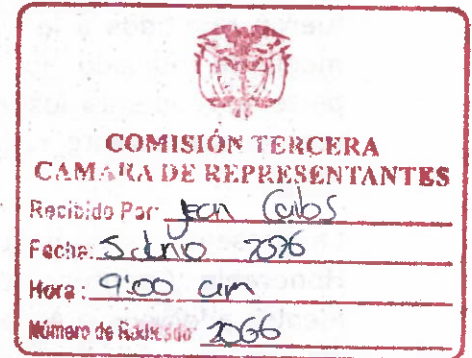




Al contestar cite Radicado 2026212000037881 Id: 2593124
Folios: 4 Fecha: 2026-06-05 08:09:27
Anexos: 2 DOCUMENTOS ELECTRONICOS
Remitente: OFICINA ASESORA JURIDICA
Destinatario: CAMARA DE REPRESENTANTES DE LA REPUBLICA -
COMISION TERCERA

Bogotá D.C., 4 de junio de 2026

Honorable Representante
WILMER YAIR CASTELLANOS HERNANDEZ
Presidente
Comisión Tercera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
Correo electrónico: comision.tercera@camara.gov.co
Carrera 7 No. 8-68 Edificio nuevo del Congreso Piso 5
La ciudad



Asunto: Remisión para conocimiento de comentarios institucionales frente a iniciativas legislativas con incidencia en el sector aeronáutico

Respetado Honorable Representante

En ejercicio de las funciones de seguimiento y análisis de las iniciativas legislativas que puedan tener incidencia en el sector aeronáutico, y atendiendo la naturaleza técnica de las competencias asignadas a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - Aerocivil, de manera atenta nos permitimos remitir, para conocimiento de la Honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, copia de los comentarios institucionales elaborados por esta Entidad frente a las siguientes iniciativas legislativas:

1. Proyecto de Ley No. 553 de 2025 Cámara, *"Por medio de la cual se fomenta el turismo en Colombia mediante incentivos fiscales transitorios y se dictan otras disposiciones"*.
2. Proyecto de Ley No. 031 de 2025 Cámara, *"Por medio de la cual se establecen medidas para la racionalización de trámites, la innovación en servicios financieros, el fortalecimiento de la infraestructura, la promoción de la internacionalización de la economía colombiana, integrando medidas tributarias, fiscales, ambientales en un marco de responsabilidad fiscal y se expiden normas para la reactivación económica"*.

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil
www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia
Para radicaciones <https://aerocivilsgdea.com/ControlPQR>
Conmutador: (+57) 601 425 1000

Se precisa que los comentarios institucionales que se remiten mediante la presente comunicación fueron puestos previamente en conocimiento del Ministerio de Transporte, para su análisis y consideración en el marco de la posición sectorial que esa cartera estime pertinente, en su calidad de cabeza del sector administrativo de transporte.

En particular, los comentarios frente al Proyecto de Ley No. 553 de 2025 Cámara fueron remitidos a la Oficina Asesora de Jurídica del Ministerio de Transporte mediante radicado No. 2026212000017345 del 26 de marzo de 2026. Por su parte, los comentarios frente al Proyecto de Ley No. 031 de 2025 Cámara fueron remitidos mediante radicado No. 2025212000062055 del 10 de diciembre de 2025.

La presente comunicación tiene como finalidad poner en conocimiento del Honorable Congreso de la República los elementos técnicos y jurídicos identificados por la Aerocivil en el ámbito de sus competencias, con el propósito de aportar de manera oportuna al trámite legislativo de las iniciativas mencionadas, sin que ello implique sustituir, anticipar o desconocer el análisis, consolidación y definición de la posición sectorial que corresponde al Ministerio de Transporte.

En relación con el Proyecto de Ley No. 553 de 2025 Cámara, la Aerocivil identificó que la medida propuesta, consistente en la aplicación transitoria de una tarifa reducida del IVA a los tiquetes aéreos, servicios conexos y tarifa administrativa asociada, puede resultar pertinente para el fomento del turismo, la conectividad aérea y la dinamización de la demanda de pasajeros. No obstante, se formularon observaciones orientadas a precisar el alcance del beneficio tributario, delimitar la expresión "*servicios conexos*" y aclarar el concepto de "*tarifa administrativa asociada*", con el fin de fortalecer la seguridad jurídica, facilitar la implementación de la medida y evitar interpretaciones extensivas o dificultades de fiscalización.

Desde el punto de vista técnico, los comentarios advierten que la reducción del IVA podría tener efectos positivos en la demanda de pasajeros y en la competitividad del transporte aéreo, especialmente en los viajes asociados al ocio y al turismo. Sin embargo, también se señaló que dichos efectos dependen de variables como la transferencia efectiva del beneficio al usuario final, las estrategias tarifarias de los operadores, la estructura competitiva del mercado, la disponibilidad de modos sustitutos y factores económicos o estacionales.

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsgdea.com/ControlPQR>

Conmutador: (+57) 601 425 1000

Frente al Proyecto de Ley No. 031 de 2025 Cámara, la Aerocivil consideró que la iniciativa resulta jurídicamente viable en términos generales, en cuanto persigue una finalidad legítima de reactivación económica, modernización productiva y fortalecimiento fiscal. Sin embargo, se advirtió que el proyecto presenta una alta dispersión temática, por lo cual se recomienda reforzar el principio de unidad de materia mediante una delimitación más precisa de su objeto y alcance.

Asimismo, se identificaron riesgos derivados de la falta de delimitación expresa entre el régimen tributario general y los regímenes técnicos especiales, particularmente en materia sancionatoria, lo cual podría dar lugar a interpretaciones extensivas incompatibles con sectores regulados como el aeronáutico. En ese sentido, se recomendó incluir cláusulas de salvaguarda que excluyan la aplicación de beneficios, reducciones o mecanismos de conciliación tributaria a sanciones derivadas de regímenes especiales de naturaleza técnica, operativa o de seguridad operacional.

De manera especial, los comentarios institucionales advierten que el artículo 25 del Proyecto de Ley No. 031 de 2025 Cámara, relativo a contraprestaciones aeroportuarias, presenta riesgos jurídicos, financieros y operativos relevantes para el sector aeronáutico. En particular, se señaló que dicha disposición podría resultar incompatible con la destinación específica de las contraprestaciones aeroportuarias prevista en la Ley 105 de 1993, generar una doble retracción de recursos, afectar aeropuertos administrados por la Aerocivil, comprometer la continuidad del servicio público, alterar el equilibrio económico de contratos de concesión vigentes y aumentar el riesgo de litigiosidad y contingencias fiscales para el Estado. Por lo anterior, se recomendó retirar dicho artículo del proyecto.

En términos generales, los comentarios remitidos buscan contribuir de manera técnica y propositiva al trámite legislativo de las iniciativas mencionadas, preservando la especialidad normativa del sector aeronáutico, la seguridad operacional, la sostenibilidad financiera, la continuidad del servicio público esencial de transporte aéreo y la coherencia con los compromisos internacionales asumidos por Colombia en materia de aviación civil.

En consecuencia, la Aerocivil remite los documentos anexos para conocimiento de la Honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, con el fin de que puedan ser considerados dentro del trámite legislativo correspondiente, en aquello que resulte pertinente conforme al estado actual de cada iniciativa.

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsgdea.com/ControlPQR>

Conmutador: (+57) 601 425 1000

La Aerocivil reitera su disposición para participar en los espacios técnicos que se consideren pertinentes y para ampliar, complementar o precisar los comentarios remitidos, en el marco de sus competencias legales y reglamentarias.

