



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 287

Bogotá, D. C., miércoles, 20 de marzo de 2024

EDICIÓN DE 18 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.coJAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE DEL PROYECTO DE LEY
NUMERO 299 DE 2023 CÁMARA

por el cual se extienden los alivios a créditos agropecuarios y se modifica la Ley 2071 de 2020.

Bogotá, D. C., marzo 7 de 2024.

Doctor

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente Comisión Tercera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 299 de 2023 Cámara, por el cual se extienden los alivios a créditos agropecuarios y se modifica la Ley 2071 de 2020.

Respetado Señor Presidente:

De conformidad con lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la honrosa designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir **informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 299 de 2023 Cámara**, por el cual se extienden los alivios a créditos agropecuarios y se modifica la Ley 2071 de 2020.

Cordialmente,

SARAY ELENA ROBAYO BECHARA
Representante a la Cámara
Coordinadora Ponente

JULIANA ARAY FRANCO
Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NUMERO
299 DE 2023 CÁMARA

por el cual se extienden los alivios a créditos agropecuarios y se modifica la Ley 2071 de 2020.

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

- I. Antecedentes de la Iniciativa
- II. Objeto y contenido del Proyecto de Ley
- III. Consideraciones de las Ponentes
- IV. Fundamentos Legales
- V. Conflicto de interés
- VI. Proposición
- VII. Texto propuesto para primer debate

I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa fue radicada el 8 de noviembre de 2023 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los Representantes a la Cámara *Saray Elena Robayo Bechara* y *Édison Vladimir Olaya Mancipe*, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1677 de 2023.

El 21 de diciembre de 2023 la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente mediante Oficio C.T.C.P.3.3-527C-2023, se designó como Coordinadora Ponente a la honorable Representante *Saray Elena Robayo Bechara* y como ponente a la honorable Representante *Juliana Aray Franco*.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL
PROYECTO DE LEY

La presente ley tiene como objeto extender los alivios a créditos agropecuarios adoptados por la Ley 2071 de 2020.

El presente Proyecto de Ley consta de 8 artículos incluyendo la vigencia.

El artículo primero se establece el objeto de la iniciativa.

El artículo segundo modifica el artículo 3° de la Ley 2071 de 2020.

El artículo tercero modifica el artículo 4° de la Ley 2071 de 2020.

El artículo cuarto modifica el artículo 5° de la Ley 2071 de 2020.

El artículo quinto modifica el artículo 8° de la Ley 2071 de 2020.

El artículo sexto modifica el artículo 11 de la Ley 2071 de 2020.

El artículo séptimo modifica el artículo 12 de la Ley 2071 de 2020.

El artículo octavo trata sobre vigencia y derogatorias.

III. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES:

A partir del año 2020, la pandemia, la crisis en el comercio internacional y los conflictos internacionales han generado complicaciones en la economía mundial que para el sector agropecuario, pesquero, acuícola y forestal, toda vez los precios de los insumos tienen una alta variación e incertidumbre.

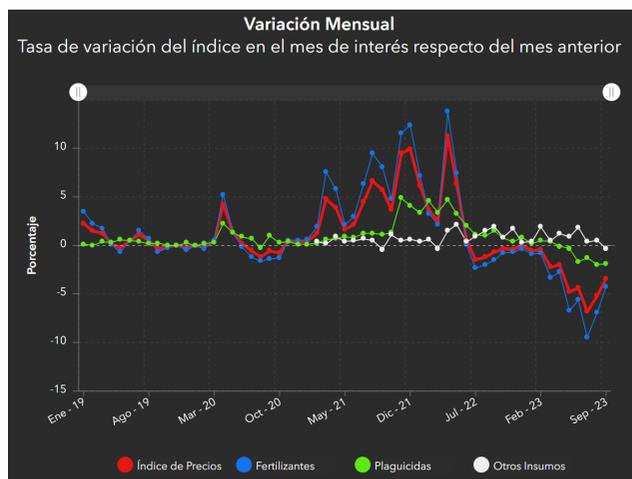
Adicionalmente, las condiciones climáticas del país afectan directamente el trabajo en el agro. Según el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) desde el mes de noviembre de 2023 iniciaría el Fenómeno del Niño y podría llegar hasta marzo de 2024. Sobre esto, el director de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), Jorge Bedoya, ha afirmado que en el sector existe preocupación por el impacto de este fenómeno natural, que podría significar reducciones en varios sectores agropecuarios, pesquero, acuícola y forestal.

Esta situación no es nueva, por el contrario, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el año 2020 promovió una iniciativa para implementar las medidas que reactivaran el sector, que se materializó en la Ley 2071 de 2020. Sin embargo, esta ley tuvo vigencia hasta el año 2021 y debido a las condiciones actuales que atraviesa el país, especialmente el sector rural, se requiere activar estas medidas para aliviar a la población campesina del país.

Comportamiento del precio de los insumos agropecuarios

La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) calcula el Índice de Precios de Insumos Agrícolas y en este se evidencia un comportamiento inestable durante los últimos cuatro años (figura 1).

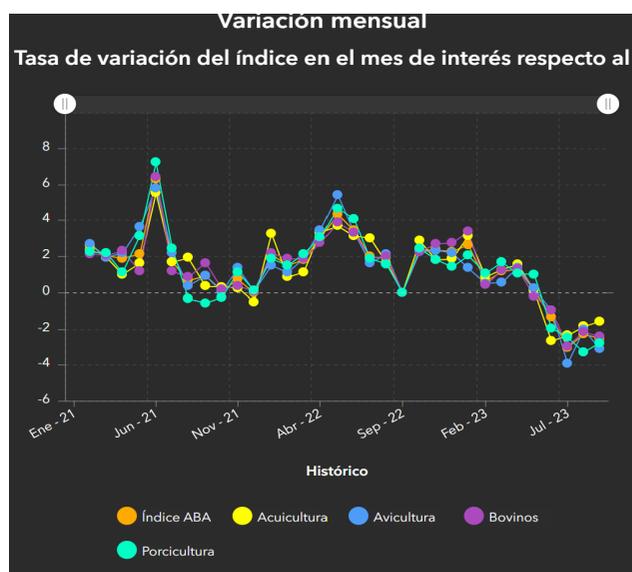
Figura 1. Variación mensual del Índice de Precios de Insumos Agrícolas 2019-2023



Fuente: Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) consultado en <https://experience.arcgis.com/experience/7755bf3d75e944baaf0a380906402273/page/bf3d75e944baaf0a380906402273/page/IndiceTotal/?views=Total-Fertilizantes%2CTotal-Plaguicidas>

Este comportamiento también se evidencia en los alimentos para animales, medido en el promedio de los precios de alimentos balanceados para los subsectores de la acuicultura, la avicultura, la porcicultura y la ganadería bovina, en las diferentes etapas productivas, en el mercado minorista.

Figura 2. Variación mensual del Índice de precios de alimentos balanceados para animales 2021-2023



Fuente: UPRA, a partir de los precios recolectados en la operación SIPSA del DANE y la vigilancia de precios del MADR. Consultado en <https://experience.arcgis.com/experience/7755bf3d75e944baaf0a380906402273/page/ABA/?views=Total-Fertilizantes%2CTotal-Plaguicidas>

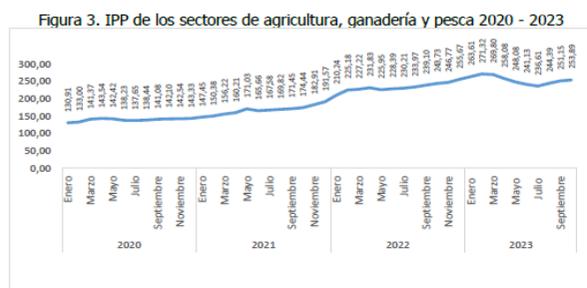
Si bien, en los últimos meses se ha visto una disminución en los precios para los productores de los sectores agropecuarios, pesquero, acuícola y forestal, aún deben asumir los efectos de los altos precios vividos previamente (2021-inicios del 2022). Adicionalmente, se mantiene la incertidumbre frente

al comportamiento de los precios en los meses por venir.

