

**NATURALEZA TRIBUTARIA DE LOS INGRESOS REGULADOS DEL  
CONTRATO DE CONCESIÓN DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL EL  
DORADO.**

**JULIÁN ANDRÉS BEDOYA SIERRA**

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**

**UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA**

**MEDELLÍN, COLOMBIA**

**2020.**

**NATURALEZA TRIBUTARIA DE LOS INGRESOS REGULADOS DEL  
CONTRATO DE CONCESIÓN DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL EL  
DORADO.**

**JULIÁN ANDRÉS BEDOYA SIERRA**

**TRABAJO DE GRADO PRESENTADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE  
ABOGADO**

**DIRIGIDO POR: JULIÁN ALBERTO ZAMBRANO SÁNCHEZ**

**SEMILLERO DE INVESTIGACIÓN DE DERECHO TRIBUTARIO.**

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**

**UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA**

**MEDELLÍN, COLOMBIA**

**2020.**

## **Introducción.**

A partir de la expedición de la Ley 105 de 1993 se dio inicio a la política de descentralización de aeropuertos en Colombia, los cuales hasta esa fecha habían sido administrados por el Estado colombiano a través de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, gracias a dicha política el Estado pudo celebrar contratos de concesión en virtud de los cuales cedió a particulares especializados y empresas de economía mixta la administración, modernización y expansión, operación, explotación comercial y mantenimiento de los aeropuertos, así como sus ingresos; dentro de los cuales se encuentra los ingresos regulados y no regulados, los cuales constituyen la remuneración del concesionario por la ejecución del objeto del contrato.

El presente texto pretende ahondar sobre la naturaleza tributaria de los ingresos regulados en el contrato de concesión del Aeropuerto Internacional el Dorado, y así determinar si pueden ser catalogados como tributos, especialmente tasas, ya que dependerá de su naturaleza tributaria o no, la manera como estos son creados y su destinación. Para ello el escrito se dividirá de la siguiente forma: primero, se hará un recuento histórico resumido de las disposiciones jurídicas que permiten el cobro por el uso de la infraestructura aeroportuaria. Segundo: se expondrá en qué consisten los ingresos regulados del contrato de concesión del Aeropuerto Internacional el Dorado, así como la explicación de cada uno de los conceptos que lo integran. Tercero: se hará una explicación de las diferentes especies que comprenden el género de los tributos en Colombia, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la doctrina nacional. Cuarto: se profundizará en las

características de las tasas según las definiciones que la doctrina y la jurisprudencia han expuesto. Quinto: se analizará si según los criterios expuestos los ingresos regulados pueden ser considerados o no tasas. Por último, se formularán las conclusiones del presente trabajo.

## **1. Antecedentes normativos del cobro por el uso de la infraestructura aeroportuaria**

A través del Decreto Ley 3140 de diciembre de 1968, se creó el Fondo Aeronáutico Nacional, el cual según la mencionada norma, contaría con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, y sería el encargado de atender los gastos que demandare la adquisición construcción, administración y mantenimiento de las obras de infraestructura aeronáutica y en general los servicios que en materia de operación de aeropuertos y de las ayudas de navegación que debe prestar el Estado (art. 43).

Por otra parte, el Decreto Ley 3140 del 16 de diciembre de 1968 le asignó al Fondo Aeronáutico Nacional una serie de ingresos, dentro de los cuales, se encontraban los ingresos producto de los servicios Aeroportuarios, arrendamientos, comunicaciones punto a punto, etc; y las tarifas a pasajeros por el uso de los aeropuertos nacionales (art.48).

Posteriormente, en 1971, se expidió el Código de Comercio, el cual trajo un libro dedicado a la regulación aeronáutica denominado “De la Aeronáutica”, allí se

facultó a los explotadores los aeródromos<sup>1</sup> públicos a cobrar, previa reglamentación y permiso de la autoridad aeronáutica<sup>2</sup> tasas a sus usuarios (art.1819).

En 1993 con la expedición de la Ley 105 “Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones” se estableció, que para la construcción y conservación, mantenimiento y desarrollo de la infraestructura aeroportuaria la Nación podría cobrar tarifas y tasas por el uso de las obras de infraestructura del transporte (art.21).