Atentamente,




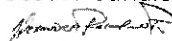
RUBÉN DARIÓ PERILLA CÁRDENAS

Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

Anexo: Comentarios institucionales al Proyecto de Ley No. 553 de 2025 Cámara
Comentarios institucionales al Proyecto de Ley No. 031 de 2025 Cámara

Copia: Daniela Rodríguez Tamayo
Profesional II, Dirección General

Elaboró: Valentina Pereira García 
Abogada contratista, Grupo Gestión Jurídica Estratégica, OAJ

Revisó: Alexandra Palomino Pineda 
Coordinadora, Grupo Gestión Jurídica Estratégica, OAJ



Al contestar cite Radicado 2025212000062055 Id: 2421950
Folios: 19 Fecha: 2025-12-11 08:41:06
Anexos: 0
Remitente: GRUPO REGISTRO AERONAUTICO
Destinatario: MINISTERIO DE TRANSPORTE - OFICINA LEGISLATIVA y OTROS

Bogotá D.C., 10 de diciembre de 2025

Doctor

FRANCISCO JULIO TABORDA OCAMPO

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Ministerio de Transporte

Correo electrónico: ftaborda@mintransporte.gov.co

Calle 24 # 60-50 Piso 10 Centro Comercial Gran Estación II

La ciudad

Asunto: Remisión de comentarios institucionales de la Aeronáutica Civil al Proyecto de Ley 031 de 2025 Cámara

Estimado Dr. Taborda

En atención al trámite legislativo del Proyecto de Ley 031 de 2025 Cámara, "Por medio de la cual se establecen medidas para la reactivación económica, la modernización productiva y la racionalización de trámites, integrando medidas tributarias, fiscales y ambientales", la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, a través de la Oficina Asesora Jurídica y con el apoyo de las áreas técnicas y financieras, se permite remitir para su conocimiento y consideración los comentarios institucionales consolidados frente a dicha iniciativa.

El análisis efectuado se enfocó en el impacto potencial del proyecto sobre el régimen jurídico especial del sector aeronáutico, la estructura tarifaria, la sostenibilidad financiera, la seguridad *operacional* y la observancia de compromisos internacionales de Colombia en materia de aviación civil.

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsgdea.com/ControlPQR>

Conmutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847

A continuación, se presentan los puntos clave del análisis:

1. El Proyecto de Ley 031 de 2025 es jurídicamente viable en términos generales y persigue una finalidad legítima de reactivación económica, modernización productiva y fortalecimiento fiscal.
2. No obstante, la iniciativa presenta una alta dispersión temática, lo cual exige reforzar el principio de unidad de materia mediante un objeto más preciso y coherente.
3. Se identifican riesgos derivados de la falta de delimitación expresa entre el régimen tributario general y los regímenes técnicos especiales, particularmente en materia sancionatoria, lo cual puede dar lugar a interpretaciones extensivas incompatibles con sectores regulados como el aeronáutico.
4. El proyecto evidencia un enfoque ambiental positivo, pero sectorialmente incompleto, al concentrarse en el transporte terrestre sin integrar al sector aeronáutico dentro de la política de transición energética y descarbonización.
5. Se destaca la ausencia de un estudio integral de impacto fiscal respecto de algunas disposiciones con efectos estructurales, lo que dificulta evaluar su sostenibilidad financiera y coherencia con el principio de responsabilidad fiscal.
6. En especial, se advierte que ciertas disposiciones pueden afectar la estabilidad de esquemas contractuales y financieros vigentes en el sector transporte, lo cual incrementa el riesgo de litigiosidad y de contingencias fiscales para el Estado.

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

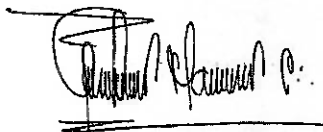
Para radicaciones <https://aerocivilsgdea.com/ControlPQR>

Conmutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847

7. En consecuencia, se considera necesario introducir ajustes normativos que blinden los regímenes especiales, fortalezcan la coherencia regulatoria y eviten impactos negativos sobre la continuidad y sostenibilidad de servicios públicos esenciales.

Agradecemos de antemano su atención y quedamos atentos a cualquier requerimiento adicional en el marco del trámite de esta iniciativa ante el Honorable Congreso de la República.



Cordialmente,



GUSTAVO MORENO CUBILLOS

Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

Anexo: Formato Único de Observaciones PL 031 de 2025 C
Copia: Oficina Enlace Congreso, Ministerio de Transporte
Angie Rodriguez Tamayo, Profesional Aeronáutico, Dirección General

Elaboró: Valentina Pereira García, contratista, Grupo Gestión Jurídica Estratégica 
Revisó: Alexandra Palomino Pineda, Especialista Aeronáutico, Grupo Gestión Jurídica Estratégica 

FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS PROYECTOS DE LEY

SECTOR QUE CONCEPTÚA: TRANSPORTE

ENTIDAD QUE CONCEPTÚA: Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 031 **AÑO:** 2025

1er debate _____, **2do debate** X

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil
www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia
Para radicaciones <https://aerocivilsgdea.com/ControlPQR>
Conmutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847

TÍTULO DEL PROYECTO

"Por medio de la cual se establecen medidas para la racionalización de trámites, la innovación en servicios financieros, el fortalecimiento de la infraestructura, la promoción de la internacionalización de la economía colombiana, integrando medidas tributarias, fiscales, ambientales en un marco de responsabilidad fiscal y se expiden normas para la reactivación económica"

AUTOR (ES)

H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina
H.R. Silvio José Carrasquilla Torres
H.R. Olga Lucía Velásquez Nieto
H.R. Kelyn Johana González Duarte
H.R. Julián Peinado Ramírez
H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera
H.R. Sandra Bibiana Aristizábal Saleg
H.R. María del Mar Pizarro García
H.R. Holmes de Jesús Echeverría de la Rosa
H.R. Saray Elena Robayo Bechara
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández
H.R. Angela María Vergara González
H.R. Jhon Fredy Núñez Ramos

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente Ley tiene por objeto dictar normas que impulsen la reactivación económica, la modernización productiva, el fortalecimiento empresarial, el otorgamiento de beneficios tributarios, la acción climática, el desarrollo sostenible y la racionalización de trámites, dentro de un marco de responsabilidad fiscal.

COMPETENCIA LEGAL DEL CONGRESO y/o GOBIERNO NACIONAL PARA PRESENTAR y/o APROBAR LA INICIATIVA

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsgdea.com/ControlPQR>

Conmutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847

Análisis de Competencia Legal:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA ES COMPETENTE

Si X No : El Congreso de la República es competente para conocer y aprobar el Proyecto de Ley 031 de 2025, en virtud de lo dispuesto en los artículos 150 numerales 10, 11 y 12 de la Constitución Política, que le atribuyen la función de expedir leyes, establecer contribuciones fiscales y parafiscales, modificar tributos, determinar la destinación de los recursos públicos y dictar normas generales en materia económica y fiscal. En igual sentido, el artículo 154 de la Constitución reconoce iniciativa legislativa en materia económica y tributaria tanto al Gobierno como a los congresistas, lo que habilita la presentación del proyecto por parte de los representantes autores.

Por su parte, el Gobierno Nacional ejerce competencia reglamentaria conforme al artículo 189 numeral 11 de la Constitución, en desarrollo de las leyes que expida el Congreso, siendo responsable de garantizar su efectiva ejecución mediante la expedición de decretos reglamentarios, sin que pueda alterar ni exceder el contenido material definido por el legislador, ni asumir competencias reservadas expresamente a la ley.