Índice de Precios del Productor (IPP)

El Índice de Precios del Productor de los últimos años muestra el incremento constante para el sector agropecuario (figura 3). Al comparar el mes de octubre de 2023 con sus referentes en años anteriores se encuentra que frente a 2022 la variación fue de 4.2%, frente a 2021 la variación fue de 46% y frente a 2020 el incremento es de 79%.

Esto solamente puede demostrar que existe una presión constante en los precios que se deben asumir para la producción del sector agropecuario.



Fuente: se construye a partir del reporte del DANE, consultado en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-del-productor-ipp>

EL FENÓMENO DE EL NIÑO

Al analizar las cifras del último Fenómeno del Niño por el que atravesó el país, es claro que la afectación de este recae mayoritariamente sobre los productores del sector agropecuario, pesquero, acuícola y forestal. Así se evidencia en la exposición de motivos de la Ley 2071 de 2020, en la que advierten que:

De acuerdo con la Unidad Nacional Para la Gestión de Riesgo de Desastres (UNGRD), durante el año 2015 se vieron afectadas 1.185.763 ha con destino agrícola de 20 departamentos del país, sufriendo un mayor impacto los departamentos de: Atlántico (403.365 ha), Córdoba (243.677 ha), Nariño (108.250 ha), Antioquia (92.344 ha) y Casanare (67.575 ha) (UNGRD, 2017). Asimismo, la UNGRD señala que en lo que respecta al sector pecuario, sufrió afectaciones presentando una pérdida de 3.421.590 unidades pecuarias en 15 departamentos durante el año 2015, entre los que se incluyen bovinos, porcinos, avícolas, equinos, entre otros. El departamento más afectado por la temporada de El Niño fue Córdoba con 2.389.769 unidades pecuarias, seguido de Antioquia (465.157 unidades) y Boyacá (188.818 unidades); igualmente, Nariño, Cauca, Santander, Arauca, Bolívar y Atlántico se vieron afectados, pero en menor proporción. (Gaceta del Congreso 1343, 2020, p. 3)

Adicionalmente, afirma que los rendimientos agrícolas disminuyeron en 5% (Gaceta del Congreso 1343, 2020).

El pasado 4 de noviembre de 2023, el Gobierno nacional declaró oficialmente el inicio del Fenómeno del Niño. Según la Directora del IDEAM:

Estamos pronosticando que durante el mes de noviembre gran parte del territorio tenga temporada de lluvias por estas condiciones. Aunque las precipitaciones son intensas, el promedio se encuentra por debajo de los registros y estamos evidenciando aumento de temperaturas. La época seca iniciará en diciembre y podrá extenderse durante varios meses en 2024 (Ministerio de Ambiente de Colombia, 2023).

DETERIORO DE LA CARTERA DEL BANCO AGRARIO

Los estados financieros del Banco Agrario de Colombia muestran que el deterioro de la cartera entre 2021 y 2022 incrementó en un 35%, pasando de \$240.026.999 a \$322.939.854, respectivamente (Peñalosa, 2022). Según la Contaduría General de la Nación el deterioro de la cartera se determina cuando “existen indicios de deterioro de la cuenta por cobrar relacionados con el desmejoramiento de sus condiciones crediticias por situaciones tales como insolvencia, reestructuración o liquidación del usuario” (Contaduría General de la Nación, s.f, p. 6).

Así las cosas, y basados en el comportamiento esperado por los cambios climáticos y la incertidumbre en el comportamiento de los precios de los insumos para el sector agropecuario, pesquero, acuícola y forestal se evidencia un alto riesgo para los productores de este sector.

IV. FUNDAMENTOS LEGALES

La Constitución Colombiana establece en su artículo 64 que:

“ARTÍCULO 64. (Artículo modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2023). Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa.

El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.

El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital: la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor

agregado y medios de comercialización para sus productos.

Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política”.

Igualmente el artículo 65 de la carta política, establece

“ARTÍCULO 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad”.

Coherente con lo anterior, el artículo 66 de la Constitución Política señala que:

ARTÍCULO 66. Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales”.

V. CONFLICTO DE INTERÉS

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, a continuación, se describen algunas circunstancias o eventos que podrían generar un eventual conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286 de la misma ley, aclarando que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, por lo que estos no se limitan a los aquí expuestos. Esta descripción es de manera meramente orientativa:

Así las cosas, es preciso afirmar que no se configuran los beneficios particular, actual y directo de los que trata el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003, según los cuales se debe conformar que i) la decisión pueda afectar de manera positiva mediante la asignación de un beneficio económico, privilegio, ganancia económica, ii) de manera directa al Congresista de la República, su cónyuge o compañera/o permanente o sus parientes hasta segundo grado de consanguinidad y afinidad o primero civil, iii) de manera actual y concreta al momento de la discusión y votación del proyecto, es decir, que no se trate de una ganancia futura o hipotética.

De acuerdo con lo anterior, un proyecto cuyo objeto es extender las acciones y beneficios para los campesinos que accedan a créditos agropecuarios, no habrá conflicto de interés cuando el congresista

participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios de carácter general, de manera que se considera que, para ningún caso, se generan conflictos de interés.

VI. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a los miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes **DAR PRIMER DEBATE al Proyecto de Ley número 299 de 2023 Cámara, por el cual se extienden los alivios a créditos agropecuarios y se modifica la Ley 2071 de 2020”.**

De los honorables Representantes,


SARAY ELENA ROBAYO BECHARA
Representante a la Cámara
Coordinadora Ponente


JULIANA ARAY FRANCO
Representante a la Cámara
Ponente

VII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 299 DE 2023 CÁMARA

por el cual se extienden los alivios a Créditos Agropecuarios y se modifica la Ley 2071 de 2020.

El Congreso de la República de Colombia DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como objeto extender las acciones y beneficios para los campesinos que acceden a créditos agropecuarios.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 3º de la Ley 2071 de 2020, el cual quedará así:

Artículo 3º. Acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera agropecuaria. Dada las afectaciones para los sectores referidos en el artículo primero, con la finalidad social de facilitar la recuperación de los pequeños y medianos productores, facultase al Banco Agrario de Colombia S.A., y a Finagro, como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), para celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera que hayan entrado en mora antes del 30 de noviembre de 2023, según corresponda, los cuales podrán incluir la condonación de intereses corrientes y de mora, así como de quitar de capital en los términos y límites fijados por el Gobierno nacional, a favor de quienes hayan calificado como pequeños o medianos productores al momento de tramitar el respectivo crédito según la normatividad del crédito agropecuario.

Parágrafo primero. El Banco Agrario de Colombia S. A. y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) implementarán campañas para difundir las medidas dispuestas en el presente artículo, haciendo especial énfasis en los beneficiarios de la misma.

Parágrafo segundo. Los acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera agropecuaria que trata el presente artículo también podrán ser aplicables por parte de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 2071 de 2020, el cual quedará así:

Artículo 4°. Alivio especial a deudores del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (FONSA) y del Programa de Reactivación Agropecuaria (PRAN). Los deudores con obligaciones a 30 noviembre de 2020 del Fondo de Solidaridad Agropecuario (FONSA) creado por Ley 302 de 1996, y del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (PRAN), y demás de que trata el artículo 1° de la Ley 1504 de 2011, podrán extinguir sus obligaciones hasta el 31 de diciembre de 2024, de acuerdo con las condiciones y en los términos que reglamente el Gobierno nacional y que aplicará el administrador y/o acreedor de las carteras.

Parágrafo primero. Aquellos deudores que hayan realizado abonos a capital podrán extinguir sus obligaciones cancelando la diferencia entre el monto Inicial de la deuda y los abonos a capital realizados hasta la fecha que establezca el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. En caso de que los abonos a capital efectuados superen el monto inicial de la deuda esta se entenderá pagada en su totalidad, sin que haya lugar a solicitar el reembolso de lo pagado por encima de ese valor.

Parágrafo segundo. El Gobierno nacional definirá las modalidades, tiempos y demás condiciones de pago que se aplicará a la cartera concerniente.

Parágrafo tercero. Los Programas PRAN Y FONSA asumirán todas las costas judiciales, honorarios y valores por concepto de seguro, causados hasta 31 de diciembre de 2024 respecto de los deudores que se acojan al alivio especial que se refiere este artículo.

