

Bogotá, octubre de 2019

Honorable Representante

JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO

Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

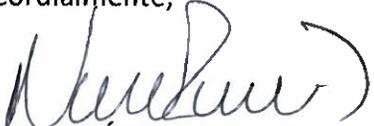

**COMISIÓN TERCERA
CÁMARA DE REPRESENTANTES**
Recibido Por: J. J. Roldán P.
Fecha: 15 Octubre / 19.
Hora: 4:00 p.m.
Número de Radicado: 5692.

Asunto: Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley No. 024 de 2019 Cámara "POR LA CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 468-1 Y 468-3 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO, SE FORTALECEN LOS MECANISMOS PARA IMPULSAR EL TURISMO Y EL TRANSPORTE AÉREO NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Respetado Sr. Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos presentar el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 024 de 2019 Cámara "por la cual se modifican los artículos 468-1 y 468-3 del estatuto tributario, se fortalecen los mecanismos para impulsar el turismo y el transporte aéreo nacional y se dictan otras disposiciones".

Cordialmente,



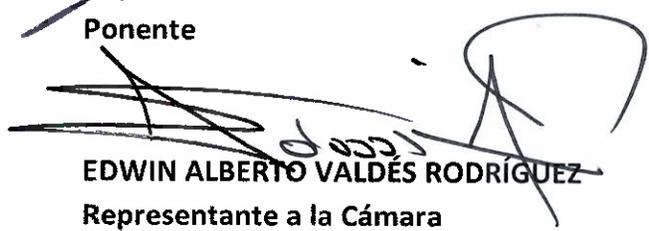
NUBIA LÓPEZ MORALES

Representante a la Cámara
Coordinadora Ponente


YAMIL HERNANDO ARANA PADAÚI
Representante a la Cámara
Ponente


CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN

Representante a la Cámara
Ponente


EDWIN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara
Ponente

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 024 de 2019 Cámara “POR LA CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 468-1 Y 468-3 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO, SE FORTALECEN LOS MECANISMOS PARA IMPULSAR EL TURISMO Y EL TRANSPORTE AÉREO NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos presentar el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 024 de 2019 Cámara “por la cual se modifican los artículos 468-1 y 468-3 del estatuto tributario, se fortalecen los mecanismos para impulsar el turismo y el transporte aéreo nacional y se dictan otras disposiciones”.

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley que nos ocupa corresponde a una iniciativa de origen congresional presentada por el Honorable Congresista MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO, Senador de la República y miembro del Partido Conservador Colombiano. Dicho proyecto fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 23 de julio de 2019 y publicado en la Gaceta del Congreso No. 665 de 2019.

El proyecto es remitido a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes por tratarse de asuntos de su competencia, y la Mesa Directiva, mediante la comunicación CTCP 3.3 – 113-19 del 30 de agosto de 2019 y recibido el 02 de septiembre de 2019, designa como ponentes a los honorables Representantes a la Cámara NUBIA LÓPEZ MORALES (Coordinadora), CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN, YAMIL HERNANDO ARANA PADAÚÍ Y EDWIN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ.

La naturaleza técnica y especializada de la presente iniciativa de ley impuso la necesidad de solicitar una prórroga el día 23 de septiembre de 2019, en aras de contar con argumentos técnicos y con conceptos institucionales por parte de las entidades competentes del Gobierno Nacional. La prórroga fue aprobada y recibida el día 30 de septiembre de 2019, por lo que el

actual informe de ponencia se presenta en el plazo estipulado cumpliendo con los términos establecidos.

2. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley pretende, de acuerdo con su contenido y exposición de motivos, adicionar un numeral al artículo 468-3 del Estatuto Tributario, referente a los servicios gravados con la tarifa del cinco por ciento (5%). De esa manera, se propone que el transporte aéreo de pasajeros se incorpore dentro de los servicios que actualmente se encuentran gravados con la tarifa especial del cinco por ciento (5%).

Por cuenta del presente proyecto de ley, la gasolina de aviación Jet A1 y/o gasolina de aviación 100/130 nacionales se convertiría en un nuevo bien, que por vía del artículo 468-1 del Estatuto Tributario, también estaría gravado con la tarifa del cinco por ciento (5%).

Con ambas medidas como eje central, el autor busca directamente la reducción y simplificación de impuestos a los tiquetes aéreos a fin de fomentar la demanda del servicio interno e internacional de pasajeros.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley No. 024 de 2019 Cámara consta de cinco (5) artículos, incluida la vigencia.

