

Bogotá, 23 de septiembre de 2025

PE-2025-194

Señores

DIANA MARCELA MORALES ROJAS

Ministra

JHON RAMOS

Viceministro de Turismo

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Asunto: Observaciones al Proyecto de Decreto “Por el cual se modifica la composición del Comité Directivo del Fondo Nacional de Turismo”

Respetados Señores:

La **Asociación Hotelera y Turística de Colombia (COTELCO)**, en su calidad de gremio que agrupa y representa a los empresarios del sector turístico y hotelero del país, el cual es el segundo subsector mayor aportante a la contribución parafiscal al turismo y en atención a la invitación a participar en la construcción y mejora del marco normativo que rige nuestra actividad, se permite presentar respetuosas observaciones al proyecto en referencia en los plazos de ley.

COTELCO ha realizado un análisis del proyecto en mención y reafirmamos nuestro acompañamiento a aquellas iniciativas que, a nuestro juicio, son viables y pertinentes para el crecimiento sostenible de la industria; sin embargo, en el caso particular del proyecto de modificación decreto que nos ocupa, manifestamos nuestra preocupación y la inconveniencia de los cambios propuestos en lo que respecta a la conformación del número de miembros del sector privado turístico aportante a la contribución parafiscal. Consideramos fundamental que dicho número se mantenga en cuatro (4) miembros, tal como ha operado hasta la fecha.

Nuestra posición se fundamenta en lo siguiente:

I.- Consideraciones de hecho:

1.1 Representatividad y Equilibrio: La actual conformación de cuatro (4) miembros del sector privado garantiza una representatividad adecuada de la diversidad de subsectores que integran la cadena de valor turística (Establecimientos de alojamiento u hospedaje turísticos en todas modalidades, agencias de viajes, parques temáticos, aerolíneas entre otros). Reducir este número podría sesgar la toma de decisiones y dejar sin voz a segmentos importantes de la industria.

1.2. Experiencia y Conocimiento Específico: Los miembros actuales han adquirido una valiosa experiencia y conocimiento específico sobre la gestión y destinación de la contribución parafiscal turística, lo que ha permitido una administración eficiente y una inversión estratégica en proyectos que benefician directamente al sector.



1.3. Análisis Exhaustivo de Proyectos: La pluralidad de voces en el Comité Directivo o el órgano correspondiente, facilita un análisis más profundo y exhaustivo de los proyectos y programas financiados con la contribución parafiscal, asegurando que los recursos se destinen a iniciativas de alto impacto y beneficio colectivo.

1.4. Legitimidad y Confianza: El mantenimiento de una participación robusta del sector privado en la administración de estos recursos fortalece la legitimidad del sistema y la confianza de los aportantes, quienes ven garantizada su influencia en el destino de los fondos que ellos mismos contribuyen.

1.5. Profundo Conocimiento del Territorio y Encadenamiento Productivo a Nivel Nacional: La participación robusta del sector privado, representada en cuatro (4) miembros, es esencial para asegurar una mirada integral y complementaria en la implementación de la política turística, especialmente en lo que respecta a la territorialidad.

Por ejemplo, en el caso de COTELCO no solo es un gremio con una oficina central; nuestra red se extiende y se arraiga profundamente en el tejido geográfico y económico del país. Contamos con presencia acreditada y operativa en 27 departamentos, y prestamos servicios y acompañamiento activo en 2 departamentos adicionales.

Esta capilaridad territorial nos confiere un conocimiento de primera mano y una comprensión matizada de las realidades, necesidades y potencialidades turísticas en cada rincón de Colombia. Es una visión que complementa, e incluso enriquece, la perspectiva del Estado, a menudo focalizada desde un nivel central.

Adicionalmente, nuestro rol es fundamental en la dinamización y el encadenamiento productivo que propiciamos en el territorio. No nos limitamos a los destinos del circuito turístico tradicional, sino que nuestra influencia se extiende a zonas no tradicionales y emergentes, donde el turismo es una herramienta poderosa para el desarrollo local y la generación de oportunidades.

Para ilustrar este punto, podemos mencionar municipios de alto potencial y complejidad donde tenemos presencia, y con ello el entendimiento del sector turismo para complementar y apoyar en la mirada del mismo al Estado colombiano en todos sus niveles, como:

- Tumaco (Nariño): Donde la hotelería y el turismo son palancas clave para el desarrollo económico y la construcción de paz.
- Buenaventura (Valle del Cauca): Impulsando el turismo de naturaleza y comunitario, visibilizando su riqueza cultural y ambiental.
- Bahía Solano (Chocó): Apoyando la sostenibilidad del ecoturismo y la observación de ballenas.



- Ocaña (Norte de Santander): Resaltando el patrimonio histórico y cultural como atractivo turístico.
- Barrancabermeja (Santander): Fomentando el turismo industrial, de eventos y de aventura en el Magdalena Medio.