Parágrafo cuarto. La Información sobre las condiciones que establezca el Gobierno nacional y que aplicará el administrador y/o acreedor de las carteras PRAN y FONSA, deberá ser de fácil acceso, uso y comprensión por parte de los beneficiarios para que se entiendan los términos y efectos de los alivios.

Parágrafo quinto. Los acreedores de la cartera originada en los Programas de Reactivación Agropecuaria Nacional (PRAN) podrán celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera, hasta el 31 de diciembre de 2024, sobre las obligaciones adquiridas, los cuales podrán Incluir la condonación de Intereses corrientes y de mora, así como de quitas de capital en los términos y límites fijados en la reglamentación posterior.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 2071 de 2020, el cual quedará así:

Artículo 5°. Suspensión del cobro judicial y prescripción para deudores previstos en el artículo 4° de la presente Ley Finagro o la entidad que obre como administrador o acreedor de las obligaciones del FONSA y de los Programas de Recuperación Agropecuaria Nacional PRAN se abstendrá de adelantar

su cobro judicial a partir de la entrada en vigencia de esta ley y hasta el 31 de diciembre de 2024, término dentro del cual se entenderán suspendidas tanto las acciones de cobro como los términos de prescripción de las mismas y sus garantías, conforme a la ley.

Parágrafo. Lo anterior con excepción de las obligaciones que hagan parte de procesos concursales y acuerdos de reestructuración y reorganización empresarial, en los cuales no se aplicará lo dispuesto en presente artículo.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 2071 de 2020, el cual quedará así:

Artículo 8°. Creación del Programa de Alivio a las Obligaciones Financieras y No Financieras para cadenas priorizadas por el ministerio de agricultura y desarrollo rural. Créase un Programa de Alivio a las Obligaciones Financieras y no financieras otorgadas en condiciones FINAGRO por los Intermediarios financieros, así como a las obligaciones agropecuarias y contraídas con proveedores de insumos agropecuarios, asociaciones, agremiaciones y cooperativas, para el efecto el Gobierno nacional reglamentará la materia.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará el funcionamiento del programa, cuyos beneficiarios solo podrán ser pequeños y medianos productores agropecuarios, incluidos pescadores artesanales, con créditos que hayan entrado en mora antes del 30 de noviembre de 2023.

Parágrafo. En ningún caso el productor podrá acceder a este programa de alivio y ser beneficiario del FONSA al mismo tiempo.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 11 de la Ley 2071 de 2020, el cual quedará así:

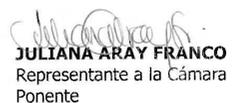
Artículo 11. Alivio con el saneamiento de la cartera de los usuarios de los distritos de adecuación de tierras. Con el fin de fortalecer la explotación agropecuaria del país y mejorar las condiciones de vida de la población campesina usuaria de Distritos de Adecuación de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural realizará dentro del año siguiente la gestión de saneamiento de las obligaciones de los usuarios de los Distritos de Adecuación de Tierras de propiedad del Estado, cuya fecha de exigibilidad sea superior a 5 años, contados a partir de la fecha de sanción de la presente ley.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 2071 de 2020, el cual quedará así:

Artículo 12. Amplíase hasta el 31 de diciembre del 2026 el subsidio rural establecido en el artículo 9° del Decreto Legislativo 819 de 2020.

Artículo 8°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


SARAY ELENA ROBAYO BECHARA
Representante a la Cámara
Coordinadora Ponente


JULIANA ARAY FRANCO
Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 273 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se reduce de forma permanente la tarifa del IVA para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos.

Bogotá, D. C., marzo de 2024

Doctor

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

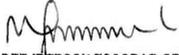
Bogotá

Referencia: Informe de ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de Ley número 273 de 2023 Cámara, por medio de la cual se reduce de forma permanente la tarifa del IVA para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento con las instrucciones impartidas por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir **informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 273 de 2023 Cámara, por medio de la cual se reduce de forma permanente la tarifa del IVA para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos.**

Cordialmente,

 WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ Representante a la Cámara por Caldas Coordinador Ponente	 ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA Representante a la Cámara por Antioquia Ponente
 WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA Representante a la Cámara por Norte de Santander Ponente	 ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN Representante a la Cámara por Bogotá Ponente

1. TRÁMITE

El Proyecto de Ley número 273 de 2023 Cámara, de autoría del honorable Senador *Gustavo Adolfo Moreno Hurtado*, fue radicado en la Secretaría General de la Cámara el 9 de octubre de 2023.

El anterior proyecto fue asignado para el inicio de su discusión a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, por considerarlo de su competencia, en

virtud de lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992.

Así pues, la Mesa Directiva de la comisión procedió a realizar la designación de los ponentes para primer debate correspondiendo la Coordinación al honorable Representante *Wilder Ibersón Escobar Ortiz* y como Ponentes a los honorables Representantes *Elkin Rodolfo Ospina Ospina*, *Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza* y *Etna Támara Argote Calderón*.

El texto contentivo de la ponencia para primer debate fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1604 del 17 de noviembre de 2023. Luego, en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003, se anunció su votación en sesión ordinaria del día 20 de febrero de 2024.

Posteriormente, en sesión del 21 de febrero de 2024, el Proyecto de Ley número 273 de 2023 Cámara, fue aprobado con modificaciones. Así las cosas, queda agotado el requisito de su primer debate para que siga su curso legal en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

2. OBJETO

La iniciativa reduce de forma temporal la tarifa del impuesto sobre las ventas (IVA), para los tiquetes aéreos, los servicios conexos o complementarios y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos. Lo anterior, mediante la adición de un numeral al artículo 468-3 del Estatuto Tributario, bienes gravados con la tarifa del cinco por ciento (5%).

3. CONTENIDO

La presente iniciativa cuenta con cuatro (4) artículos incluyendo el de su vigencia.

El artículo primero (1º) expone el objeto de la iniciativa, la cual consiste en reducir, de forma temporal, la tarifa del impuesto sobre las ventas (IVA) para los tiquetes aéreos, los servicios conexos o complementarios y la tarifa administrativa asociativa a la comercialización de los mismos.

El artículo segundo (2º) adiciona un numeral al artículo 468 - 3 del Estatuto Tributario, donde se encuentran los bienes gravados con la tarifa del cinco por ciento (5%).

El artículo tercero (3º) establece que la presente ley regirá hasta tres (3) años después de entrada en vigencia. Después, el Gobierno nacional evaluará la conveniencia de prorrogar esta medida.

El artículo cuarto (4º) enmarca la vigencia de la presente iniciativa.

4. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

4.1. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El sector aéreo ha sido clave para incentivar el turismo en el país, el cual contribuye aproximadamente al 2,7% del PIB nacional con un aporte estimado anual de \$10,5 mil millones

de pesos¹. Así mismo, ha sido incluida en el Plan Estratégico Aeronáutico 2023 a través de su visión que involucra la movilización de más de 100 millones de pasajeros, todo esto en el marco de las dinámicas mundiales, en función de fortalecer las condiciones globales que ha presentado el transporte aéreo en el mundo y respondiendo a su contribución en el crecimiento de la economía.

Para el primer semestre de 2023, se movilizaron alrededor de 27.461.000 pasajeros², lo que significó un incremento del 0,2% comparado con el año anterior y registrando un aumento de 49.000 personas; sin embargo, en relación con los destinos domésticos, la Aeronáutica Civil señaló el movimiento de 14.160.000 pasajeros, que comparativamente con el año anterior, decreció en un 11,6% (con un registro estimado de 16.022.000 pasajeros en 2022).

Dicha reducción responde a factores como:

1. El alza en el precio de los combustibles, los costos operacionales y de los mantenimientos (cotizados en dólares) que sufrieron incrementos durante el aumento del dólar, lo que impactó fuertemente a la industria aérea durante el primer semestre del año.
2. En el caso del transporte aéreo colombiano existe una carga impositiva alta, compuesta por tasas y contribuciones que se tienen que cobrar en la venta del tiquete, creando así barreras artificiales que elevan los precios de los consumidores. En el último escenario, los impuestos y tarifas pueden llegar fácilmente al 50% del precio total del billete.