El **Artículo 1º** se refiere al transporte aéreo de pasajeros como un servicio gravado con el 5% dentro del Estatuto Tributario.

El **Artículo 2º** por su parte, se refiere a la gasolina de aviación Jet A1 y/o gasolina de aviación 100/130 en un bien gravado con el 5% dentro del Estatuto Tributario.

El **Artículo 3º** elimina el numeral (3º) del artículo 14 de la Ley 2 de 1976, el cual hace referencia a: "Causan impuesto de timbre nacional: (...) 3) La salida al exterior de nacionales y extranjeros residentes en el país, quinientos pesos (\$ 500.00)".

El **Artículo 4°** determina que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Transporte y la Aeronáutica Civil, así como la Superintendencia de Transportes, garantizarán que la reducción de los costos por la disminución en la tarifa del IVA, sean efectivamente y proporcionalmente trasladados a los consumidores aéreos en la tarifa final del costo del tiquete.

Finalmente, el **Artículo 5°** declara vigente la ley partir de la fecha de su promulgación.

4. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 024 de 2019 Cámara “por la cual se modifican los artículos 468-1 y 468-3 del estatuto tributario, se fortalecen los mecanismos para impulsar el turismo y el transporte aéreo nacional y se dictan otras disposiciones” a que se refiere la presente ponencia cumple con lo establecido en los artículos 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992.

Cumple además con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política referentes a la Iniciativa Legislativa, formalidades de Publicidad, Unidad de Materia y título de la Ley. Así mismo con el artículo 150 de la Carta Política que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las Leyes.

5. COMENTARIOS DEL PROYECTO DE LEY

De conformidad con el contenido de la exposición de motivos y las consideraciones del autor del proyecto de ley No. 024 de 2019 Cámara, esta iniciativa encuentra su principal fundamento en la necesidad de “otorgar un tratamiento tributario especial que permita estimular la industria del turismo y reducir la carga tributaria para que se traduzca en disminución del precio final al consumidor y fomentar la demanda del servicio de transporte aéreo”.

Los destinatarios de la modificación legal que se propone serían los usuarios del servicio aéreo. En términos del autor, “aumentará el consumo del servicio, pues se ha demostrado que el mayor grado de acceso del usuario al servicio de transporte aéreo, evidenciado en los indicadores de tráfico aéreo y población, se explica entre otras razones, por la reducción de las tarifas aéreas”.

El autor del proyecto de ley también recuerda en su exposición de motivos que:

“En el caso específico del transporte aéreo existe una carga impositiva alta, compuesta por tasas y contribuciones que se tienen que cobrar en la venta del tiquete, retener o pagar, y muchos de ellos con exenciones muy particulares que hacen difícil el proceso de recaudo y pago, y en muchos casos exige devoluciones mediante procedimientos manuales en los aeropuertos, utilizando recursos adicionales de las aerolíneas y haciendo menos placentera la experiencia de viaje del usuario”.

La preocupación principal del autor se explica en que esta situación impone barreras artificiales en el sector del turismo y del transporte aéreo y que se traducen en precios elevados y poco accesibles para los usuarios. Argumenta que “en Colombia la carga tributaria y los cargos administrativos representan casi el 55% del valor total de un tiquete que se ofrece en un vuelo internacional, lo que evidentemente atenta contra la competitividad del sector, genera desgaste administrativo para las aerolíneas y define una política que no prioriza el acceso a los tiquetes por parte de los consumidores, sino que antepone el ánimo recaudador en una industria que se ha mostrado eficiente”.

Nos corresponde como ponentes del proyecto de ley revisar el diagnóstico presentado coligado a la problemática expuesta y estudiar si la alternativa señalada en el proyecto de ley (esto es, reducción de impuestos) es la más conveniente a la luz de las diferentes herramientas analíticas de orden constitucional, legal y tributario.

COMENTARIOS DE LOS PONENTES

Sobre el transporte aéreo en Colombia

En primera medida, merece la pena destacar el crecimiento exponencial de las cifras relativas al transporte aéreo en Colombia.

“De acuerdo con el último informe de Estudios Sectoriales de la Aeronáutica Civil, el transporte aéreo en Colombia entre enero y septiembre de 2018 pasó a movilizar 27

millones 600 mil pasajeros, 2,7% más en comparación con los 26 millones 915 mil usuarios transportados en 2017”¹.