No obstante, la competencia legislativa en materia tributaria y tarifaria encuentra límites constitucionales claros en los principios de reserva de ley, legalidad del tributo y determinación normativa mínima del hecho generador, el sujeto pasivo, la base gravable y la tarifa (art. 338 C.P.). De igual manera, cuando el legislador interviene en sectores sometidos a regímenes técnicos especiales, como el aeronáutico, debe respetar los principios de especialidad normativa, autonomía técnica sectorial y continuidad en la prestación del servicio público esencial del transporte aéreo (arts. 365 C.P. y Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996).

En consecuencia, aunque el Congreso es competente para expedir una ley de contenido económico-fiscal como la propuesta, dicha competencia no es absoluta y debe ejercerse con observancia de los regímenes especiales vigentes, sin desconocer la arquitectura jurídica del sector aeronáutico, ni alterar estructuras tarifarias, financieras o técnicas que comprometan la seguridad operacional o la sostenibilidad del servicio público.

ANÁLISIS JURÍDICO

Marco normativo aplicable

El sector aeronáutico se rige por un régimen técnico-jurídico especial, cuyo núcleo normativo está integrado por:

- Constitución Política (arts. 158, 338, 363 y 365).
- Ley 105 de 1993 (art. 48).
- Ley 336 de 1996.
- Código de Comercio, Libro V.
- Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC).

Unidad Administrativa Especial de Aeronautica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsgdea.com/ControlPQR>

Conmutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847

- Convenio de Chicago de 1944 y Anexos de la OACI.
- Decreto 1294 de 2021.
- Ley 80 de 1993.
- Ley 2277 de 2022 (art. 87).
- Ley 2294 de 2023 (art. 283).
- Régimen fiscal y presupuestal vigente.

Análisis del articulado

a. Artículos 2 y 3 – Terminación de procesos y conciliación tributaria

Las disposiciones introducen mecanismos de alivio sancionatorio y conciliación en materia tributaria, aduanera y cambiaria.

Aunque su destinatario formal es la DIAN y la UGPP, estas normas no contienen una exclusión expresa de los regímenes técnicos sancionatorios especiales, como el aeronáutico, lo cual genera un riesgo de:

- interpretación extensiva indebida,
- intentos de equiparación entre sanciones fiscales y sanciones técnicas,
- debilitamiento de la función preventiva y disuasoria del régimen aeronáutico.

El régimen sancionatorio en aviación civil se orienta a la gestión del riesgo operacional y no al recaudo fiscal. En consecuencia, no es jurídicamente viable trasladar beneficios tributarios a sanciones técnicas sin afectar estándares internacionales de seguridad derivados del Anexo 19 de la OACI.

b. Artículo 7 – Tarifa por utilización de plataforma tecnológica

Aunque la norma no regula directamente servicios aeronáuticos, introduce un modelo legislativo de habilitación amplia al Ejecutivo para crear, calcular y distribuir tasas administrativas, sin fijar parámetros legales completos (hecho generador, sujeto pasivo, tarifa máxima).

Esto genera debilidad técnica en materia de reserva legal tributaria (art. 338 C.P.) y configura un precedente normativo que podría replicarse indebidamente en sectores regulados con tarifas técnicas especiales.

c. Artículo 9 – Beneficio de IVA al parque automotor

El beneficio está orientado exclusivamente al transporte terrestre, lo que configura una omisión relevante frente al:

- sector aeronáutico,
- compromisos ambientales asumidos por Colombia,
- esquema de compensación de emisiones de la OACI (CORSA).

d. Artículo 20 – Hidrógeno

Establece una declaratoria de interés nacional sin desarrollo normativo concreto. Es una disposición programática, valiosa como orientación política, pero carente de:

- instrumentos operativos,
- incentivos,
- asignación institucional de competencias.

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsqdea.com/ControlPQR>

Conmutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847

e. Artículo 25 – contraprestaciones aeroportuarias

Este artículo constituye el punto de mayor afectación jurídica, financiera y operativa del proyecto.

- **Incompatibilidad con la Ley 105 de 1993**

El artículo 48 de la Ley 105 establece la destinación específica de las contraprestaciones aeroportuarias, las cuales deben reinvertirse en infraestructura aeronáutica y sistemas de navegación aérea. El proyecto vulnera este mandato legal mediante una reasignación a entidades territoriales sin relación funcional con la operación aérea.

- **Doble detracción de recursos**

La Dirección Financiera advirtió que el 20% de los ingresos de aeropuertos concesionados ya se encuentra comprometido por:

- Artículo 87 de la Ley 2277 de 2022.
- Artículo 283 de la Ley 2294 de 2023.

El Artículo 25 configura entonces una segunda detracción por el mismo concepto, lo cual vulnera la legalidad del gasto público y torna la norma fiscalmente inexecutable.

- **Impacto sobre aeropuertos administrados por Aerocivil**

El párrafo extiende la detracción a aeropuertos no concesionados, siendo la mayoría de ellos deficitarios. Ello compromete:

- continuidad del servicio público,
- mantenimiento mínimo,
- seguridad operacional básica.

- **Riesgo contractual**

La modificación de flujos financieros de concesiones vigentes implica

- ruptura del equilibrio económico,
- potenciales demandas y arbitrajes,
- responsabilidad patrimonial del Estado.

- **Constitucionalidad**

Se identifican riesgos por violación de:

- Art. 158 (unidad de materia).
- Art. 338 (reserva de ley tributaria).
- Art. 363 (equidad).
- Art. 365 (servicio público esencial).

Díctamen jurídico: El artículo 25 es jurídicamente inviable y debe ser retirado del proyecto.

Conclusión general

El Proyecto de Ley 031 de 2025 es:

- viable en su núcleo económico-tributario general,

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 – 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsqdea.com/ControlPQR>

Commutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847

- incompatible con el régimen aeronáutico en el diseño actual del artículo 25,
- normativamente incompleto en artículos 2, 3, 7, 9 y 20 respecto del sector aéreo.

Recomendaciones institucionales

- Eliminar el Artículo 25.
- Incluir exclusión expresa del régimen aeronáutico en artículos 2 y 3.
- Blindar tarifas aeronáuticas frente al artículo 7.
- Incorporar política verde aeronáutica articulada con: CONPES, compromisos CORSIA para robustecer el capítulo de hidrógeno de la ley.

ANÁLISIS TÉCNICO

Artículo 1°. Objeto

Este artículo fija finalidades amplias que orientan la interpretación del articulado, sin embargo, no crea derechos u obligaciones concretas por sí mismo. Su función principal es teleológica, no operativa.

Alcance material:

El objeto de este proyecto de ley integra, en un solo artículo, materias heterogéneas:

- Reactivación económica.
- Beneficios tributarios.
- Infraestructura.
- Modernización productiva.
- Acción climática.
- Trámites administrativos.

Esto presenta un riesgo al configurar una elasticidad interpretativa elevada que facilita inclusiones normativas sin vínculo directo, dificultades de coherencia interna y problemas de control constitucional por unidad de materia (artículo 158 de la Constitución Política).

Reserva de ley y técnica legislativa:

Si bien es válido que una ley ordinaria tramitada en comisión económica trate asuntos fiscales, el artículo 1 no delimita:

- El alcance tributario.
- Los sectores específicos.
- La intensidad regulatoria en infraestructura o ambiente.