De acuerdo con estimaciones elaboradas por la IATA, se generaría una reducción de 4,9 millones de pasajeros domésticos (15,4%) y 1,9 millones de pasajeros internacionales (13%) por el regreso del IVA al 19%, considerando que la reducción del Impuesto sobre las Ventas entre 2020 y 2022 aliviaron los costos de operación (IVA combustible) y los costos de los usuarios (IVA tiquetes aéreos), de forma que, el decremento del IVA en 14 puntos porcentuales podría generar un aumento del 15,4% (4,9 millones) en la demanda doméstica y cerca del 13% (1,9 millones) en la internacional; de esta manera, se incentivaría el transporte a destinos domésticos.

Por otro lado, este impuesto estaría penalizando a las personas de ingresos medio-bajos, teniendo en cuenta que el perfil del viajero aéreo estima que el 75% de las personas que declararon viajar en avión en el último año pertenecen a los estratos 2 y 3, de forma que se tasa el ingreso promedio por persona alrededor de \$2.444.079 e ingresos promedios por hogar de \$2.586.203 pesos.

Así mismo, el aporte del sector aéreo al PIB nacional se vería impactado directamente en un

estimado de \$290 millones de dólares de contribución y afectaría alrededor de 9.500 empleos directos.

Dicho lo anterior, la disminución del IVA a los tiquetes aéreos dinamizaría la economía nacional e incrementaría el consumo en el sector hotelero y en restaurantes, en la medida que se piense en las metas establecidas del Plan Nacional de Desarrollo y su implicancia con el sector turístico en el país.

Según estudios internacionales realizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico³ y el Foro Económico Mundial, la recuperación del sector será lenta considerando las restricciones de viaje que aún existen en ciertos destinos e igualmente, teniendo en cuenta las consecuencias ocasionadas por la inflación mundial; en el caso colombiano, el cese de operaciones de dos aerolíneas de bajo costo durante marzo de 2023 (Viva Air con una participación del 20,8% y Ultra Air con 8,1%)⁴ que ocupaban alrededor del 30% del total de la oferta en el sector de las aerolíneas y repercutió en las 34 rutas nacionales donde ambas participaban, ocasionaron una caída en el turismo e incrementaron el valor de los tiquetes para los consumidores debido a la reducción de la oferta.

Actualmente, un destino como San Andrés que mensualmente recibía alrededor de 131 mil turistas, ha visto una reducción del 68%, pues la isla pasó de tener 37 vuelos diarios a 15, de forma que para el mes de agosto la conectividad fue de 137 frecuencias semanales directas, un 29% menos en comparación con el mismo mes en 2022, ocasionando pérdidas por más de 75 mil millones de pesos⁵, registrando una caída del 55,6%.

Además, Cotelco reveló que julio, un mes clave por la temporada de vacaciones, la ocupación hotelera en San Andrés fue del 61,03%, observándose una disminución de 4,93 puntos porcentuales comparativamente con 2022 y se evidenciaron comportamientos negativos en la tasa de ocupación en 17 regiones, siendo San Andrés y Providencia, Cesar, Norte de Santander, Valle del Cauca y Meta las que tuvieron mayores impactos.

Se debe tener en cuenta que la reducción del IVA ayudará a cerrar la brecha entre los precios con impuestos y los precios de mercado, de forma que se incentivaría la demanda y acceso a los servicios aéreos y contribuiría a cumplir con las metas establecidas por el Gobierno nacional y el Plan 2023 de la Aeronáutica Civil considerando que Colombia es uno de los países de Latinoamérica con mayor número de impuestos en el pago del transporte aéreo⁶, actualmente se pagan tasas administrativas, aeroportuaria, el IVA y el impuesto al carbono.

³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2022).

⁴ CNN Latinoamérica - Colombia (2023).

⁵ Tomado de las cifras presentadas en el Congreso Nacional de Anato (2023).

⁶ Tomado de un estudio realizado por la Asociación del Transporte Aéreo de Colombia (2017).

¹ Tomado de cifras de IATA (International Air Transport Association).

² Cifras tomadas de Mintransporte (2023).

4.2. DERECHO COMPARADO

A título de ejemplo, es importante resaltar dos casos de dos mercados similares al colombiano en el cual se optó por la reducción permanente de tasas asociadas a los servicios de transporte aéreo como herramienta o medio para fortalecer e impulsar el sector aéreo.

- En Ecuador, el Gobierno recientemente redujo dos impuestos que son: Potencia Turística, aplicado para ecuatorianos que viajan al exterior y el Eco Delta al 5%, para extranjeros que viajan a dicho país, el precio del billete aéreo se redujo aproximadamente en un 13%, de forma que para marzo de 2023 Quito alcanzó una recuperación del 89% de su conectividad aérea regular⁷.
- Actualmente en Costa Rica, donde los tiquetes aéreos tienen un IVA del 4%, se estima que el tráfico aéreo comercial creció a una tasa del 6% anual⁸ recibiendo alrededor de 968 mil turistas por vía aérea y ubicándolo como uno de los países que mayor cantidad de turistas extranjeros recibe en Latinoamérica.

5. MARCO NORMATIVO

5.1. COMPETENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Se trae a colación los preceptos normativos establecidos en los artículos 114 y 150 de la Constitución Política de 1991, conforme a los cuales, le corresponde al Congreso de la República hacer las leyes. En tal sentido, el numeral 2 del artículo 6° de la Ley 5ª de 1992, “*por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*” de manera taxativa le concede al Congreso la Función legislativa con el ánimo de elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

Por su parte, el artículo 2° de la **Ley 3ª de 1992**, *por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones*, consagra las competencias de las Comisiones Constitucionales Permanentes del Senado, así como también, de la Cámara de Representantes, fijando para la Comisión Tercera, las siguientes:

“ARTÍCULO 2°. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

(...)

Comisión Tercera.

*Compuesta por trece (13) miembros en el Senado y dieciocho (18) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: hacienda y crédito público; **impuestos y contribuciones**; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de la banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación financiera; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.*

(...)”. (Negrillas y subrayados fuera del texto original).

5.2. CONSTITUCIONALES

Artículos: 1°, 2°, 3°, 5°, 6°, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 18, 20, 23, 26, 27, 28, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 52, 54, 58, 61, 67, 70, 71, 80, 83, 84, 85, 87, 114, 150 (No. 1, 7, 8, 23), 152, 154, 157, 209, 339, 345, 350, 356 y 359.

5.3. LEGALES

Estatuto Tributario – Decreto 624 de 1989 “*por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales*”.

Ley 300 de 1996. *Por la cual se expide la ley general de turismo, y se dictan otras disposiciones.*

Ley 1101 de 2006. *Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 - Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones.*

Ley 1558 de 2012. *Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 - Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones.*

Ley 2010 de 2019. *Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones.*

Ley 2068 de 2020. *Por la cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones.*

Ley 2155 de 2021. *Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones.*

Decreto 1074 de 2015, reglamentario único del Sector Comercio, Industria y Turismo.

6. SOLICITUD DE CONCEPTOS

En virtud del artículo 23 de la Constitución Política que consagra el Derecho de Petición y del artículo 258 de la Ley 5ª de 1992 que establece el término de cinco (5) días para dar respuesta a las solicitudes elevadas ante funcionarios autorizados por parte de los Congresistas, y en ejercicio del derecho fundamental del acceso a la información contemplado en el artículo 4° de la Ley 1712 de 2014, el día 7 de noviembre de 2023 se solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

⁷ Swiss Info (2023).

⁸ Cifras tomadas de Cepal (2017).

(DIAN) y al Fondo Nacional de Turismo (FONTUR) emitir concepto jurídico en el marco de sus funciones al Proyecto de Ley de la referencia.

6.1. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)

El artículo 2° de la iniciativa radicada propone prorrogar una vez más el beneficio de tarifa reducida del impuesto sobre las ventas “de forma permanente” como lo señala el artículo 1° del proyecto, propuesta que no comparte esta Dirección.

Es importante señalar que, durante el primer debate del presente proyecto de ley el honorable Representante Armando Zabaraín presentó una proposición, la cual quitó el carácter permanente de la reducción del IVA y la volvió temporal.

6.2. MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

El Plan Sectorial de Turismo 2022-2026 “Turismo en Armonía con la Vida” tiene como objetivo general: *Construir capacidades para consolidar el desarrollo sostenible, responsable y regenerativo del turismo en el país, mejorando las prácticas de inclusión e innovación que realizan los entes gubernamentales, las empresas, las comunidades y los territorios, incrementando las oportunidades para la creación de valor social y económico en la oferta turística, para aumentar la demanda de viajeros y el reconocimiento turístico del país.*” (Negritas fuera de texto).