En términos más globales, “durante todo el año pasado (2018), se transportaron 37,7 millones de viajeros, lo que representa un incremento del 6,1% frente al 2017. En el mes de diciembre de 2018 se reportó un crecimiento del 13,5%, donde 425.000 pasajeros más se movilaron en el último mes del año, con relación al mismo periodo del 2017. Respecto a los viajeros internacionales, el mismo informe de la Aeronáutica Civil revela que en diciembre 2018 se transportaron 1.480.000 pasajeros más que en el mismo mes del 2017, lo cual representa un crecimiento de 12,1% para el año, al pasar de 12.279.000 viajeros a 13.756.000 pasajeros movilizados en el 2018”².

Según Juan Carlos Salazar Gómez, director de la Aeronáutica Civil, este repunte se ha debido principalmente a la consolidación del sector aéreo en Colombia, la autorización de 18 nuevas rutas al interior y 35 al exterior del país, además del aumento de frecuencias de algunas aerolíneas.

Por el movimiento que se está presentando en este año 2019, las proyecciones apuntan a una movilización que rodea los 40 millones de viajeros.

“Preveemos un comportamiento positivo y aspiramos a que supere con creces la cifra de 40 millones de pasajeros. Me atrevo a decir que llegaríamos a los 41 millones de pasajeros, pasando de 37,8 millones en el 2018. Esto sería un síntoma muy favorable de cómo el transporte aéreo está aportando al desarrollo económico del país y a la conectividad aérea, porque no necesariamente todas las nuevas rutas van al mercado principal en Bogotá, sino que vemos un gran dinamismo en rutas regionales”³.

¹ Aeronáutica Civil de Colombia, 25 de octubre de 2018. “Positivas cifras de crecimiento del transporte aéreo en Colombia”. En línea: <http://www.aerocivil.gov.co/prensa/noticias/Pages/Positivas-cifras-de-crecimiento-del-transporte-a%C3%A9reo-en-Colombia.aspx>.

² Portafolio, 19 de enero de 2019. “Transporte aéreo cerró el 2018 con cifras récord”. En línea: <https://www.portafolio.co/economia/transporte-aereo-cerro-el-2018-con-cifras-record-525394>.

³ Portafolio, 25 de julio de 2019. “El país movería más de 40 millones de viajeros aéreos, por primera vez”. En línea: <https://www.portafolio.co/negocios/el-pais-moveria-este-ano-mas-de-40-millones-de-viajeros-en-avion-531939>.

Con todo lo anterior, será muy probable que para el año 2030, Colombia alcance la meta de movilizar hasta 100 millones de viajeros al año.

El extraordinario desempeño del sector aéreo se atribuye, en buena medida, a la industria, promoción y comportamiento de otro sector clave en la economía nacional: el turismo.

“La aviación se ha convertido en un papel importante para el desarrollo de la industria regional del turismo (...) las dos se encuentran interrelacionadas una de la otra. En materia de competitividad, la industria de la aviación respalda al turismo y la actividad empresarial internacional al suministrar la única red de transportación rápida a escala mundial”⁴.

Sobre el transporte aéreo y su relación con el turismo en Colombia

Está claro que el Estado colombiano considera el transporte aéreo un servicio público esencial, lo cual pone de manifiesto su papel como un factor vital para el desarrollo económico nacional y para la movilidad de las personas y la carga.

En medio de ese escenario, la relación del transporte aéreo con el turismo está dado por una necesaria interrelación y complementariedad. Los asuntos de competitividad, conectividad aérea, seguridad aeroportuaria y promoción turística están transversalmente orientados para que se beneficien ambas industrias. De hecho, el contenido de la exposición de motivos del proyecto de ley bajo análisis entiende que esa relación es crucial y por eso centra su atención en ella.

Además, en el estudio académico de Salazar Betancourt (2018) encontramos un análisis igualmente focalizado en la relación turismo – transporte aéreo a nivel general, y en las respuestas que en materia de infraestructura y conectividad ofrece la aviación civil en Colombia de cara a las exigencias del crecimiento del sector turismo, en un nivel más específico.

⁴ Salazar Betancourt, Diego Armando. 2018. Impacto del turismo en la Aviación de Colombia. En línea: <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/20041/SalazarBetancourtDiegoArmando2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

La hipótesis del documento parte de una realidad innegable y es que el crecimiento del turismo (10% del PIB mundial y generador de uno de cada once empleos el planeta⁵) impone la necesidad de incrementar las capacidades del sector aéreo para enfrentar la demanda de movilidad de pasajeros.