Esto debilita el principio de seguridad jurídica toda vez que, el objeto no opera como un marco, sino como una habilitación.

Perspectiva constitucional:

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsgdea.com/ControlPQR>

Conmutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847

a. Unidad de materia (artículo 158 Constitución Política)

Un objeto tan amplio puede permitir que disposiciones sin conexidad directa y necesaria se mantengan en la ley. Si el articulado desarrolla agendas sin un hilo funcional claro, el artículo 1 no “cierra” la unidad de materia, sino que la diluye.

b. Responsabilidad fiscal

El artículo es enunciativo, no hace referencia a reglas de sostenibilidad, cláusulas de impacto fiscal ni salvaguardas presupuestales. Esta es una declaración retórica, no una garantía normativa.

Impacto en el sector aeronáutico:

El artículo no hace referencia al sector transporte ni aeronáutico, lo cual produce dos efectos:

- No hay choque directo con el régimen aeronáutico.
- Si hay riesgo de inclusión indirecta por la amplitud del objeto, lo que abre la puerta a regulaciones tangenciales (por ejemplo, infraestructura o transición energética) sin diseño sectorial.

Recomendación técnica:

Para fortalecer la constitucionalidad y la claridad normativa se recomienda:

- a. Acotar el objeto por ejes funcionales.
- b. O agregar un párrafo interpretativo.

Artículo 2°. Terminación de procesos administrativos tributarios, aduaneros y cambiarios y reducción transitoria de sanciones e intereses

Este artículo establece:

- Mecanismos de terminación anticipada de procesos en curso ante la DIAN.
- Reducción transitoria de sanciones, intereses y actualizaciones.
- Condiciones:
 - Pago del 100% de la obligación principal.
 - Porcentajes reducidos de sanciones.
- Plazos específicos de acogimiento
- Extensión a:
 - Deudores solidarios.
 - Acuerdos de pago.
 - UGPP.
- No suspende trámites automáticamente.
- Mantiene efectos ejecutivos del acuerdo.

Naturaleza jurídica de la figura:

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsgdea.com/ControlPQR>

Conmutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847

Esta es una amnistía fiscal condicionada o régimen transitorio de normalización sancionatoria cuya finalidad es el recaudo inmediato, el alivio contingente de cartera y el incentivo a la formalización.

Características:

- Excepcional.
- Temporal.
- Reiterativo (no es la primera vez que se consagra).

Análisis constitucional:

a. Principio de equidad tributaria (Art. 363 C.P.)

El artículo favorece a los incumplidos sobre los cumplidos, lo cual es una vulneración a la progresividad y un incentivo estructural a la mora repetitiva. Esto debilita la moral tributaria del sistema.

b. Principio de igualdad (Art. 13 C.P.)

Las amnistías no distinguen entre evasión dolosa y error de forma y equiparan situaciones sustancialmente distintas. **Esto solo es defendible como medida excepcional**, pero pierde la legitimidad cuando se vuelve recurrente.

c. Legalidad sancionatoria (Art. 29 C.P.)

Las sanciones pierden su función preventiva, su función disuasoria y su carácter ejemplarizante.

Riesgos para el sector aeronáutico:

a. Riesgo indirecto de traslación indebida

Si bien el artículo solo invoca las obligaciones de la DIAN y la UGPP, **no existe una exclusión expresa** para los regímenes técnicos especiales y las sanciones administrativas no tributarias. Esto abre la puerta a solicitudes indebidas y acciones judiciales argumentando analogía.

b. Impacto sobre seguridad operacional

El régimen sancionatorio no castiga el recaudo, sino que se activa ante el riesgo derivado del incumplimiento de la normatividad aeronáutica. Si este artículo se interpreta extensivamente, se vulnerarían los estándares de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y se comprometería el deber estatal de prevención de accidentes.

Recomendación:

Se recomienda incluir un párrafo que manifieste que las disposiciones del artículo no serán aplicables a sanciones derivadas de regímenes especiales de naturaleza técnica o de seguridad

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsgdea.com/ControlPQR>

Conmutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847

operacional, ni a procedimientos sancionatorios distintos a los de carácter tributario, aduanero o cambiario.

Artículo 3°. Conciliación contencioso – administrativa en materia tributaria, aduanera y cambiaria

Este artículo faculta al Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la DIAN para:

- Conciliar procesos tributarios, aduaneros y cambiarios en todas las instancias.
- Reducir porcentaje de sanciones e intereses según el momento procesal.
- Establecer rangos del pago obligatorio del impuesto.
- Autorizar conciliaciones sobre sanciones puras (sin impuesto en discusión).
- Extiende el modelo a la UGPP (por remisión del art.2).

Naturaleza jurídica:

Se trata de una autorización legal expresa para disponer del interés fiscal en litigio. Este artículo no es un simple procedimiento administrativo, sino una **habilitación sustantiva de terminación anticipada del conflicto judicial.**

Análisis constitucional

a. Interés público e indisponibilidad

Si bien los asuntos son conciliables, **no todo interés público es transable**, estos límites aplican cuando hay orden público, seguridad colectiva o cuando existe un servicio público esencial en riesgo. El artículo no menciona esto.

b. Principio de igualdad

El artículo crea beneficios variables según la etapa procesal lo cual puede dar lugar a un trato desigual arbitrario e inseguridad jurídica.

c. Competencia legislativa:

El Congreso es competente para emitir la ley, pero debe fijar reglas claras sin delegar todo al Ejecutivo, sin embargo, la formulación del artículo es demasiado abierta.

Impacto sobre el sector aeronáutico

• Riesgo de extrapolación indebida:

El artículo está diseñado para la DIAN, sin embargo, no excluye sanciones técnicas. **Esto no impide que una persona investigada por posible violación a la normatividad aeronáutica intente conciliar sanciones, multas técnicas o inhabilidades administrativas.**

• Riesgo de responsabilidad internacional:

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsgdea.com/ControlPQR>

Conmutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847

Una conciliación mal aplicada podría:

- Contradecir las normas de la OACI.
- Facilitar prácticas inseguras.
- Debilitar cultura de cumplimiento.

Recomendación:

Se recomienda agregar una cláusula de exclusión expresa sobre los regímenes sancionatorios de naturaleza técnica, operativa ni de seguridad. También se sugiere agregar un inciso relacionado a la salvaguarda del interés público, señalando que la conciliación no procederá cuando con ella se comprometa la prestación de servicios públicos esenciales, la seguridad colectiva o el cumplimiento de compromisos internacionales.

Artículos 7°. Tarifa por la utilización de la plataforma tecnológica

Contenido del artículo:

Este artículo:

- Regula la tarifa por uso de una plataforma tecnológica prevista en el artículo 22 de la Ley 2050 de 2020.
- Autoriza al Gobierno Nacional a calcular anualmente la "tasa" con base en costos operativos y distribuirla entre los usuarios del sistema mediante estudios técnicos.
- La tarifa se distribuye según la demanda proyectada, los costos de infraestructura tecnológica y el uso estimado.

Naturaleza jurídica:

Es una **tasa administrativa** (no impuesto) sujeta al principio de recuperación de costos del servicio efectivamente prestado. **No es un tributo general sino una contraprestación por servicio tecnológico específico.**

Impacto en el sector aeronáutico:

Este artículo no afecta directamente las tarifas aeronáuticas, las tasas de navegación aérea ni las contraprestaciones aeroportuarias.