Estos ejemplos concretos, como además nuestra presencia en destinos turísticos por excelencia y en 11 municipios PDET (con 75 hoteles afiliados), son garantía de cómo la experiencia y la red del sector privado son indispensables para identificar oportunidades, mitigar riesgos y asegurar que la contribución parafiscal se invierta de manera efectiva, generando impactos positivos directos en las comunidades locales y fortaleciendo el tejido empresarial a lo largo y ancho de la geografía nacional.

Reducir la participación de los gremios significaría una pérdida invaluable de esta perspectiva territorial y de la capacidad de impulsar el turismo del país.

II. Consideraciones de Derecho:

La naturaleza de la contribución parafiscal, a la que el sector turístico aporta, ha sido ampliamente desarrollada y definida por la jurisprudencia de las altas cortes en Colombia, así como por la legislación vigente.

2.1 Naturaleza de la Contribución Parafiscal: Es fundamental recordar que la contribución parafiscal es un gravamen obligatorio que, aunque se cobra por el Estado, tiene como destino un sector económico específico que lo genera, en este caso, el turismo. Su finalidad es el beneficio exclusivo de dicho sector. La Corte Constitucional ha reiterado en múltiples sentencias (ej. Sentencia C-040 de 1993, Sentencia C-504 de 2005) que las parafiscalidades se caracterizan por:

- Su obligatoriedad.
- Su destinación específica al sector o actividad que la genera.
- Ser administrada, en muchos casos, por entidades semipúblicas o mixtas con participación del sector privado.

2.2. Participación del Sector Privado en la Administración de Parafiscales: La participación del sector privado en la administración de los fondos parafiscales no es una mera concesión, sino un principio esencial que garantiza la pertinencia y eficiencia en la destinación de estos recursos. Esta participación asegura que las inversiones respondan a las necesidades reales del sector que las financia. La intervención de los aportantes es crucial para mantener la idoneidad del gasto y evitar desviaciones de su propósito original.

2.3 Principio de Confianza Legítima: La actual conformación, con cuatro miembros del sector privado, ha sido una constante en la administración de la contribución parafiscal turística. Cualquier modificación que implique una reducción de esta participación afectaría el principio de confianza legítima de los empresarios, quienes han aportado sus recursos bajo unas reglas de juego establecidas y una expectativa



razonable de incidencia en su administración. La Corte Constitucional ha protegido este principio en diversas ocasiones como lo determinó en Sentencia C-131 de 2004, en la cual, refiriéndose a las contribuciones parafiscales y su estabilidad, afirmó:

"El principio de confianza legítima implica que la Administración no puede cambiar intempestivamente las reglas de juego a los administrados cuando éstos han obrado de buena fe con base en una situación jurídica consolidada, aún cuando la nueva situación sea constitucionalmente legítima. Lo anterior supone que los administrados han podido realizar inversiones, planificar su actividad económica, o asumir compromisos con terceros, con base en la seguridad jurídica que las normas o las actuaciones de la Administración les inspiraban. En el caso de las contribuciones parafiscales, el respeto por la confianza legítima de los aportantes y de los beneficiarios del sector intervenido adquiere una relevancia particular, pues la estabilidad de las reglas de su administración y destinación es un factor determinante para la adecuada planificación de las actividades económicas del sector y para la seguridad de las expectativas de quienes han contribuido a su financiación".

Esta cita subraya la importancia de mantener la estabilidad en las reglas de administración de los parafiscales, como la conformación del comité, para garantizar la seguridad jurídica y las expectativas de los empresarios que han planificado y realizado inversiones confiando en dichas condiciones. Una reducción en la participación, en este sentido, sería un cambio intempestivo que erosionaría esta confianza. Es pertinente para este caso que nos ocupa porque habla de la "estabilidad de las reglas de su administración y destinación" y cómo esto afecta la "seguridad de las expectativas de quienes han contribuido a su financiación", lo cual es directamente aplicable a la composición del órgano administrador del Fontur.

III.- Consideraciones Económicas:

3.1. Adecuada Inversión de los Recursos: Mantener una participación robusta del sector privado es una salvaguarda para la adecuada inversión de los recursos parafiscales. Los empresarios son quienes mejor conocen las prioridades y necesidades del sector, y su voz es indispensable para garantizar que la contribución se traduzca en proyectos que realmente impulsen la competitividad y el desarrollo turístico.

3.2. El Rol Fundamental de las Contribuciones Parafiscales en la Financiación del Turismo y la Ausencia de Compromiso Presupuestal Estatal: Es imprescindible que el Gobierno Nacional comprenda cabalmente el peso y la trascendencia de las contribuciones parafiscales para la financiación del sector turístico en Colombia. Lejos de ser un aporte marginal, los recursos parafiscales constituyen la columna vertebral de la inversión directa en promoción, competitividad y sostenibilidad turística.