No obstante, atendiendo la lectura del informe de Fedesarrollo, *Competitividad en el transporte aéreo en Colombia*, se encuentra que “el transporte aéreo presta un servicio a una gran variedad de sectores, inclusive más grandes que el turismo. Por ejemplo, el 30% de las ventas del sector se hacen al sector comercio, el cual incluye una gran cantidad de sub-sectores. El transporte aéreo jalona varios sectores de la economía colombiana y particularmente, en algunos casos de estudio relevantes, es el principal facilitador de su desarrollo”⁶.

En ese sentido, cualquier medida que tome el legislador ordinario sobre el arreglo institucional del sector aéreo traerá consecuencias de gran envergadura para un sinnúmero de sectores que determinan la estabilidad macroeconómica del país.

Conceptos institucionales sobre el proyecto de ley.

Dada la relevancia del transporte aéreo para el país (con su bien señalado crecimiento); la necesidad compartida de reforzar la industria del turismo y; el interés por construir un documento de ponencia con el mayor número posible de argumentos técnicos y especializados, era necesario reunir todas las razones de viabilidad y conveniencia jurídicas.

Por esa razón, el grupo de ponentes solicitó el 9 de septiembre de 2019 a la Dirección General de la DIAN, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Transporte, a la Superintendencia de Puertos y Transportes y a la Aeronáutica Civil de Colombia, un concepto institucional sobre proyecto de ley No. 024 de 2019 Cámara. El propósito final era comprender la magnitud del impacto de la iniciativa sobre los sectores involucrados y cuantificar sus efectos.

⁵ *Ibíd.*

⁶ Martínez Ortiz, Astrid y García Romero, Helena. 2016. *Competitividad en el transporte aéreo en Colombia Informe final de Fedesarrollo a Fontur. Informe FEDESARROLLO.* En línea: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3280/Repor_Junio_2016_Martinez_y_Garcia.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Mediante respuesta recibida el día 12 de septiembre de 2019, el Ministerio de Hacienda contestó que “iniciará el trámite de estudio de impacto fiscal de las propuestas contenidas en la iniciativa señalada, para lo cual se solicitará comentarios a las Direcciones competentes para conocer del asunto”. A día de hoy, no conocemos todavía una posición precisa sobre las implicaciones del proyecto ni de su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Concepto de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)

La Dirección de Gestión Jurídica de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) revisó el articulado y exposición de motivos del proyecto de ley No. 024 de 2019 Cámara y argumenta en su análisis que “los beneficios tributarios son excesivos, distorsionan las tasas efectivas de tributación y generan inequidad horizontal” y que “no se considera conveniente la consagración de nuevos incentivos dirigidos a impulsar el sector turismo”.

Como sustento de lo anterior, la DIAN constata la existencia de numerosos instrumentos cuya aplicación contribuyen a impulsar el sector turismo, objetivo que persigue la iniciativa sometida a revisión. Por ejemplo:

ESTATUTO TRIBUTARIO NACIONAL.

Artículo 240. Tarifa general para personas jurídicas. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del treinta y tres por ciento (33%) para el año gravable 2019, treinta y dos por ciento (32%) para el año gravable 2020, treinta y uno por ciento (31%) para el año gravable 2021 y del treinta por ciento (30%) a partir del año gravable 2022.

PARÁGRAFO 5. Las siguientes rentas están gravadas a la tarifa del 9%:

- a. Servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan en municipios de hasta doscientos mil habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2016, dentro de los diez (10) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de esta ley, por un término de 20 años;

b. Servicios prestados en hoteles que se remodelen y/o amplíen en municipios de hasta doscientos mil habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2016, dentro de los diez (10) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por un término de 20 años. El tratamiento previsto en este numeral, corresponderá a la proporción que represente el valor de la remodelación y/o ampliación en el costo fiscal del inmueble remodelado y/o ampliado, para lo cual se requiere aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana o en su defecto de la Alcaldía Municipal del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado.

c. A partir del 1 de enero de 2019, servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan en municipios de igual o superior a doscientos mil habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2018, dentro de los cuatro (4) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de esta ley, por un término de diez (10) años.