Riesgos jurídicos indirectos:

a. Precedente normativo

Este artículo consolida una técnica legislativa, la de habilitar al Ejecutivo para calcular, crear y distribuir tasas. Eso puede generar delegación excesiva y riesgo de uso como precedentes.

b. Principio de legalidad tarifaria (Art. 338 C.P.)

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsgdea.com/ControlPQR>

Conmutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847

La ley no fija sujetos pasivos, hecho generador concreto ni tarifa máxima, todo se delega al Gobierno. Esto genera riesgo de reglamentación ultra vires.

c. Técnica impositiva débil

El artículo no define relación costo – servicio, límites de recaudo no régimen de transparencia contable.

Riesgo institucional:

A pesar de que el artículo no afecta a la Aerocivil, podría ser empleado a futuro como modelo para plataformas aeronáuticas, sistemas de navegación aérea y software aeronáutico. Si no hay blindaje, se puede replicar la estructura tarifaria sin control sectorial técnico.

Recomendación institucional:

a. Salvaguarda expresa:

Se sugiere añadir un inciso que señale que esta disposición no será aplicable ni extensible a los servicios aeronáuticos, de navegación aérea o a infraestructuras críticas del transporte aéreo, los cuales se rigen por normativa especial.

b. Recomendación de mejora legal:

Sugerimos que la ley:

- Defina sujetos pasivos.
- Establezca tarifa marco.
- Exija publicación anual del estudio de costos.

Artículo 9°. Beneficio del IVA para la reposición del parque automotor

Contenido del artículo

Modifica el artículo 477 del Estatuto Tributario con el fin de aplicar exención del IVA a vehículos de transporte público de pasajeros y vehículos de transporte de carga pesada, condicionado a que sean tecnologías más limpias o eléctricas dirigidas a pequeños transportadores, con el límite de hasta dos vehículos durante 4 años.

Naturaleza del beneficio

Es un incentivo tributario ambiental – económico que busca la descarbonización del transporte terrestre, modernización del parque automotor y apoyo a pequeños empresarios del transporte.

Análisis constitucional:

a. Principio de igualdad (Art. 13 C.P.)

El trato diferencial es razonable toda vez que, se fundamenta en criterios ambientales y tiene una finalidad legítima.

b. Progresividad fiscal (Art. 363 C.P.)

Es neutral a levemente regresivo al incentivar la compra de activos y beneficia a quienes ya tienen capacidad financiera. Esto no es inconstitucional en sí, pero es económicamente sesgado.

Análisis ambiental:

El artículo es coherente con los compromisos de mitigación de emisiones y enfoque de transición energética, sin embargo, tiene un vacío al solo considerar el transporte terrestre.

Omisión regulatoria:

El artículo promueve energías limpias terrestres, pero ignora completamente la aviación. Esto es problemático en la medida que:

- a. La aviación es un sector intensivo en emisiones, sujeto a compromisos internacionales como el plan global de la OACI para estabilizar las emisiones de CO₂ de la aviación internacional (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation – CORSIA).
- b. Colombia tiene obligaciones climáticas globales y debe incluir a la aviación en transición energética.

Recomendación:

Se sugiere extender el enfoque de incentivos ambientales al sector aeronáutico, incorporando beneficios tributarios para proyectos de combustibles sostenibles de aviación (SAF), electrificación de infraestructura aeroportuaria y tecnologías de reducción de emisiones, en armonía con los compromisos derivados del CORSIA y el liderazgo climático del Estado colombiano.

Artículo 10°. Declaratoria de interés sobre el hidrógeno – política de hidrógeno

Contenido:

El artículo declara el desarrollo del hidrógeno como actividad de interés nacional y ordena:

- Formulación de políticas públicas.
- Elaboración de planes sectoriales.
- Impulso a investigación.
- Formación de talento humano.
- Articulación interinstitucional.

No crea impuestos, incentivos, subsidios ni beneficios tarifarios.

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 – 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsgdea.com/ControlPQR>

Conmutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847

Naturaleza jurídica:

El artículo es una norma programática de política pública. No es directamente ejecutiva ni operativa, no impone obligaciones jurídicas exigibles ni crea derechos subjetivos.

Problema: déficit regulatorio

El artículo no establece indicadores, mecanismos, presupuesto ni autoridad líder, lo cual genera riesgo en que se quede en una norma simbólica.

Impacto ambiental:

El artículo está alineado con la transición energética y es compatible con la hoja de ruta internacional, pero no tiene estándares de operatividad.

Impacto sobre el sector aeronáutico:

- a. **Potencial positivo a largo plazo:** el hidrógeno es un posible combustible futuro de aviación y es un sector de descarbonización.
- b. **Debilidad:** el artículo no integra explícitamente a la aviación, la infraestructura aeroportuaria ni la propulsión aérea.

Coherencia con otras normas:

Se recomienda alinear este artículo con el CONPES de Transición Energética y el CORSIA, con el fin de fortalecerlo.

Recomendación:**a. Propuesta de ampliación:**

Se recomienda señalar que el desarrollo del hidrógeno deberá articularse con la política de transición energética del transporte aéreo, incluyendo proyectos piloto en aviación sostenible, infraestructura aeroportuaria limpia y tecnologías de propulsión.

b. Recomendación operativa:

Se sugiere establecer la entidad coordinadora, una hoja de ruta y los mecanismos de adopción.

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsadea.com/ControlPQR>

Commutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847

Artículo 25°. Contraprestaciones aeroportuarias

Contenido del artículo:

Ordena que en concesiones o APP de aeropuertos:

- El 20% de la contraprestación se traslade a municipios o distritos donde se ubican.
- Cuando hay varios aeropuertos, el reparto es por pasajeros movilizados.
- Los entes territoriales destinarán los recursos a conectividad y transporte.
- El 80% restante queda para el concedente, descontando gastos de funcionamiento previstos en la ley.

Naturaleza jurídica:

Es una reforma estructural al esquema de financiación del sistema aeroportuario. Cambia la destinación específica de ingresos que hoy sostienen:

- La infraestructura aeronáutica.
- Sistemas CNS/ATM.
- Seguridad operacional.

Vicios y riesgos:

a. Vicio de legalidad y especialidad normativa:

- **Desconoce el parágrafo 3 del artículo 48 de la Ley 105 de 1994:** las contraprestaciones deben volver a la infraestructura aeronáutica.
- Contradice el régimen especial del sector (Ley 336 de 1996 y Decreto 1294 de 2021).
- **Viola el principio de especialidad:** una ley general no puede desfondar un régimen técnico.

Vulnera la destinación específica y la arquitectura legal aeronáutica.

b. Vicio fiscal y financiero (doble retracción)

El 20% de la contraprestación de los aeropuertos concesionados ya se traslada por el artículo 87 de la ley 2277 de 2022 y el artículo 283 de la Ley 2294 de 2023. Es decir, este artículo crea una segunda detracción por el mismo concepto, lo cual rompe la legalidad del gasto y la equidad.

c. Aeropuertos no concesionados, asfixia financiera:

El parágrafo 2 de este artículo también toma el 20% a aeropuertos administrados directamente por la Aerocivil. Sin embargo, la mayoría de estos son deficitarios (sus ingresos son menores a los costos de operación). Esto puede dar lugar al cierre técnico, deterioro de seguridad y abandono de infraestructura regional.

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsgdea.com/ControlPQR>

Conmutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847

d. Riesgo contractual:

El artículo altera el equilibrio económico (Ley 80 de 1993) y abre reclamaciones y arbitrajes contra el Estado, lo cual da lugar a un alto riesgo de condenas.

