividad comercial. En consecuencia, imponer a los administradores de un inmueble la obligación de cumplir con requerimientos propios de una actividad comercial, profesional y permanente, constituye una carga desproporcionada e injustificada.

Este requerimiento también vulnera el principio de libertad económica consagrado en el artículo 333 de la Constitución Política, en la medida en que limita el ejercicio normal de la libertad de empresa.

2.15. Comentarios respecto al artículo 16

No resulta clara la necesidad de establecer esta facultad en la ley, motivo por el cual se reitera la respetuosa recomendación de archivar el Proyecto de Ley. El artículo 209 de la Constitución Política ya establece que *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”*.

En consecuencia, y con fundamento en el principio de coordinación que rige la función administrativa, las entidades del orden territorial ya cuentan con la capacidad de acceder a la información contenida en el Sistema de Información de Alojamiento Turístico del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (SIAT), siempre que dicho acceso se oriente al cumplimiento de las funciones legales de cada entidad y a la satisfacción de los fines estatales, observando en todo momento la normativa de protección de datos personales.

Adicionalmente, el artículo 145 de la Ley 5 de 1992 establece que todo Proyecto de Ley debe contar con una exposición de motivos, de manera que los artículos que no guarden relación con esta no pueden ser considerados válidos dentro del trámite legislativo. En este caso el párrafo que se pretende adicionar no se alinea con la finalidad general de la ley.

2.16. Comentarios respecto al artículo 17 “Adición a los requisitos generales para la inscripción en el Registro Nacional de Turismo”

La exigencia de acreditar que el inmueble destinado a la prestación del servicio turístico se encuentra ubicado en una zona habilitada para tal fin resulta excesiva y reiterativa, por lo que insistimos en la pertinencia de archivar el Proyecto de Ley. En primer lugar, debe destacarse que los prestadores de servicios turísticos ya se encuentran obligados a cumplir con las normas del uso de suelo y disposiciones urbanísticas expedidas a nivel municipal o distrital. La verificación del cumplimiento de estas regulaciones corresponde de manera exclusiva a las autoridades locales competentes en materia de ordenamiento territorial, y no al ente encargado de la administración del Registro Nacional de Turismo (RNT).

Adicionalmente, se debe recordar que las plataformas electrónicas o digitales de servicios turísticos no cuentan con los medios técnicos ni con la obligación legal de verificar el cumplimiento de normas urbanísticas por parte de sus usuarios. Tampoco existe justificación normativa ni un nexo de causalidad que permita trasladarles esa carga.

De acuerdo con el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, las normas urbanísticas regulan el uso, ocupación y aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. Este mismo artículo establece que las normas urbanísticas generales otorgan derechos e imponen obligaciones directamente a los propietarios de terrenos y a sus constructores. En ese sentido, resultaría completamente desproporcionado imponer dichas cargas a las plataformas electrónicas o digitales de servicios turísticos, que no tienen la calidad de propietarios, constructores ni ejercen control publicado por sus usuarios.

2.17. Comentarios respecto al artículo 21 “Gestión de la Calidad Acústica en el turismo”

Enfatizamos la pertinencia de archivar el presente Proyecto de Ley, toda vez que la materia prevista en este artículo ya se encuentra regulada. La denominada “Ley del Ruido” (Ley 2450 de 2025) establece de manera expresa los objetivos y lineamientos

para la formulación de la política de calidad acústica, razón por la cual la iniciativa genera duplicidad normativa innecesaria.

La incorporación de disposiciones que replican regulaciones ya vigentes no solo resulta redundante, sino que también puede dar lugar a confusión para el operador normativo. Permitir este tipo de duplicidades, en las que se regula una misma materia con efectos sustanciales iguales o similares, conlleva el riesgo de que una de las normas resulte inaplicable, de conformidad con el Decreto 541 de 2023.

En consecuencia, al regularse de manera concurrente una misma materia, se crea incertidumbre sobre la aplicabilidad de las disposiciones, lo cual atenta contra la seguridad jurídica y la coherencia normativa del ordenamiento.

2.18. Comentarios respecto al artículo 23 “Monitoreo, seguimiento e impacto del desarrollo turístico”

Este artículo delega en el Departamento Nacional de Planeación (DNP), con el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Comercio y en coordinación con las entidades territoriales competentes en materia turística, la responsabilidad de establecer mecanismos de monitoreo y evaluación del cumplimiento de las disposiciones del Proyecto.

No obstante, esta disposición resulta incompatible con las competencias que, en virtud de la Ley 2068 de 2020, le han sido otorgadas a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) como órgano encargado de la vigilancia y control del cumplimiento de las normas de turismo. En particular, el numeral 72 de la mencionada ley establece que *“Sin perjuicio de la aplicabilidad del régimen de protección al consumidor, la Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá las funciones administrativas contenidas en el capítulo II del Título VIII de la Ley 1480 de 2011 cuando los prestadores de servicios turísticos o quienes se presenten ante el público como tales, incurran en cualquiera de las infracciones tipificadas en el artículo 71 de la presente ley. Además, de las sanciones allí contempladas, podrá ordenar la cancelación de la Inscripción en el Registro Nacional de Turismo hasta por 5 años, atendiendo la gravedad de la falta. Lo anterior sin perjuicio de las acciones jurisdiccionales que en cada caso procedan, ante el juez competente.”*

La aprobación de la medida propuesta generaría un conflicto de competencias entre la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Comercio, Industria y Comercio y las entidades territoriales, lo cual afectaría la seguridad jurídica al no existir claridad sobre los límites

de las funciones de cada entidad. Al respecto, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-836 de 2001 señaló que *“La falta de seguridad jurídica de una comunidad conduce a la anarquía y al desorden social, porque los ciudadanos no pueden conocer el contenido de sus derechos y de sus obligaciones. Si en virtud de su autonomía, cada juez tiene la posibilidad de interpretar y aplicar el texto de la ley de manera distinta, ello impide que las personas desarrollen libremente sus actividades, pues al actuar se encontrarían bajo la contingencia de estar contradiciendo una de las posibles interpretaciones de la ley.”*

Por lo anterior, respetuosamente reiteramos la solicitud de archivar el Proyecto de Ley.

Esperando haber aportado de manera positiva con nuestros aportes, nos ponemos a sus órdenes en caso de tener alguna duda o inquietud sobre los mismos.

Agradeciendo la atención prestada, me suscribo de Usted con sentimientos de consideración y aprecio.

Cordialmente,



ALBERTO SAMUEL YOHAI

Presidente

Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones – CCIT



MARIA CLAUDIA LACOUTURE

Presidente Ejecutiva

Cámara de Comercio Colombo Americana - AmCham Colombia



MARIA FERNANDA QUIÑONES

Presidente Ejecutiva

Cámara Colombiana de Comercio Electrónico – CCCE