d. A partir del 1 de enero de 2019, servicios prestados en hoteles que se remodelen y/o amplíen en municipios de igual o superior a doscientos mil habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2018, dentro de los cuatro (4) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por un término de diez (10) años, siempre y cuando el valor de la remodelación y/o ampliación no sea inferior al cincuenta por ciento (50%) del valor de adquisición del inmueble remodelado y/o ampliado, conforme a las reglas del artículo 90 de este Estatuto Para efectos de la remodelación y/o ampliación, se requiere aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana o en su defecto de la Alcaldía Municipal del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado.

e. Las rentas exentas a las que tengan derecho las personas naturales que presten servicios hoteleros conforme a la legislación vigente en el momento de la construcción de nuevos hoteles, remodelación y/o ampliación de hoteles, no estarán sujetas a las limitantes previstas en el numeral 3 del artículo 336 de este Estatuto.

f. A partir del 1 de enero de 2019, los nuevos proyectos de parques temáticos, nuevos proyectos de parques de ecoturismo y agroturismo y nuevos muelles náuticos que se construyan en municipios de hasta 200.000 habitantes, tal y como la certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2018, dentro de los diez (10) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de esta Ley por un término de veinte (20) años.

g. A partir del 1 de enero de 2019, los nuevos proyectos de parques temáticos, nuevos proyectos de parques de ecoturismo y agroturismo y nuevos muelles náutico, que se construyan en municipios de igual o superior a 200.000 habitantes, tal y como lo certifique la autoridad

competente a 31 de diciembre de 2018, dentro de los cuatro (4) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, por un término de diez (10) años.

Artículo 424. Bienes que no causan el impuesto. Los siguientes bienes se hallan excluidos del impuesto y por consiguiente su venta o importación no causa el impuesto sobre las ventas. Para tal efecto se utiliza la nomenclatura arancelaria Andina vigente:

14. El combustible para aviación que se suministre para el servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros y de carga con origen y destino a los departamentos de Guainía, Amazonas, Vaupés, San Andrés Islas y Providencia, Arauca y Vichada.

Artículo 476. Servicios excluidos del impuesto sobre ventas. Se exceptúan del impuesto los siguientes servicios y bienes relacionados:

10. El transporte aéreo nacional de pasajeros con destino o procedencia de rutas nacionales donde no exista transporte terrestre organizado. Esta exclusión también aplica para el transporte aéreo turístico con destino o procedencia a departamento de La Guajira y los municipios de Nuquí, en el Departamento de Chocó, Mompóx en el Departamento de Bolívar y Tolú, en el Departamento de Sucre.

26. A partir del 1 de enero de 2019, estarán excluidos de IVA los servicios de hotelería y turismo que sean prestados en los municipios que integran las siguientes zonas de régimen aduanero especial:

- a. Zona de régimen aduanero especial de Urabá, Tumaco y Guapi.
- b. Zona de régimen aduanero especial de Inírida, Puerto Carreño, La Primavera y Cumaribo.
- c. Zona de régimen aduanero especial de Maicao, Uribí y Manaure.

Artículo 481. Bienes exentos con derecho a devolución bimestral. Para efectos del impuesto sobre las ventas, únicamente conservarán la calidad de bienes y servicios exentos con derecho a devolución bimestral.

d. Los servicios turísticos prestados a residentes en el exterior que sean utilizados en territorio colombiano, originados en paquetes vendidos por agencias operadores u hoteles inscritos en el

registro nacional de turismo, según las funciones asignadas, de acuerdo con lo establecido en la Ley 300 de 1996. En el caso de los servicios hoteleros la exención rige independientemente de que el responsable del pago sea el huésped no residente en Colombia o la agencia de viaje.

De igual forma, los paquetes turísticos vendidos por hoteles inscritos en el registro nacional de turismo a las agencias operadoras, siempre que los servicios turísticos hayan de ser utilizados en el territorio nacional por residentes en el exterior.

Artículo 530. Se encuentran exentos del impuesto de timbre. Están exentos del impuesto de timbre:

27. Los contratos de transporte aéreo, terrestre, marítimo y fluvial de pasajeros y de carga.

Ley 633 de 2000. Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.