Constitucionalidad:

- **Art. 365 C.P.:** afecta un servicio público esencial.
- **Art. 338 C.P.:** tarifa sin estudio técnico - fiscal.
- **Art. 363 C.P.:** inequidad y regresividad.
- **Art. 158 C.P.:** unidad de materia comprometida (es una apropiación fiscal dentro de una ley tributaria miscelánea).

Esto genera un riesgo alto de inexequibilidad.

Impacto operativo y de seguridad aérea:

Al contar menos recursos hay menos inversión en navegación aérea, ayudas visuales, comunicaciones y vigilancia, lo cual implica un riesgo directo a la seguridad del vuelo (estándares OACI).

Dictamen institucional:

El artículo 25 resulta estructuralmente incompatible con el régimen aeronáutico. Desconoce la destinación específica prevista en el artículo 48 de la Ley 105 de 1993, compromete la sostenibilidad financiera del sistema aeroportuario, configura doble detracción de recursos ya trasladados por las Leyes 2277 de 2022 y 2294 de 2023, afecta aeropuertos deficitarios administrados por la Aeronáutica Civil, rompe el equilibrio económico de contratos de concesión y vulnera los artículos 158, 338, 363 y 365 de la Constitución. En consecuencia, se recomienda su eliminación del proyecto.

ANÁLISIS FINANCIERO

N/A

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

Artículo 1°. Objeto

Se propone modificar el artículo con el fin de evitar ambigüedades y mantener la coherencia del proyecto:

"La presente ley tiene por objeto establecer medidas de carácter tributario, fiscal y administrativo orientadas a la reactivación económica, el fortalecimiento del aparato productivo y la modernización de la gestión pública, con disposiciones en materia de sostenibilidad ambiental y racionalización de trámites, dentro de un marco de responsabilidad fiscal, sin afectar regímenes técnicos especiales ni la prestación de servicios públicos esenciales."

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsgdea.com/ControlPQR>

Commutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847

Artículo 2°. Terminación de los procesos administrativos tributarios, aduaneros y cambiarios y reducción transitoria de sanciones e intereses.

Se sugiere añadir un inciso final a este artículo con el fin de impedir una interpretación extensiva que afecte los procesos aeronáuticos y proteger la seguridad operacional (OACI):

"Las disposiciones del presente artículo no serán aplicables a los procedimientos administrativos sancionatorios de naturaleza técnica u operativa ni a regímenes especiales cuya finalidad sea la protección de la seguridad, el orden público, la integridad de infraestructuras críticas o el cumplimiento de estándares internacionales, incluyendo de manera expresa el régimen sancionatorio aeronáutico."

Artículo 3°. Conciliación contencioso-administrativa en materia tributaria, aduanera y cambiaria.

Se sugiere añadir un nuevo párrafo que proteja el interés público, impida las conciliaciones en materia aeronáutica y cubra cualquier régimen especializado:

"La conciliación prevista en este artículo no procederá respecto de actuaciones administrativas sometidas a regímenes técnicos especiales ni cuando comprometa la continuidad de servicios públicos esenciales, la seguridad operacional o el cumplimiento de obligaciones internacionales del Estado."

Artículo 7°. Tarifa de la tasa por la utilización de la plataforma tecnológica.

Se recomienda añadir un nuevo párrafo con el fin de evitar la superposición tarifaria, proteger la estructura de las tasas aeronáuticas y neutralizar precedentes peligrosos.

"La tarifa regulada en el presente artículo no será aplicable ni extensible, por analogía o interpretación, a los servicios de navegación aérea, operación aeroportuaria, infraestructura aeronáutica o plataformas tecnológicas del sector transporte aéreo, los cuales se rigen por normativa especial."

Artículo 9°. Beneficio del IVA para reposición del parque automotor.

Recomendamos integrar la aviación al discurso ambiental y articular este artículo con el programa CORSIA de la OACI, con el fin de fortalecer la coherencia intermodal.

"El Gobierno Nacional deberá evaluar mecanismos de incentivo aplicables al sector aeronáutico dentro de la política de transición energética, incluyendo combustibles sostenibles de aviación (SAF), electrificación de infraestructura aeroportuaria y tecnologías de descarbonización, conforme a los compromisos climáticos internacionales."

Artículo 10°. Estrategia de cooperación y posicionamiento internacional en hidrógeno.

Se recomienda añadir el siguiente inciso con el fin de hacer operativo el artículo y evitar que la norma sea simbólica, así como incluir la dimensión aeronáutica:

"Los planes y políticas derivados de este artículo deberán contemplar escenarios de adopción tecnológica en el sector transporte aéreo, incluyendo proyectos piloto en infraestructura aeroportuaria, eficiencia energética y combustibles alternativos."

Artículo 25°. Contraprestaciones aeroportuarias.

Unidad Administrativa Especial de Aeronautica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsgdea.com/ControlPQR>

Conmutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847

Se recomienda eliminar este artículo toda vez que, viola la Ley 105 de 1993, configura doble detracción (Leyes 2277 de 2022 y 2294 de 2023), afecta a aeropuertos con déficit fiscal, rompe contratos y tiene un riesgo de inconstitucional (arts. 158, 338, 363 y 365 C.P.)

¿GENERA GASTOS ADICIONALES EN EL PRESUPUESTO DE LA ENTIDAD?

Si _____ No _____

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos indique ese gasto adicional a que corresponde.

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector

Si _____ No _____

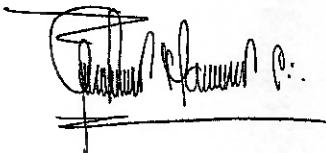
VIABILIDAD DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)

Viable _____

Viable sujeto a comentarios y/o modificaciones al articulado X

No Viable _____

Atentamente,



GUSTAVO MORENO CUBILLOS
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

Proyectó: Valentina Pereira García, contratista, Grupo Gestión Jurídica Estratégica *ca*

Revisó: Alexandra Palomino Pineda, Especialista Aeronáutico, Grupo Gestión Jurídica Estratégica *Amelia Pineda*

Insumos: Oficina Asesora de Comunicaciones y Relacionamento Institucional

Dirección Financiera

Grupo Estructura Normativa y Estándares Aeronáuticos

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsqdea.com/ControlPQR>

Conmutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847



Al contestar cite Radicado 2026212000017345 Id: 2518316
Folios: 11 Fecha: 2026-03-26 15:57:30
Anexos: 1 DOCUMENTOS ELECTRONICOS
Remitente: OFICINA ASESORA JURIDICA
Destinatario: MINISTERIO DE TRANSPORTE - Francisco Julio Taborda
Ocampo y OTROS

Bogotá D.C., 26 de marzo de 2026

Doctor

FRANCISCO JULIO TABORDA OCAMPO

Jefe Oficina Asesora de Jurídica

Ministerio de Transporte

Correo electrónico: ftaborda@mintransporte.gov.co

Calle 24 # 60-50 Piso 10 Centro Comercial Gran Estación II

La ciudad

Asunto: Remisión de comentarios al Proyecto de Ley 553 de 2025 Cámara – “Por medio de la cual se fomenta el turismo en Colombia mediante incentivos fiscales transitorios y se dictan otras disposiciones”.

Respetado doctor Taborda,

En atención al trámite legislativo del Proyecto de Ley 553 de 2025 Cámara, *“por medio de la cual se fomenta el turismo en Colombia mediante incentivos fiscales transitorios y se dictan otras disposiciones”*, y en virtud de las funciones de seguimiento a las iniciativas legislativas relacionadas con el sector transporte aéreo que desarrolla la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, remito para su consideración los comentarios técnicos y jurídicos de esta entidad respecto de la mencionada iniciativa.