11 años después de la expedición de la Ley 105 de 1993, se promulgó el Decreto 260 de enero de 2004, “Por el cual se modifica estructura de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y se dictan otras disposiciones, el cual dispuso que los ingresos y patrimonios de la Aerocivil están constituidos, entre otros, por “las tasas, tarifas y derechos por la prestación de los servicios aeronáuticos y aeroportuarios o los que se generen por las concesiones, autorizaciones, licencias o cualquier tipo de ingreso o bien patrimonial” (art.4).

El mismo Decreto 260, señala, que, dentro de las funciones generales de la Aerocivil se encuentran la fijación de tasas, tarifas y derechos en materia de transporte aéreo y por la prestación de los servicios aeronáuticos y aeroportuarios que se generen

---

<sup>1</sup> Según la parte primera de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (en adelante “RAC”) dispone que debe entender por aeródromos el Área definida en tierra o agua destinada total o parcialmente a la llegada, salida y movimiento en superficie de aeronaves.

<sup>2</sup> Art. 1782 Por autoridad aeronáutica se entiende el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil o la entidad que en un futuro asuma las funciones que actualmente desempeña dicha jefatura. Corresponde a esta autoridad dictar los reglamentos aeronáuticos

por las concesiones, licencias o cualquier otro tipo de ingreso o bien patrimonial (art. 5 num. 16 y 17).

De conformidad con el antecedente normativo expuesto en el presente capítulo, le corresponde a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil fijar las tasas por el uso de los aeródromos y las concesiones. Así en de conformidad con la Ley 105 de 1993, el Decreto 2060 de 2004 y el artículo 1819 del Código de Comercio la autoridad aeronáutica expidió en el año 2005, la Resolución 05496 “Por medio de la cual se fijan las tarifas de los derechos y las tasas cedidas al Concesionario del Aeropuerto Internacional El Dorado de Bogotá y se dictan otras disposiciones” (la cual, tal como se explicará en el siguiente apartado, establece los ingresos regulados en el contrato de concesión del Aeropuerto Internacional el Dorado de Bogotá D.C.

## **2. Los ingresos regulados en el contrato de concesión del aeropuerto el dorado.**

Tal como lo señala Díaz Olariaga, (2017, p.9) hasta la década de 1980, la mayoría de aeropuertos a nivel mundial eran gestionados o administrados por los Estados, luego en la década del 1990 a partir de lo que el autor denomina “enfoque comercializador”, se dio inicio a una fuerte corriente de privatización, entendida, principalmente, como la transferencia de la gestión de los aeropuertos desde el sector público al sector privado (Graham, 2014 citado en Díaz p.8)., proceso del cual Colombia no fue ajeno, ya que debido a las políticas públicas de liberación del

mercado aéreo interno y externo, y a las políticas públicas de privatización de la infraestructura aeroportuaria se dio vía libre a la privatización de los aeropuertos.

Es así como a partir de la Ley 105 de 1993 (art.48) se creó la figura de la descentralización aeroportuaria, a través de la cual se le otorgan facultades a la Unidad Especial Administrativa de Aeronáutica Civil, para celebrar contratos de concesión sobre los aeropuertos del fondo aeronáutico nacional (Hoy Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil)

**ARTÍCULO 48.-** *Descentralización aeroportuaria.* Para efectos de la descentralización aeroportuaria, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, podrá entregar a cualquier título los aeropuertos de su propiedad a Entidades Departamentales, Municipales o asociaciones de las anteriores, para que éstas los administren en forma directa o indirecta. De igual forma podrá celebrar contratos de administración, concesión o similares sobre los aeropuertos de propiedad del Fondo Aeronáutico Nacional, con entidades especializadas o con asociaciones regionales, en las cuales la participación estatal no podrá ser superior al cincuenta por ciento (50%). Los contratos que se celebren con las entidades territoriales, sus asociaciones o con las sociedades regionales podrán ser revocados unilateralmente, sin lugar a indemnización, cuando a criterio de la Aeronáutica Civil exista mal manejo en el uso, mantenimiento y operación de los bienes e instalaciones entregados; o cuando exista deficiencia administrativa en la prestación de los servicios aeroportuarios.

(...)