Para ilustrar esta realidad, si analizamos la planeación presupuestal de este año el peso de los ingresos provenientes de la contribución parafiscal versus los recursos fiscales asignados directamente al turismo es abrumadoramente favorable los primeros. Como dato contundente, una parte significativa de los ingresos que anualmente nutren el Fondo de Promoción Turística (FONTUR) proviene de las contribuciones por la llegada de turistas internacionales (Impuesto Nacional con Destino al Turismo como Inversión Social creado por la ley 1101 de 2006 y que el sector privado apoyamos decididamente), entre otros aportes parafiscales del sector.

Los datos de la ejecución presupuestal que nos han compartido, y que reflejan la realidad de años recientes, muestran con claridad que un buen porcentaje del presupuesto total destinado a la promoción y desarrollo del turismo a través del FONTUR proviene directamente de las contribuciones parafiscales generadas por el propio sector. Esto significa que, del presupuesto global para el turismo, la mayor parte es autofinanciada por los empresarios, por los visitantes internacionales y por la dinámica misma de nuestra industria.

Este panorama nos lleva a una preocupación de fondo: históricamente, el Gobierno Nacional –tanto el actual como los pasados– no ha asignado recursos significativos del Presupuesto General de la Nación para el turismo. A pesar de los múltiples discursos que posicionan al turismo como una locomotora económica, un eje de desarrollo regional o un factor de construcción de paz, este compromiso verbal no se ha traducido en un respaldo presupuestal acorde con el nivel de prioridad que públicamente se le ha otorgado.

La información sobre la ejecución presupuestal que nos han estado reportando evidencia esta desconexión: mientras el sector privado y los visitantes internacionales sostienen la mayor parte de la inversión turística a través de sus contribuciones, la asignación de recursos fiscales directos es insuficiente y desproporcionada frente al potencial y la importancia estratégica del turismo para el país.

En este contexto, la autonomía y la participación activa del sector privado en la administración de sus propios recursos parafiscales, manteniendo la representación de cuatro miembros, no es solo un derecho derivado de la naturaleza de estos fondos, sino una salvaguarda indispensable para garantizar que el dinero que ellos aportan se gestione con la máxima eficiencia y en línea con las verdaderas necesidades de una industria que, lamentablemente, no cuenta con un compromiso presupuestal robusto por parte del Estado central.

3.3. Análisis de los resultados financieros de FONTUR:

Continuando con la línea de lo expuesto en las anteriores consideraciones es importante hacer un análisis cuantitativo de los recursos del Fondo, para ellos nos basaremos en el documento oficial de ejecución presupuestal del Patrimonio Autónomo FONTUR con corte a 31 de julio de 2025 enviado a los miembros del comité directivo.



3.3.1 Composición de ingresos de FONTUR

El presupuesto total de ingresos de FONTUR para la vigencia 2025 es de \$497.825 millones. La composición de los ingresos se distribuye de la siguiente manera:

- Impuesto al Turismo: Constituye el 43% del presupuesto, con \$213.157 millones.
- Recaudo Contribución Parafiscal: Representa el 34% del total, con un presupuesto de \$168.856 millones.
- Saldos por ejecutar Vigencia Anterior: Aporta el 13%, con un valor de \$62.603 millones.
- Rendimientos financieros: Corresponden al 6%, con un presupuesto de \$30.254 millones.
- Liberaciones - Vigencias anteriores: Representan el 3%, con un presupuesto de \$13.023 millones.
- Mayor Recaudo Contribución Parafiscal Vigencia Anterior: Representa el 0% con un presupuesto de \$441 millones.
- Recaudo Multas Vigencia Anterior: Constituye el 0% con \$2.272 millones.
- Recaudo Multas Vigencia 2025: Representa el 0% con \$0.
- Utilidades Agora: Aporta el 0%, con un presupuesto de \$1.838 millones.
- Ingresos bienes recibidos Fontur: Representan el 0%, con un presupuesto de \$775 millones.
- Recursos CNT: Aportan el 1%, con un total de \$4.606 millones.

3.3.2 Composición de Egresos de FONTUR

El presupuesto total de egresos de FONTUR para 2025 es de \$497.825 millones. La distribución del presupuesto se divide en las siguientes categorías principales:

- Inversión: El subtotal de inversión es de \$408.807 millones, lo que representa el 82.1% del presupuesto total de egresos.
 - Fortalecimiento de la Promoción y el Mercadeo Turístico: Es el que tiene mayor rubro dentro de esa línea con un presupuesto asignado de \$199.220 millones.
 - Mejoramiento de la Competitividad Turística: \$98.341 millones.
 - Infraestructura Turística: \$97.931 millones.
- Funcionamiento: El subtotal de funcionamiento es de \$84.378 millones, lo que equivale al 17% del presupuesto total de egresos.