Lo anterior, con el propósito de contribuir al análisis del proyecto en el marco del debate legislativo y para que, de estimarlo pertinente, sean

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsgdea.com/ControlPQR>

Conmutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847

tenidos en cuenta en las observaciones que el Ministerio de Transporte remita al Congreso de la República.

Los comentarios elaborados por esta entidad se refieren, principalmente, a aspectos relacionados con el alcance del beneficio tributario dispuesto para los tiquetes aéreos, la precisión del concepto de servicios conexos y la delimitación de la tarifa administrativa asociada a la comercialización de dichos servicios, con el fin de fortalecer la seguridad jurídica y facilitar la adecuada implementación de la medida en el sector aeronáutico.

Agradezco de antemano la atención prestada y quedamos atentos a cualquier requerimiento o información adicional que se estime pertinente.


Sin otro particular,



FANNY PARRA CARO

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexo: Gaceta del Congreso No. 1104
Copia: Grupo Enlace Congreso
Ministerio de Transporte
Angie Daniela Rodríguez Tamayo
Profesional Aeronáutico II, Dirección General

Elaboró: Valentina Pereira García 
Abogada Contratista, Grupo Gestión Jurídica Estratégica, OAJ

Revisó: Alexandra Palomino Pineda
Coordinadora, Grupo Gestión Jurídica Estratégica, OAJ



Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsgdea.com/ControlPQR>

Conmutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847

FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS PROYECTOS DE LEY

SECTOR QUE CONCEPTÚA: TRANSPORTE

ENTIDAD QUE CONCEPTÚA: Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 553 **AÑO:** 2025 C

1er debate _____, **2do debate** X

TÍTULO DEL PROYECTO

"Por medio de la cual se fomenta el turismo en Colombia mediante incentivos fiscales transitorios y se dictan otras disposiciones"

AUTOR (ES)

H.R. Lina María Garrido Martín
H.R. Milene Jarava Díaz
H.R. Saray Elena Robayo Bechara
H.R. Víctor Manuel Salcedo Guerrero
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Fomentar el turismo en Colombia mediante incentivos fiscales transitorios que impulsen su desarrollo económico, fortalezcan la competitividad del sector, contribuyan a la reactivación y crecimiento de las regiones.

COMPETENCIA LEGAL DEL CONGRESO y/o GOBIERNO NACIONAL PARA PRESENTAR y/o APROBAR LA INICIATIVA

Análisis de Competencia Legal:

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsgdea.com/ControlPQR>

Conmutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847

ES COMPETENTE EL CONGRESO PARA EXPEDIR LA MEDIDA

Si No : El Congreso de la República es competente para expedir la medida propuesta en el Proyecto de Ley 553 de 2025 Cámara, en ejercicio de las atribuciones conferidas por la Constitución Política para establecer, modificar y regular los tributos del orden nacional.

En particular, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 11 y 12 del artículo 150 de la Constitución Política, corresponde al Congreso expedir las leyes que regulan el régimen tributario y establecer los elementos esenciales de los impuestos, incluidos los beneficios, exenciones o tratamientos diferenciales de carácter fiscal. Asimismo, el artículo 338 constitucional faculta al legislador para definir directamente los elementos estructurales de los tributos, dentro de los cuales se encuentra la determinación de tarifas y tratamientos especiales del Impuesto sobre las Ventas (IVA).

En ese sentido, la iniciativa legislativa que propone la aplicación transitoria de una tarifa reducida a los tiquetes aéreos, servicios conexos y tarifa administrativa asociada, se enmarca dentro de la órbita de competencia del Congreso de la República, sin perjuicio de las facultades de reglamentación que corresponden al Gobierno nacional para su adecuada implementación.

ANÁLISIS JURÍDICO

Comentarios generales

1. *Sobre la finalidad de la medida*

La reducción transitoria del IVA a los tiquetes aéreos persigue una finalidad legítima que busca incentivar el turismo interno y receptivo, reducir los costos de acceso al transporte aéreo y contribuir a la reactivación económica regional. Esta finalidad es coherente con

precedentes recientes en el ordenamiento jurídico colombiano, en particular, con la aplicación transitoria de una tarifa reducida del IVA al transporte aéreo entre los años 2020 y 2022, adoptada como medida de política pública para la reactivación del turismo y del sector aeronáutico.

Sin embargo, es necesario precisar con mayor claridad el alcance normativo de la medida, a fin de evitar vacíos interpretativos y riesgos en su aplicación.

Comentarios específicos relativos al sector aeronáutico

1. Alcance del beneficio tributario aplicado a los tiquetes aéreos

El proyecto de ley establece la aplicación de una tarifa del IVA del 5 % a los tiquetes aéreos sin precisar si la medida aplica exclusivamente a vuelos con finalidad turística o si se extiende de manera general a todo el transporte aéreo de pasajeros, independientemente del motivo del viaje.

Al respecto, es importante considerar que desde el punto de vista tributario y operativo, el transporte aéreo de pasajeros no permite una diferenciación objetiva entre viajes turísticos, laborales, familiares o de otra naturaleza, toda vez que este se comercializa como un servicio único, con estructuras tarifarias integradas.

En este orden de ideas, se recomienda definir expresamente que este beneficio aplica de forma general a todos los tiquetes aéreos o, está condicionado a criterios específicos, evitando interpretaciones restrictivas que puedan generar inseguridad jurídica o dificultades de fiscalización.

2. Inclusión de los "servicios conexos" al transporte aéreo

La expresión "servicios conexos" resulta amplia e indeterminada, lo cual puede generar incertidumbre sobre qué conceptos se encuentran

efectivamente reducidos por la tarifa reducida, así como la correcta aplicación de este impuesto por parte de aerolíneas, intermediarios y autoridades tributarias.

Esta incertidumbre surge toda vez que en el sector aeronáutico, los servicios conexos pueden incluir, entre otros: equipaje adicional, selección de asiento, servicios de abordaje prioritario y cargos administrativos y de intermediación. La falta de precisión normativa puede dar lugar a criterios desiguales de aplicación, lo cual puede afectar la seguridad jurídica y la correcta fiscalización del tributo.

En virtud de lo anterior, se recomienda precisar el alcance de la expresión "servicios conexos" empleada en el proyecto de ley, con el fin de evitar interpretaciones extensivas que desborden su objeto y finalidad. En particular, podría evaluarse la conveniencia de definir de manera expresa los servicios que se entienden comprendidos dentro de dicha categoría, remitir a una clasificación normativa clara aplicable al sector aeronáutico o delimitar el beneficio tributario a aquellos servicios que se encuentren inseparablemente asociados al contrato de transporte aéreo de pasajeros.

3. Tarifa administrativa asociada al transporte aéreo

La inclusión de la "tarifa administrativa asociada" dentro del beneficio tributario requiere precisión en la medida en que existen cargos de naturaleza diversa (administrativos, aeroportuarios, regulatorios), y algunos de estos conceptos no constituyen estrictamente una contraprestación por un servicio comercial.

Desde el punto de vista jurídico y tributario, es importante distinguir entre tarifas administrativas de naturaleza pública o regulatoria y los cargos comerciales definidos por los operadores aéreos o intermediarios. Por lo tanto, se sugiere precisar el alcance de la expresión "tarifa administrativa asociada", con el fin de evitar que la redacción actual genere confusión respecto de tasas, tarifas o

contribuciones que, por su naturaleza, no deberían verse afectadas por la reducción del IVA.