Sin embargo, es necesario tener en cuenta la evaluación del impacto fiscal de la medida propuesta, lo cual compete al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

6.3. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Particularmente respecto de la propuesta de ley, resulta pertinente señalar que la reducción previa de la tarifa de IVA para los tiquetes aéreos correspondió a una medida temporal que se adoptó para respaldar al sector turismo en medio de las afectaciones generadas por las restricciones impuestas por la pandemia de Covid-19. Dados los móviles que dieron lugar a la adopción de esta, en el trámite de la reforma tributaria del año 2022 se determinó no mantenerlos en atención a la evidente recuperación del sector después de la pandemia, la regresividad de la medida por la concentración del gasto en turismo aéreo de las personas con mayores ingresos y debido al alto impacto que genera.

Adicionalmente, la reducción en la tarifa de IVA aplicada a los tiquetes del servicio aéreo generaría un impacto fiscal considerable al reducir el recaudo entre 2024 y 2034 en alrededor de \$17 billones, afectando el financiamiento del gasto del Gobierno nacional proyectado para esta vigencia.

De esta manera se concluye que la aplicación permanente de la medida se materializaría en un impacto fiscal significativo que se podría focalizar de mejor manera para el segmento de la población de menores ingresos, por medio del fortalecimiento

de programas sociales, atención a la vejez y primera infancia, entre otros, lo que contribuiría a saldar la deuda social histórica del Gobierno nacional con la población pobre y vulnerable.

Es importante señalar que, durante el primer debate del presente proyecto de ley el honorable Representante Armando Zabaraín presentó una proposición, la cual quitó el carácter permanente de la reducción del IVA y la volvió temporal.

7. CONFLICTO DE INTERESES

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286.

Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

(...)

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) **Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.**
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Por lo anterior, se estima que de la discusión y aprobación del presente proyecto de ley no podría generarse un conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero de civil, por cuanto se tratan de disposiciones de carácter general. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

8. IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece que “*el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo*”.

En cumplimiento de dicho presupuesto normativo, se remitió el día 7 de noviembre de 2023 copia de este proyecto de ley al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el marco de sus competencias determine la viabilidad fiscal de este proyecto y remita concepto para que sea evaluado al momento de presentar ponencia de primer debate.

Resulta necesario resaltar que la Honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7 de la Ley 819 de 2003:

“*Por lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le*

incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.” (Subrayado fuera del texto)

De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte en Sentencia C-315 de 2008 ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el

Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo”.

Finalmente, la Corte Constitucional puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa, de acuerdo a la Sentencia C-490 de 2011, donde se manifestó que:

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público”. (Subrayado fuera del texto).

Así las cosas, la interpretación constitucional conlleva a que la carga la asuma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto a las iniciativas que pueden implicar gasto público y afectar el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En otras palabras, si bien son los miembros del Congreso de la República a quienes compete la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para

el erario público, es claro que el Poder Ejecutivo en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

9. PLIEGO DE MODIFICACIONES

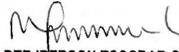
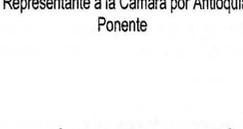
La modificación propuesta tiene como propósito crear armonía con el artículo 3° introducido en el primer debate de la iniciativa y redacción por técnica legislativa.

Articulado aprobado en primer debate	Articulado propuesto para segundo debate
“Por medio de la cual se reduce de forma permanente la tarifa del IVA para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos”.	“Por medio de la cual se reduce de forma permanente temporal la tarifa del IVA para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos”.
Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto reducir, de forma permanente, la tarifa del impuesto sobre las ventas (IVA) para los tiquetes aéreos, los servicios conexos o complementarios y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos.	Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto reducir, de forma permanente temporal , la tarifa del impuesto sobre las ventas (IVA) para los tiquetes aéreos, los servicios conexos o complementarios y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos.
Artículo 2. Adiciónese un numeral al artículo 468-3 del Estatuto Tributario el cual quedará así: “5. Los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos”	Artículo 2°. Adiciónese un numeral al artículo 468-3 del Estatuto Tributario el cual quedará así: “5. Los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos”
Artículo 3°. La disposición contenida en el presente proyecto de ley regirá hasta tres (3) años después de su entrada en vigencia. El Gobierno nacional evaluará la conveniencia de prorrogar esta medida al finalizar este periodo de tiempo.	Artículo 3°. La disposición contenida en el la presente proyecto de ley regirá hasta tres (3) años después de su entrada en vigencia. El Gobierno nacional evaluará la conveniencia de prorrogar esta medida al finalizar este periodo de tiempo.
Artículo 4°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 4°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias.

10. PROPOSICIÓN

En los términos anteriores, rendimos ponencia positiva y solicitamos a los honorables miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo debate al Proyecto de Ley número 273 de 2023 Cámara “Por medio de la cual se reduce de forma permanente la tarifa del IVA para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos”.

Cordialmente,

 WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ Representante a la Cámara por Caldas Coordinador Ponente	 ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA Representante a la Cámara por Antioquia Ponente
 WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA Representante a la Cámara por Norte de Santander Ponente	 ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN Representante a la Cámara por Bogotá Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 273 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se reduce de forma temporal la tarifa del IVA para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos.

**El Congreso de Colombia
DECRETA:**

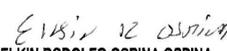
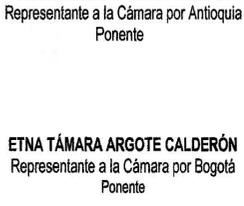
Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto reducir, de forma **temporal**, la tarifa del impuesto sobre las ventas (IVA) para los tiquetes aéreos, los servicios conexos o complementarios y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos.

Artículo 2º. Adiciónese un numeral al artículo 468-3 del Estatuto Tributario el cual quedará así:

“5. Los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos”.

Artículo 3º. La disposición contenida en **la** presente ley regirá hasta tres (3) años después de su entrada en vigencia. El Gobierno nacional evaluará la conveniencia de prorrogar esta medida al finalizar este periodo de tiempo.

Artículo 4º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias.

 WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ Representante a la Cámara por Caldas Coordinador Ponente	 ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA Representante a la Cámara por Antioquia Ponente
 WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA Representante a la Cámara por Norte de Santander Ponente	 ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN Representante a la Cámara por Bogotá Ponente

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN SESIÓN ORDINARIA DEL DÍA MARTES, VEINTIUNO (21) DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTICUATRO (2024) PROYECTO DE LEY NÚMERO 273 DE 2023 CÁMARA,

por medio de la cual se reduce de forma permanente la tarifa del IVA para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos.

**El Congreso de Colombia
DECRETA:**

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto reducir de forma permanente, la tarifa del impuesto sobre las ventas (IVA) para los tiquetes

aéreos, los servicios conexos o complementarios y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos.

Artículo 2º. Adiciónese un numeral al artículo 468-3 del Estatuto Tributario el cual quedará así:

“5. Los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos”.

Artículo 3º. La disposición contenida en el presente proyecto de ley regirá hasta tres (3) años después de su entrada en vigencia. El Gobierno nacional evaluará la conveniencia de prorrogar esta medida al finalizar este periodo de tiempo.

Artículo 4º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias.

CÁMARA DE REPRESENTANTES. - COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE. - ASUNTOS ECONÓMICOS, en Sesión Ordinaria del día martes, veintiuno (21) de febrero de dos mil veinticuatro (2024), fue aprobado en primer debate en los términos anteriores y con modificaciones, el proyecto de ley No. 273 de 2023 Cámara, “Por medio de la cual se reduce de forma permanente la tarifa del IVA para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos”, previo anuncio de su votación en Sesión ordinaria de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes el día veinte (20) de febrero de dos mil veinticuatro (2024), en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal en Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX
Presidente



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
Secretaria General

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 273 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se reduce de forma permanente la tarifa del IVA para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos.

Bogotá, marzo de 2024

Honorable Representante

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes

Doctora

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Secretaria Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes

Asunto: Ponencia Negativa para segundo debate al Proyecto de Ley número 273 de 2023 Cámara, por medio de la cual se reduce de forma permanente la tarifa del IVA para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos.