Por su parte el contrato de concesión se encuentra definido en el Numeral 4 del artículo 43 de la Ley 80 (1993) el cual establece que

(...)

Son contratos de concesión los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden.

En virtud de las normas señaladas anteriormente la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil suscribió el 12 de septiembre de 2006 con OPAIN S.A., el contrato de concesión No. 6000169OK (en adelante “el Contrato”) el cual según su cláusula 2 tienen por objeto

(...) el otorgamiento al Concesionario de una concesión para que de conformidad con lo previsto en el artículo 32 numeral 4 de la Ley 80 de 1993 y en la Ley 105 de 1993, realice por su cuenta y riesgo la **Administración, Modernización y Expansión, Operación, Explotación Comercial y**

**Mantenimiento del Área Concesionada del Aeropuerto El Dorado** de la ciudad de Bogotá D.C bajo el Control y vigilancia de la Aerocivil. (Negrillas fuera del texto original)

En relación con la remuneración que recibiría el concesionario por la ejecución del objeto del Contrato, la cláusula 2 de este, señaló que su remuneración sería aquella que perciba como consecuencia de la cesión de los **Ingresos Regulados** y los **Ingresos no regulados**, en los términos previstos en este **Contrato** (Negrillas fuera del texto original)

Por su parte el numeral 1.72. de la cláusula 1 del Contrato establece que debe entenderse por ingreso regulados aquellos percibidos por la aplicación de la estructura tarifaria, la cual según el numeral 1.55 de la cláusula primera del Contrato se encuentra contenida en la Resolución 05496 de 2005. Conforme lo anterior, podemos afirmar que los ingresos regulados son aquellos que se encuentran establecidos en la mencionada resolución.

La Resolución 05496 (2005) dispone la forma en que se cobran las siguientes tasas, tarifas y derechos, los cuales según nuestro entendimiento corresponden a los ingresos regulados del contrato de concesión del Aeropuerto Internacional el Dorado:

- a) Tasa aeroportuaria nacional e internacional;
- b) Derecho de uso de puentes de abordaje en vuelos nacionales e internacionales;

- c) Derecho de parqueo de aeronaves;
- d) Derecho de expedición de carné:
- e) Derecho de expedición de permiso de circulación de vehículos en plataforma;
- f) Derecho por uso de Carro de Bomberos;
- g) Derecho de Uso de Mostradores de Registro de Pasajero

A continuación, se realizará una breve descripción de cada uno de los conceptos que de los ingresos regulados mencionados en la Resolución 05496 de 2005.

a) Tasa aeroportuaria

Según la Resolución 05496 la tasa aeroportuaria es un cobro que hará el concesionario por el uso de la terminal de pasajeros (2005, art. 4).

La tarifa de la tasa aeroportuaria dependerá si se trata de un vuelo nacional o internacional. En el primer escenario, según se señala en el artículo 5 de la Resolución 05496 (2005) la tarifa de la tasa será de \$9.100 pesos de enero de 2005; por su parte el artículo 6 de la Resolución 05496 (2005) dispone que la tasa aeroportuaria internacional será de treinta dólares de los Estados Unidos de América (USD\$30) de 2005.

Así mismo, en virtud artículo 12 de la Resolución 05496 (2005) el recaudo de la tasa aeroportuaria nacional es encomendado a las aerolíneas en el tiquete aéreo. En cuanto a la tasa aeroportuaria internacional, su recaudo corresponde al concesionario, sin embargo, por autorización del precitado artículo 12 podrá celebrar convenios de recaudo de las tasas con las aerolíneas.

b) Derechos de uso de puentes de abordaje

Los derechos de uso de puente de abordaje son el cargo que el concesionario cobra a las Aerolíneas por el uso de los puentes de abordaje. (Resolución 05496, 2005, art.17).

Al igual que las tasas aeroportuarias los derechos de uso de puentes de abordaje podrán ser de carácter nacional o internacional, ello dependerá si el puente de abordaje es utilizado para un vuelo nacional o internacional.

La tarifa por el uso de puentes de abordaje en vuelos internacionales será de (US\$89) de enero de 2005 (Resolución 05496, 2005, art. 18).

En relación con los vuelos nacionales, la tarifa por el uso de los puentes de abordaje será de 6 salarios mínimos legales diarios vigentes (Resolución 05496, 2005, art.19).