Consideraciones sobre técnica legislativa

Se advierte la importancia de mantener la coherencia del proyecto normativo con el Estatuto Tributario, en particular con el artículo 468-3. También se recomienda garantizar que la regulación tributaria no interfiera con la estructura técnica y operativa del transporte aéreo, cuya regulación corresponde a autoridades especializadas.

Una redacción más precisa contribuiría a evitar conflictos interpretativos, facilitar la implementación efectiva de la medida y reducir riesgos de litigiosidad o contingencias fiscales.

Conclusión y recomendación

La medida propuesta es pertinente y alineada con los objetivos de fomento al turismo y puede generar impactos positivos en la conectividad aérea y el acceso al transporte. Sin embargo, se recomienda realizar ajustes de precisión normativa al proyecto, particularmente en lo relativo al alcance del beneficio aplicado a los tiquetes aéreos, la definición de los servicios conexos y la delimitación de la tarifa administrativa asociada.

Estos ajustes permitirían fortalecer la seguridad jurídica, la coherencia tributaria y la correcta aplicación de la medida en el sector aeronáutico.

ANÁLISIS TÉCNICO

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsgdea.com/ControlPQR>

Conmutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847

Desde el punto de vista técnico-sectorial, las disposiciones del Proyecto de Ley 553 de 2025 Cámara que proponen la aplicación de una tarifa reducida y transitoria del IVA del cinco por ciento (5 %) a los tiquetes aéreos, los servicios conexos al transporte aéreo y la tarifa administrativa asociada, constituyen una medida que, en principio, resulta coherente con los objetivos de incentivo al turismo, fortalecimiento de la conectividad aérea y dinamización de la demanda de pasajeros.

Al respecto, la Oficina de Análisis de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil elaboró el estudio técnico "*Impuesto del IVA en tiquetes aéreos en Colombia*" (agosto de 2025), el cual analiza la relación entre la carga tributaria aplicada a los tiquetes aéreos y la elasticidad del precio de la demanda en el transporte aéreo; este estudio considera la literatura especializada, los antecedentes normativos y datos del tráfico aéreo nacional.

De acuerdo con dicho estudio, una reducción del IVA del diecinueve por ciento (19%) al cinco por ciento (5 %) puede reflejarse en una disminución aproximada del 11,76% en el precio final de los tiquetes aéreos, lo cual, bajo rangos conservadores de elasticidad precio de la demanda, podría generar un incremento potencial en la demanda anual de pasajeros que oscila entre el 14,8% y el 23,5%, con un impacto particularmente relevante en los viajes de ocio y turismo. Al respecto, se destaca que estos segmentos de demanda (viajes de ocio y turismo), presentan una mayor sensibilidad frente a las variaciones en el precio, en contraste con los viajes de negocios, que tienden a ser relativamente más inelásticos.

El análisis técnico también evidencia que, durante el período en el cual estuvo vigente en Colombia la tarifa reducida del IVA al cinco por ciento (5 %) para los tiquetes aéreos, servicios conexos y tarifa administrativa (medida aplicada entre los años 2020 y 2022), se registró una recuperación significativa de la demanda de pasajeros, alcanzando niveles cercanos a los observados en el período prepandémico. Por el contrario, una vez finalizada dicha medida y restablecida la tarifa general del IVA a

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsgdea.com/ControlPQR>

Conmutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847

partir del 2023, se observó una contracción en la demanda de pasajeros durante varios meses del año, lo que sugiere una relación relevante entre la carga impositiva y el comportamiento del mercado aéreo.

Desde una perspectiva técnica, la reducción del IVA aplicada al transporte aéreo puede contribuir a mejorar la competitividad del sector frente a otros modos de transporte y frente a mercados internacionales con cargas tributarias más bajas, favoreciendo la conectividad regional, el acceso al transporte aéreo y la dinamización de actividades económicas asociadas al turismo, tales como la hotelería, la gastronomía y los servicios turísticos complementarios.

A pesar de lo anterior, el estudio técnico advierte que los efectos reales de la reducción del IVA dependen de múltiples variables, como las estrategias tarifarias de las aerolíneas, el grado de transferencia efectiva del beneficio tributario al consumidor final, la estructura competitiva del mercado, la disponibilidad de modos de transporte sustitutos y factores exógenos de carácter económico o estacional. En este orden de ideas, los impactos estimados deben entenderse como escenarios potenciales, contruidos bajo supuestos técnicos específicos y no como resultados automáticos o garantizados.

En conclusión, desde el punto de vista técnico del sector aeronáutico, la medida propuesta en el Proyecto de Ley 553 de 2025 Cámara, consistente en la aplicación transitoria de una tarifa reducida del IVA del cinco por ciento (5 %) a los tiquetes aéreos, servicios conexos y tarifa administrativa asociada, cuenta con respaldo analítico suficiente para ser considerada una herramienta idónea de estímulo a la demanda de pasajeros y al turismo, siempre que su diseño normativo precise adecuadamente su alcance y se garantice su adecuada implementación y seguimiento.

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsqdea.com/ControlPQR>

Conmutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847

ANÁLISIS FINANCIERO

N/A

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

Artículo sobre la tarifa reducida del IVA a tiquetes aéreos:

Artículo 4º. Modificación del artículo 468-3 del Estatuto Tributario.

Modifíquese el numeral 5 del artículo 468-3 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"5. Durante los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los tiquetes aéreos, así como los servicios conexos inseparablemente asociados al contrato de transporte aéreo, y la tarifa administrativa vinculada a la comercialización de dichos tiquetes, estarán gravados con una tarifa del cinco por ciento (5 %) del IVA."

¿GENERA GASTOS ADICIONALES EN EL PRESUPUESTO DE LA ENTIDAD?

Si _____ No x

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos indique ese gasto adicional a que corresponde.

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector

Si _____ No _____

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsqdea.com/ControlPQR>

Conmutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847

VIABILIDAD DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)


Viable _____

Viable sujeto a comentarios y/o modificaciones al articulado x

No Viable _____

Sin otro particular,


FARID STEMBERG PARRA CARO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Valentina Pereira García 
Abogada Contratista, Grupo Gestión Jurídica Estratégica, OAJ

Aprobó: Alexandra Palomino Pineda Coordinadora, Grupo Gestión Jurídica Estratégica, OAJ 



Comisión Tercera <comision.tercera@camara.gov.co>

ControlDoc - Correspondencia: Se le ha asignado un nuevo documento: 2593124 (2026212000037881)

1 mensaje

notificacion sgdea <notificacionsgdea@aerocivil.gov.co>

5 de junio de 2026 a las 8:10 a.m.

Para: "comision.tercera@camara.gov.co" <comision.tercera@camara.gov.co>

CC: Ruben Dario Perilla Cardenas <ruben.perilla@aerocivil.gov.co>

Apreciado ciudadano(a),

Se le ha asignado un nuevo documento con Id: 2593124.

Podrá descargar la imagen del documento haciendo clic [Aquí](#)

Adicionalmente, podrá descargar los archivos adjuntos relacionados al documento haciendo clic [Aquí](#)

Este correo fue generado automáticamente por Aerocivil.

Este es un correo informativo, al cual no debe enviar ninguna respuesta o información ya que no recibirá respuesta alguna por parte de este correo al no ser oficial ni estar avalado por la entidad para emitir respuestas.