Cordial saludo,

En cumplimiento de los deberes legales que implica la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión, de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir Informe de Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 273 de 2023C y Cámara, “*por medio de la cual se reduce de forma permanente la tarifa del Iva para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos*”.

Cordial saludo,



ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA
PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
273 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se reduce de forma permanente la tarifa del IVA para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de estos.

La presente ponencia se desarrollará así:

- I. Antecedentes legislativos del proyecto de ley.
- II. Contenido del proyecto de ley
- III. Consideraciones del ponente
- IV. Impacto fiscal
- V. Iniciativa exclusiva de Gobierno
- VI. Conflicto de interés
- VII. Proposición

I. Antecedentes del proyecto de ley

Esta iniciativa legislativa se ha presentado en varias ocasiones, estando en este momento dos de ellas esperando segundo debate en la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes.

Proyectos de ley que pretenden o pretendieron en legislaturas anteriores la disminución del IVA en tiquetes aéreos:

- Proyecto de Ley número 024 de 2019 Cámara

- Proyecto de Ley número 141 de 2020 Cámara
- Proyecto de Ley número 392 de 2023 Cámara
- Proyecto de Ley número 400 de 2023 Cámara
- Proyecto de Ley número 397 de 2023 Cámara
- Proyecto de Ley número 273 de 2023 Cámara

Leyes de la República que han implementado medidas transitorias sobre la materia en cuestión:

- **LEY 2068 DE 2020** - Por el cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones. - Se tenían medidas destinadas a respaldar al sector turismo en medio de las afectaciones generadas por las restricciones impuestas por la pandemia de Covid-19. En el trámite de la reforma tributaria del año 2022 se determinó no mantenerlos en atención a la evidente recuperación del sector después de la pandemia.
- **LEY 2277 DE 2022** – “POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA UNA REFORMA TRIBUTARIA PARA LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA SOCIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

Asimismo, se deben destacar los beneficios para el transporte aéreo que actualmente están dispuestos en el numeral 10 del artículo 476 del Estatuto Tributario, los cuales excluyen del IVA al servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros con destino o procedencia de rutas nacionales donde no exista transporte terrestre organizado, y extiende la exclusión al transporte aéreo turístico con destino o procedencia al departamento de La Guajira, y los municipios de Nuquí, Mompox, Tolú, Miraflores y Puerto Carreño en los departamentos de Chocó, Bolívar, Sucre, Guaviare y Vichada, respectivamente.

II. Contenido del proyecto de ley

El Proyecto de Ley número 273 de 2023 Cámara, “*por medio de la cual se reduce de forma permanente la tarifa del IVA para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos*” propone el siguiente texto para que sea ley ordinaria:

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 273 DE 2023
CÁMARA**

por medio de la cual se reduce de forma permanente la tarifa del IVA para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto reducir, de forma permanente, la tarifa del impuesto sobre las ventas (IVA) para los tiquetes aéreos, los servicios conexos o complementarios y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos.

Artículo 2°. Adiciónese un numeral al artículo 468-3 del Estatuto Tributario el cual quedará así:

*5. Los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada e la comercialización de los mismos”.

Artículo 3°. *Vigencia y derogatorias*. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias.

En sesión ordinaria del 21 de febrero de 2024, se aprobó con modificaciones y un artículo nuevo, el artículo 3°, el cual da la facultad al gobierno dentro de tres años determinar si continúa con la medida o no, en la Comisión Tercera Constitucional de Cámara de Representantes, a continuación el texto aprobado:

**TEXTO APROBADO EN PRIMER
DEBATE DE LA COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL DE LA HONORABLE
CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 273 DE
2023 CÁMARA,**

por medio de la cual se reduce de forma permanente la tarifa del IVA para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto reducir de forma permanente, la tarifa del impuesto sobre las ventas (IVA) para los tiquetes aéreos, los servicios conexos o complementarios y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos.

Artículo 2°. Adiciónese un numeral al artículo 468-3 del Estatuto Tributario el cual quedará así:

“5. Los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos”.

Artículo 3°. La disposición contenida en el presente proyecto de ley regirá hasta tres (3) años después de su entrada en vigencia. El Gobierno nacional evaluará la conveniencia de prorrogar esta medida al finalizar este periodo de tiempo.

Artículo 4°. *Vigencia y derogatorias*. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias.

IV. Consideraciones del ponente

a) Consideraciones Generales del Proyecto de Ley número 273 de 23 Cámara

Si bien la Iniciativa Legislativa Congressional faculta la presentación de Proyectos de Ley sobre diversos asuntos, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las

leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de estas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

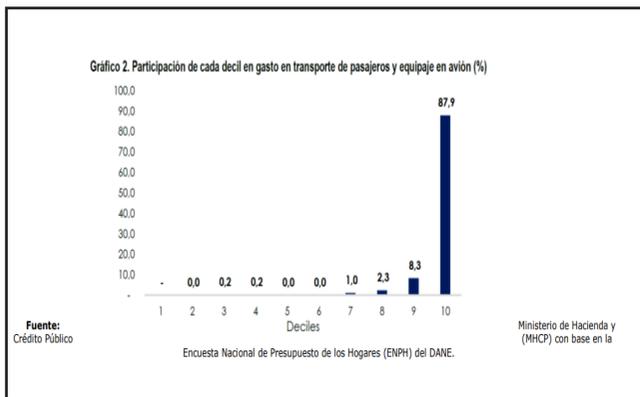
Así mismo, la Comisión III Constitucional Permanente es competente para conocer del presente proyecto de Ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2 de la Ley 3 de 1992, por cuanto versa sobre: “hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro”.

b) Consideraciones específicas frente al proyecto de ley

- ¿Quiénes viajan en avión?

Un estudio del centro de pensamiento Raddar asegura que el total de colombianos que han viajado por avión aún no supera el 50 % del total de la población, llegando a una cobertura del 46,3%. Del total de ciudadanos colombianos, 1 de cada 3 ha viajado, pero solo hacia destinos locales, mientras que el 12,5% se lo reparten aquellos quienes sus destinos se combinan entre nacionales e internacionales, y quienes solo han tomado aviones hacia el exterior. Los hombres superan a las mujeres en número de viajes (58,4% de los que sí han viajado son del sexo masculino), lo cual muestra un perfil de viajero enfocado en hombres mayores de 46 años, de estrato alto (sobre todo del 6).

En los comentarios aportados por el Ministerio de Hacienda sobre esta iniciativa legislativa, se aporta la cifra desde la “Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH) permite analizar el monto y la distribución de los gastos de los hogares por decil de ingreso. Esta encuesta es actualizada cada diez años por el DANE, y su última actualización fue en agosto de 2018, para la cual se recogió información de 87.201 hogares, lo que le da un nivel de confianza de 95%. Por tanto, los resultados encontrados a través de esta encuesta pueden ser generalizados para la población total. Con base en la información contenida en esta encuesta, se elaboró el gráfico 2 que muestra que el 87,9% del gasto en transporte de pasajeros y equipaje en avión lo hacen los hogares ubicados en el decil 10 de ingresos. En contraste, los hogares ubicados en los primeros 7 deciles, es decir, el 70% de la población con menores ingresos, participa con un 1,4% de este gasto. “(Comentarios al Proyecto de Ley número 273/23C - MINHACIENDA).



- Las medidas de justicia social en el transporte aéreo de pasajeros

El establecimiento de tasas impositivas con criterio de justicia y progresividad además de regular de manera justa y equitativa la redistribución de la riqueza, permite que los recursos públicos sean utilizados para financiar servicios públicos esenciales, como educación, salud y programas de bienestar social, beneficiando a aquellos que tienen menos recursos y promoviendo herramienta efectiva para abordar la desigualdad económica.

Por el contrario, establecer tasas impositivas con beneficios especiales para sectores específicos pueden ser mecanismos que generan inequidad fiscal, económica y social. El caso de la tributación del transporte aéreo es un caso particular que fue tenido en cuenta durante las medidas de respaldo al sector turístico para la recuperación de la consecuencia del estado de emergencia causado por la pandemia COVID-19 en Colombia. Sin embargo, pasadas las condiciones de emergencia es preciso establecer medidas que promuevan la equidad y la progresividad.