- Recursos CNT: El subtotal de recursos CNT es de \$1.152 millones, representando el 0.2% del presupuesto de egresos.
- Recursos por distribuir en presupuesto de egresos: \$3.488 millones, lo que constituye el 0.7% del presupuesto total.

3.3.3 Porcentaje de ejecución presupuestal

Hasta el 31 de julio de 2025, el total de la ejecución presupuestal de ingresos es de 90%, y el total de ingresos recibidos es de \$322.627 millones.

- **El Impuesto al Turismo ha tenido una ejecución del 100%, pero solo se ha recibido el 44% de los recursos asignados para el año 2025, con \$94.051 millones recibidos de un total de \$213.157 millones.**
- **El Recaudo Contribución Parafiscal ha alcanzado el 74% de su ejecución, con \$124.340 millones recaudados.**
- Los Rendimientos financieros tienen una ejecución del 67%.
- Utilidades Agora y Liberaciones de Vigencias anteriores han superado la ejecución presupuestal, con porcentajes del 106% y 109% respectivamente.

En cuanto a los egresos, la ejecución es del **44%** en proyectos aprobados, **44%** en contratado, y **47%** en pagado.

Desde COTELCO consideramos y recomendamos en distintos espacios al gobierno nacional teniendo en cuenta que la tendencia en presupuesto y ejecución es muy similar en los últimos años, lo que se debe hacer mayores esfuerzos en cuanto a:

- Agilizar la recepción de fondos: Es crucial acelerar la recepción de los saldos pendientes del Impuesto al Turismo, que ascienden a \$119.105 millones para 2025. El saldo total por recibir de las vigencias 2023 a 2025 es de \$262.757 millones, lo que representa una oportunidad para financiar más proyectos.
- Mejorar la ejecución en Inversión: Se debe revisar la baja ejecución en las categorías de inversión, en particular en Infraestructura Turística y Fortalecimiento de la Promoción y el Mercadeo Turístico, que tienen un presupuesto asignado significativo pero una ejecución pagada del 0% y 31% respectivamente. Se han propuesto traslados de fondos para atender estas necesidades, lo que indica la urgencia de reajustes presupuestarios para optimizar el gasto.
- Monitorear el recaudo por sector: Se debe continuar monitoreando de cerca el recaudo de la Contribución Parafiscal por sector. Los datos muestran una fuerte caída significativa del 71.5% en el recaudo de Operadores de plataformas electrónicas o digitales, sin embargo, los datos del RNT



especialmente viviendas Turísticas y otros tipos de alojamiento va en crecimiento lo cual es de alguna manera contradictorio. Es importante entender las razones detrás de estas variaciones para implementar estrategias que diversifiquen las fuentes de recaudo.

- Mejorar la asignación presupuestal para el sector turismo: Se ha mencionado la relevancia del sector pero el presupuesto general de la nacional no contempla aportes para el sector.

Para finalizar, desde COTELCO consideramos que reducir el número de miembros del sector privado en la administración de la contribución parafiscal, de cuatro a menos, es perjudicial. Esta reducción podría comprometer la representatividad, la eficiencia en la gestión y la confianza del sector turístico.

Entendiendo la necesidad del Gobierno de mantener una posición relevante en el comité, COTELCO propone una alternativa enfocada en los recursos del impuesto al turismo. En caso de que un proyecto financiado con estos recursos fiscales sea negado por el voto conjunto del comité, el Gobierno, a través de la Ministra(o) o Viceministra(o), podría ejercer un **voto privilegiado positivo para su aprobación**. Esta propuesta reconoce que, aunque el comité opera bajo principios democráticos y las opiniones privadas deben ser respetadas, el Gobierno puede tener una perspectiva más amplia sobre la conveniencia de ciertos proyectos, obviamente asumiendo plenamente las consecuencias de tal decisión, sin que vincule a los demás.

Por todo lo anterior, instamos al Gobierno Nacional a **reconsiderar la disposición de reducir la participación privada**. Mantener a los cuatro (4) miembros es coherente con la naturaleza de la contribución parafiscal y con el principio de que **quienes aportan los recursos deben tener una voz significativa en su administración manteniendo los niveles de confianza entre el sector**.

Agradecemos de antemano su atención a estas observaciones y reiteramos nuestra disposición a seguir trabajando de forma conjunta en pro del fortalecimiento del turismo en Colombia.

Atentamente,



JOSÉ ANDRÉS DUARTE GARCÍA

Presidente Ejecutivo

Proyecto: Claudia Barreto, Directora Jurídica

Revisó: Edwin Bernal, Director Ejecutivo