Artículo 97. Dedución por nuevas inversiones realizadas para el transporte aéreo en las zonas apartadas del país. Las aerolíneas privadas que incrementen el número de vuelos semanales con las mismas tarifas de las aerolíneas estatales, a las zonas apartadas del país que presentan serias dificultades de acceso, podrán deducir de su renta bruta el valor de las nuevas inversiones realizadas en el año o período gravable, que sean necesarias para extender sus operaciones a dichas zonas del país, siempre y cuando estas inversiones no se realicen en terrenos y no sean objeto de otras deducciones previstas en el Estatuto Tributario. El Gobierno Nacional reglamentará la aplicación de esta norma.

El valor a deducir por este concepto no podrá en ningún caso exceder del quince por ciento (15%) anual de la renta líquida del contribuyente calculada antes de detraer tales deducciones.

Concepto de la Aeronáutica Civil de Colombia

Finalmente recibimos de la Aeronáutica Civil de Colombia, un documento que reitera el crecimiento de la industria aérea, asunto que se verifica en el hecho de que se ha triplicado el mercado de transporte aéreo de pasajeros en el periodo 2005-2018 pasando de 12 millones en el año 2005 a cerca de 38 millones de pasajeros en el año 2018.

La Aerocivil destaca que ese crecimiento positivo de la industria, mismo con el que empezamos la redacción de la presente ponencia, se debe en gran parte a que la entidad ha venido desarrollando una infraestructura aeroportuaria acorde con las necesidades de las regiones, y especialmente en zonas a las cuales antes no llegaba una aeronave. Hoy día hay una mejor oferta de rutas aéreas y existe un mayor interés de las aerolíneas, inclusive de las de bajo costo o llamadas low cost, para entrar a operar a nuevos destinos, precisamente bajo la garantía de contar con aeropuertos con mejores servicios.

Seguidamente, el ente reconoce que el proyecto de ley en cuestión podría dar cabida a un alivio tributario para la carga impositiva que finalmente cubre al usuario de transporte aéreo.

Sobre la iniciativa privativa del ejecutivo

Para finalizar, es de vital importancia recordar en esta ponencia los límites que impone la iniciativa privativa del ejecutivo y la naturaleza original del presente proyecto de ley.

En consonancia con la Sentencia C-256 de 1997 y el artículo 154 de la Constitución Política, ciertos asuntos objeto de regulación legal solamente pueden ser sometidos al trámite legislativo **si el proyecto de ley correspondiente es presentado por el Gobierno, o coadyuvado por éste**, en lo que se conoce como iniciativa privativa del Gobierno. Para la Corte es claro que, si una ley relativa a cualquiera de las enunciadas materias se dicta sin haber contado con la iniciativa o anuencia del Gobierno, es inconstitucional, pues la sanción, que es un deber del Presidente de la República no sana el vicio que afecte al proyecto por razón de su origen.

De manera taxativa, la Constitución ha enunciado las leyes de exclusivo origen gubernamental, en cuanto, según ella dispone, "sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno":

- *las que se refieren a la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas.*
- *determinación de la estructura de la Administración Nacional y creación, supresión o fusión de ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional; reglamentación sobre creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales; creación o*

autorización para constituir empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.

- *concesión de autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales.*
- *establecimiento de las rentas nacionales y fijación de los gastos de la administración.*
- *leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva.*
- *organización del crédito público.*
- *regulación del comercio exterior y señalamiento del régimen de cambio internacional.*
- *fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.*
- *las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas.*
- *las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales y las que **decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.***
- *facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje.*

Ahora bien, consideramos viable continuar con el trámite legislativo del presente proyecto de ley siempre que, de conformidad con los reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional, podamos contar con *la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, [como] una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental*⁷.

La coadyuvancia, en línea con las Sentencias C-987 de 2004, C-889 de 2006, C-714 de 2008, C-838 de 2008, C-617 de 2012 y C-031 de 2017 y el artículo Ley 5ª de 1992, art 142, parágrafo, **sólo podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias** y, además:

la forma como se constata dicha aquiescencia en un proyecto de ley de iniciativa reservada del Gobierno Nacional no ha sido objeto de regulación. Ante tal circunstancia, la Corte ha referido a este fenómeno con el nombre del aval gubernamental, destacando que el mismo

⁷ Corte Constitucional e Colombia. Sentencia C-031 de 17. Actora: Yenny Estepa Hurtado. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

puede provenir de una manifestación expresa de los ministros, así como de actos inequívocos en los que se demuestra su complacencia con el contenido de la materia sometida a aprobación.