En Colombia el sector aeronáutico fue objeto de varios beneficios dentro de la reactivación económica, dentro de ellos la reducción al 5% del IVA a la gasolina de Avión; beneficio que se extendió hasta el 31 de diciembre de 2021. Adicionalmente, se incluyó dentro de los bienes y servicios grabado sólo con el 5% a los tiquetes aéreos, beneficio que se extendió hasta el 31 de diciembre de 2021.

Pasado el estado de emergencia, durante el segundo semestre del año 2022 fue aprobada por el Congreso de la República una reforma tributaria sobre principios de equidad, progresividad y eficiencia del sistema impositivo. Se definieron, mediante la iniciativa y durante su discusión, un conjunto de medidas dirigidas a fortalecer la tributación de los sujetos con mayor capacidad contributiva, robustecer los ingresos del Estado, reforzar la lucha contra la evasión, el abuso y la elusión, y promover el mejoramiento de la salud pública y del medio ambiente.

En este sentido, la reforma tributaria para la Igualdad y la Justicia social de 2022 apuntó al incremento de la recaudación por medio de la reducción de beneficios tributarios para los mayores ingresos y su eventual redistribución de acuerdo con los principios mencionados de justicia social y ambiental actualmente están dispuestos en el

numeral 10 del artículo 476 del Estatuto Tributario, norma que establece la exclusión del IVA para el servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros con destino o procedencia de rutas nacionales donde no exista transporte terrestre organizado, y extiende la exclusión al transporte aéreo turístico con destino o procedencia al departamento de La Guajira, y los municipios de Nuqui, Mompo, Tolú, Miraflores y Puerto Carreño en los departamentos de Chocó, Bolívar, Sucre, Guaviare y Vichada, respectivamente. Lo anterior, a efectos de determinar la necesidad de algunas disposiciones del proyecto de ley y de evitar duplicidad normativa.

Durante el ejercicio de discusión y aprobación de la reforma al Estatuto Tributario se establecieron medidas que benefician al sector turístico nacional por su importancia en el desarrollo territorial, el cual ha venido teniendo un crecimiento muy positivo en el comparativo de recuperación económica de los sectores industriales y productivos del país

- Consideraciones frente a los antecedentes: Contextos diferentes del mismo articulado.

La disminución del IVA en el transporte aéreo no es una iniciativa novedosa, exclusiva de esta legislatura y del contexto económico por el que atraviesa el turismo, como se expone en la parte de antecedentes del documento, este proyecto de ley ha sido presentado en cada uno de los periodos desde 2019, existiendo incluso más de una iniciativa con el mismo propósito por legislatura. El factor común de estas iniciativas es la disminución del IVA al 5% del transporte aéreo de pasajeros, la justificación por otro lado varía dependiendo del año en el que nos ubiquemos.

Para 2019, concretamente hablando del Proyecto de Ley número 024 de 2019 Cámara, en su exposición de motivos destaca el crecimiento del Sector Turismo para el año 2018 y plantea la iniciativa como un impulso para que el sector siga creciendo exponencialmente:

“Concretamente en el año 2018 el sector presentó un crecimiento histórico en visitantes, tráfico aéreo y ocupación hotelera, comportamiento que también se vio reflejado en la contribución del 3,8% al Producto Interno Bruto (PIB) de Colombia excediendo el crecimiento de la economía del 2,7 por ciento según cifras del DANE. Se trata de una tendencia global, pues como lo indica el reporte del Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC) la economía mundial creció en un 3,4 por ciento y mientras el turismo, un 3,9 por ciento.”¹

Nuevamente, en 2020, el HS Miguel Barreto presenta la iniciativa, con los mismos argumentos del crecimiento económico y la necesidad de impulsar el sector de acuerdo también a lo consignado en el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”:

¹ Exposición de Motivos – Proyecto de Ley número 024 de 2019 C – HS MIGUEL BARRETO

Avanzar en este propósito es fundamental teniendo en cuenta que el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad, establece metas ambiciosas en el pilar de “emprendimiento” en el eje del turismo: 1. Aumentar en un 19% el producto interno bruto en alojamiento y servicios de comida de 32,9 a 39,2 billones de pesos; 2. Aumentar los visitantes no residentes que pernoctan de 3,9 millones a 5,1 millones; 3. Incrementar las exportaciones de servicios en la cuenta de viajes y transporte de pasajeros de la balanza de pagos de USD 6.630 millones a USD 8.213 millones, para lo cual plantea dentro de sus estrategias la “generación de las condiciones institucionales para el impulso al sector turismo”².

Para los proyectos presentados en el marco de la legislatura 2023 se da un cambio en la exposición de motivos y la narrativa respecto a la necesidad de esta medida, para las iniciativas de los Proyecto de Ley número 392 de 2023 Cámara y Proyecto de Ley número 400 de 2023 Cámara se hace énfasis en el decrecimiento del sector.

Para el primer semestre de 2023, “se movilizaron alrededor de 27.461.000 pasajeros”, lo que significó un incremento del 0,2% comparado con el año anterior y registrando un aumento de 49.000 personas; sin embargo, en relación con los destinos domésticos, la aeronáutica civil señaló el movimiento de 14.160.000 pasajeros, que comparativamente con el año anterior, decreció en un 11,6% (con un registro estimado de 16.022.000 pasajeros en 2022).³

Si bien existen unas estadísticas menos favorables para el sector al momento del trámite de esta iniciativa legislativa mantiene el mismo articulado y propuesta de reducir al 5% el IVA *en los tiquetes aéreos, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos*.

Resulta cuando menos curioso que en contextos de crecimiento del sector y en un contexto con unas estadísticas menos favorables se presente la misma propuesta legislativa. En el Proyecto de Ley número 400 de 2023 Cámara se presenta como una medida para dinamizar el sector con plazo hasta el 2026, sin embargo, en el caso concreto del Proyecto de Ley número 273 de 2023 Cámara, objeto de este Informe de Ponencia, la medida se propone como permanente en el tiempo usando la misma exposición de motivos de una ligera caída en el movimiento de pasajeros.

Un aspecto en común que sí tienen las exposiciones de motivos tanto de los proyectos de ley presentados antes de pandemia, como las iniciativas de esta legislatura es la presentación, como unos de los principales argumentos de autoridad, las recomendaciones de una agrupación gremial internacional como lo es la Asociación Internacional de Transporte Aéreo también conocida

como IATA. Tanto en los proyectos del honorable Senador Miguel Barreto como en las iniciativas presentadas en 2023 está presente textualmente el mismo argumento de esta asociación gremial internacional.

De acuerdo con estimaciones elaborados por la IATA, se generaría una reducción de 4,9 millones de pasajeros domésticos (15,4%) y 1,9 millones de pasajeros internacionales (13%) por el regreso del IVA al 19%, considerando que la reducción del Impuesto al Valor Agregado entre 2020 y 2022 aliviaron los costos de operación (IVA combustible) y los costos de los usuarios (IVA tiquetes aéreos), de forma que el decremento del IVA en 14 puntos porcentuales podría generar un aumento del 15,4% (4,9 millones) en la demanda doméstica y cerca del 13% (1,9 millones) en la internacional; de esta manera, se incentivaría el transporte a destinos domésticos.⁴

Se evidencia que las iniciativas legislativas que han buscado reducir el impuesto al transporte aéreo tienen en común el Concepto de la IATA y no necesariamente obedecen a un contexto de crecimiento o decrecimiento económico como se indica en la exposición de motivos del Proyecto de Ley número 273 de 2023 Cámara.

- **El Transporte Aéreo de pasajeros y su naturaleza**

El Congreso, dentro de su cláusula general de competencia para la producción normativa, está investido de la facultad para expedir las leyes que rigen la prestación de los servicios públicos (Art. 150-23 C.P.) En ejercicio de esa competencia, se expidió la Ley 336 de 1996 – Estatuto del Transporte, en cuyo artículo 68 confiere al transporte aéreo la condición de servicio público esencial. Esta connotación, como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, implica necesariamente que la actividad académica, así calificada está intrínsecamente relacionada con la eficacia de los derechos fundamentales, de modo que debe garantizarse por el Estado su continua, eficiente y adecuada prestación. La definición de estos servicios, en criterio del mismo precedente, corresponde al legislador, quien debe cumplir con el criterio material expuesto.⁵

En la misma providencia el Alto Tribunal también manifiesta que deben existir unos criterios de razonabilidad y enfoque de especial protección constitucional para que este servicio esencial sea garantizado.

En este sentido, el factor diferenciador más importante entre los servicios públicos y otras actividades económicas consiste en que aquellos están sometidos a un intensa regulación estatal, dirigida a que las personas puedan acceder a sus beneficios y que, a su vez, solo pueda limitarse o

² Exposición de Motivos – Proyecto de Ley número 141 de 2020 C

³ Exposición de Motivos PL 273/2023C – Cifras de Min-Transporte 2023

⁴ Este texto se toma de el PL 273/23C – Sin embargo, el mismo párrafo está presente en la exposición de motivos de los PL 024/19 – PL 141/20C y PL 400/23C.

⁵ Sentencia T 987/16 – Corte Constitucional

excluirse de ese acceso de manera excepcional y bajo el cumplimiento de parámetros objetivos y previstos en la ley. Estas condiciones de exclusión o limitación, a su vez, deben estar unívocamente dirigidas a la adecuada y eficiente prestación del servicio público correspondiente. Por lo tanto, aunque los agentes que concurren al mercado de prestación del servicio público de transporte ejercen esa función amparados en la libertad de empresa, en cualquier caso el grado de intervención estatal admisible para esa modalidad de mercado implica responsabilidades definidas en cuanto a la garantía de acceso equitativo, en los términos explicados. Es decir que el Estado, está en la facultad de determinar o no las cargas impositivas como los impuestos y tasas en la prestación de este servicio esencial, siempre y cuando no afecte su eficiente funcionamiento.

IV. Impacto Fiscal

Para estimar el impacto fiscal de la presente iniciativa legislativa se elevó ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitud de Concepto, así como también se solicitó concepto a los Ministerios de Transporte y Comercio.

Por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se radicó ante la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el 26 de enero del año en curso. La Cartera de Hacienda considera *que la reducción en la tarifa de IVA aplicada a los tiquetes del servicio aéreo generaría un impacto fiscal considerable al reducir el recaudo entre 2024 y 2034 en alrededor de \$17 billones, afectando el financiamiento del gasto del Gobierno nacional proyectado para esta vigencia.*

Tabla 1. Costo fiscal de la reducción permanente en el IVA de tiquetes aéreos de 19% a 5% a partir de diciembre de 2023 propuesta por el PL 273 de 2023 de Cámara de Representantes

Medida**	\$Miles de millones*	
	Costo anual	Total costo fiscal (desde diciembre de 2023 hasta 2034*)
Reducción de IVA para tiquetes aéreos	1.688	17.020

*Datos calculados a partir del crecimiento del PIB nominal para cada año consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) - 2023. Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)

El Ministerio de Hacienda, como cabeza de la política fiscal realiza un análisis en el cual considera que el Impacto Fiscal de esta iniciativa es bastante elevado e inconveniente, por lo cual se abstiene de emitir un concepto favorable para acompañar esta iniciativa.

Turismo en el PGN 2024

Para el próximo año, el Presupuesto General de la Nación de 2024 designará aproximadamente 2,52 Billones para el Turismo distribuido en los rubros del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Superintendencia de sociedades, la unidad administrativa especial junta de contadores y el instituto nacional de meteorología, con la estimación realizada a 2026, el costo anual de la medida sería casi el 50% de lo destinado a todo el Sector de Turismo.

SECCIÓN: 3501 MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO			
A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	681.394.930.000		681.394.930.000
C. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN	228.146.286.350		228.146.286.350
3501 INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA	37.785.391.761		37.785.391.761
0200 INTERSUBSECTORIAL INDUSTRIA Y COMERCIO	37.785.391.761		37.785.391.761
3502 PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD DE LAS EMPRESAS COLOMBIANAS	182.036.937.659		182.036.937.659
0200 INTERSUBSECTORIAL INDUSTRIA Y COMERCIO	182.036.937.659		182.036.937.659
3503 AMBIENTE REGULATORIO Y ECONÓMICO PARA LA COMPETENCIA Y LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL	152.422.406		152.422.406
0200 INTERSUBSECTORIAL INDUSTRIA Y COMERCIO	152.422.406		152.422.406
3599 FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y DIRECCIÓN DEL SECTOR COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	8.171.534.524		8.171.534.524
0200 INTERSUBSECTORIAL INDUSTRIA Y COMERCIO	8.171.534.524		8.171.534.524
TOTAL PRESUPUESTO SECCIÓN	909.541.216.350		909.541.216.350
SECCIÓN: 3502 SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES			
A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	166.200.097.000		166.200.097.000
C. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN	32.309.457.632		32.309.457.632
3502 PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD DE LAS EMPRESAS COLOMBIANAS	4.467.344.345		4.467.344.345
0200 INTERSUBSECTORIAL INDUSTRIA Y COMERCIO	4.467.344.345		4.467.344.345
3599 FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y DIRECCIÓN DEL SECTOR COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	27.842.113.287		27.842.113.287
0200 INTERSUBSECTORIAL INDUSTRIA Y COMERCIO	27.842.113.287		27.842.113.287
TOTAL PRESUPUESTO SECCIÓN	198.509.554.632		198.509.554.632
SECCIÓN: 3505 INSTITUTO NACIONAL DE METEOROLOGÍA - INM			
A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	22.077.844.000	237.121.000	22.314.965.000
C. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN	16.560.080.048	2.326.953.817	18.887.033.865
3502 PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD DE LAS EMPRESAS COLOMBIANAS	9.888.672.338	1.256.537.833	11.145.210.171
0200 INTERSUBSECTORIAL INDUSTRIA Y COMERCIO	9.888.672.338	1.256.537.833	11.145.210.171
3599 FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y DIRECCIÓN DEL SECTOR COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	6.671.407.710	1.070.415.984	7.741.823.694
0200 INTERSUBSECTORIAL INDUSTRIA Y COMERCIO	6.671.407.710	1.070.415.984	7.741.823.694
TOTAL PRESUPUESTO SECCIÓN	38.637.924.048	2.564.074.817	41.201.998.865

Fuente: PGN 2024.

Existen diversos proyectos tanto de iniciativa congresional

V. Iniciativa exclusiva del Gobierno

Sin perjuicio de lo anterior, de conformidad con el artículo 154 de la Constitución Política, los proyectos de ley que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales son de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional y por ende requieren contar con su aval durante el trámite legislativo. En consecuencia, en caso de insistirse en la iniciativa del asunto sin contar con el aval del Gobierno nacional, representado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en materia fiscal y tributaria, corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.

Es muy importante mencionar la existencia de una figura muy importante y que permite a los congresistas poder tener injerencia e intervenir en los proyectos de ley de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional, esta figura conocida como el AVAL • COADYUVANCIA establecida en el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª/92 (LORC) el cual reza:

El Gobierno nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique. La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias.

Este proyecto de ley versa sobre materia tributaria al tratarse de reducción de un impuesto contenido en el Estatuto Tributario, en este sentido necesitaría un aval o la coadyuvancia del Gobierno nacional para ser Ley de la República sin viciar su procedimiento.

VI. Conflicto de interés

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se

encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

(...)

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusiona con los intereses de los electores.
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.
- c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando se mantenga la normatividad vigente.
- d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
- e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

- f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)."

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento.

VII. Proposición

Por lo anteriormente expuesto, se propone a los miembros de la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes dar archivo al **Proyecto de Ley número 273 de 2023 Cámara**, “por medio de la cual se reduce de forma permanente la tarifa del IVA para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos”.

Cordialmente,



ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico

CONTENIDO

Gaceta número 18 - Miércoles, 20 de marzo de 2024	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	
	Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto del Proyecto de Ley número 299 de 2023 Cámara, por el cual se extienden los alivios a créditos agropecuarios y se modifica la ley 2071 de 2020.....	1
Informe de ponencia positiva para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado en primer debate del Proyecto de Ley número 273 de 2023 Cámara, por medio de la cual se reduce de forma permanente la tarifa del IVA para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos.....	6
Informe de ponencia negativa para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en primer debate del Proyecto de Ley número 273 de 2023 Cámara, por medio de la cual se reduce de forma permanente la tarifa del IVA para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos.....	12