Entendemos esta iniciativa de ley como una medida que puede resultar propicia no tanto para el impulsar el sector del turismo, sino más bien, para **fortalecer el acceso al transporte aéreo nacional por parte sus consumidores finales.**

En virtud de lo anterior, sometemos la continuación del proyecto en el Congreso de la República, hasta que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se manifieste de manera explícita, clara y suficiente con el concepto sobre el impacto fiscal que generaría la propuesta presentada en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 “Análisis del impacto fiscal de las normas”. Y, en consecuencia, conocer directamente sobre la posibilidad de un aval gubernamental que permita que este proyecto se convierta en Ley de la República.

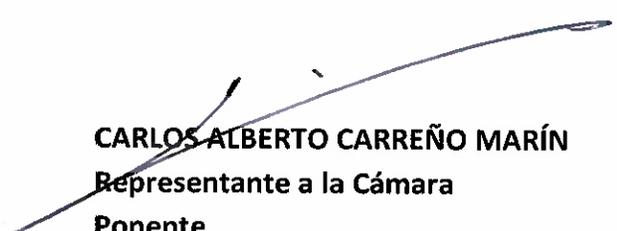
PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir **PONENCIA POSITIVA** y en consecuencia solicitarle a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes **DAR PRIMER DEBATE** al Proyecto de Ley No. 024 de 2019 Cámara “**POR LA CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 468-1 Y 468-3 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO, SE FORTALECEN LOS MECANISMOS PARA IMPULSAR EL TURISMO Y EL TRANSPORTE AÉREO NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”.

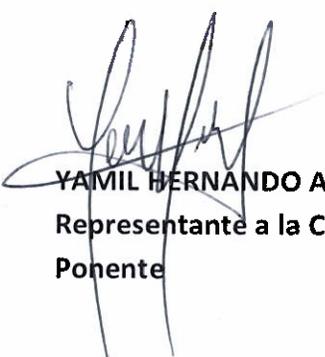
De los honorables Congresistas,



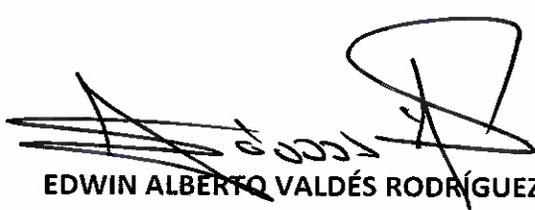
NUBIA LÓPEZ MORALES
Representante a la Cámara
Coordinadora Ponente



CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN
Representante a la Cámara
Ponente



YAMIL HERNANDO ARANA PADAUÍ
Representante a la Cámara
Ponente



EDWIN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 024 DE 2019 CÁMARA “POR LA CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 468-1 Y 468-3 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO, SE FORTALECEN LOS MECANISMOS PARA IMPULSAR EL TURISMO Y EL TRANSPORTE AÉREO NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un numeral al ARTÍCULO 468-3 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO. SERVICIOS GRAVADOS CON LA TARIFA DEL CINCO POR CIENTO (5%). Los siguientes servicios quedan gravados con la tarifa del cinco por ciento (5%):

(...)

5.- El transporte aéreo de pasajeros.

Artículo 2°. Adiciónese un numeral al ARTÍCULO 468-1 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO. BIENES GRAVADOS CON LA TARIFA DEL CINCO POR CIENTO (5%). Los siguientes bienes están gravados con la tarifa del cinco por ciento (5%):

(...)

5.- La gasolina de aviación Jet A1 y/o gasolina de aviación 100/130 nacionales.

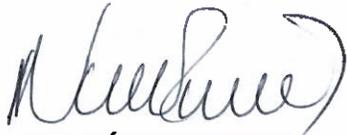
Artículo 3°. Elimínese el numeral (3°) del artículo 14 de la LEY 2 DE 1976.

Artículo 4°. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Transporte y la Aeronáutica Civil, así como la Superintendencia de Transportes, garantizarán que la reducción de los costos por la

disminución en la tarifa del IVA, sean efectivamente y proporcionalmente trasladados a los consumidores aéreos en la tarifa final del costo del tiquete.

Artículo 5°. - La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,



NUBIA LÓPEZ MORALES
Representante a la Cámara
Coordinadora Ponente



CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN
Representante a la Cámara
Ponente



YAMIL HERNANDO ARANA PADAUÍ
Representante a la Cámara
Ponente



EDWIN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara
Ponente