Según el artículo 22 (Resolución 05496, 2005), el concesionario facturará quincenalmente los derechos de uso de puentes de abordaje a las aerolíneas regulares. En el caso de las aerolíneas no regulares la facturación se hará antes de la prestación de servicios.

c) Derechos de parqueo de aeronaves

El derecho de parqueo de aeronaves son aquel cargo que tienen que pagar las aerolíneas al concesionario por cada hora de fracción o retardo en la cual una aeronave permanece estacionada en cualquier punto de la terminal de pasajeros o de carga del aeropuerto (Resolución 05496, 2005, art. 24).

La tarifa aplicable a los derechos por uso de parqueo se hará por hora o fracción desde el momento del ingreso de la aeronave a la plataforma y se calculará con base en las fórmulas señala el artículo 25 de la Resolución 05496 (2005).

Según el artículo 27 (Resolución 05496, 2005) el concesionario facturará quincenalmente a la aerolínea el valor de los derechos de parqueo.

d) Derecho de expedición de carné.

El derecho de expedición de carné es aquel cargo que el concesionario cobra por la expedición de cada carné que emita a los empleados de las empresas que con ocasión de su objeto pueden acceder a aéreas restringidas del aeropuerto (Resolución 05496, 2005, art.29).

La tarifa del derecho de expedición de carné dependerá de la vigencia de aquel, así que podrá ir desde 0.315 salarios mínimos diarios legales vigentes hasta 1.5 salarios vigentes, así:

- Cero punto tres uno cinco (0.315) salarios mínimos diarios legales vigentes cuando el carné tenga una vigencia máxima de un (1) día calendario

- Cero punto cinco (0.5) salarios mínimos diarios legales vigentes cuando la vigencia sea mayor a un (1) día calendario y menor o igual a quince (15) días calendario.
- Un (1) salario mínimo diario legal vigente cuando la vigencia sea mayor a quince (15) días calendario y menor o igual a treinta (30) días calendario.
- Uno punto cinco (1.5) salarios mínimos diarios legales vigentes cuando la vigencia sea mayor a treinta (30) días calendario. (Resolución 05496, 2005, art.30)

Según el artículo 31 (Resolución 05496, 2005.) este cargo debe ser pagado antes de la expedición de cada carné.

- e) Derecho de expedición de permiso de circulación de vehículos en plataforma

Según Resolución 05496 el derecho de permiso de circulación de vehículos en la plataforma, es un cargo que se causa por cada vehículo, que con autorización del concesionario, acceda a las plataformas del aeropuerto, excepto los vehículos de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, (2005, art. 33).

El derecho de expedición del permiso de circulación tiene dos tarifas dependiendo, las cuales dependerán de la vigencia del permiso:

- Un (1) salario mínimo diario legal vigente cuando la vigencia sea mayor

a un (1) día calendario y menor o igual a treinta (30) días calendario.

- Uno punto cinco (1.5) salarios mínimos diarios legales vigentes cuando la vigencia sea mayor a treinta (30) días calendario. Resolución 05496, 2005, art. 34).

Según el artículo 35 (Resolución 05496, 2005) la expedición de un permiso de circulación de vehículos en plataforma deberá ser cancelada con anterioridad a la expedición del mismo.

f) Derechos por uso de carros de bomberos.

Los derechos por uso de carro de bomberos pueden ser: i) por la asistencia del carro de bomberos para el abastecimiento de combustible o, ii) por el uso de carro de bomberos para la limpieza de la plataforma:

i) Este cargo lo deberán pagar las aerolíneas por la asistencia con carro de bomberos en el abastecimiento de combustible realizados en las plataformas cuando sea requerido (Resolución 05496, 2005, art.36).

En cuanto a su tarifa, esta será de cuatro (4) salarios mínimos legales diarios vigentes (Resolución 05496, 2005, art. 37).

ii) El derecho por uso de carro de bomberos para limpieza de plataforma es el cargo que deberá pagar cualquier persona autorizada para ingresar a la plataforma y que requiera limpiar esta de lubricantes o combustible (Resolución 05496, 2005, art.38).

La tarifa del derecho de uso de carro de bomberos para limpieza de plataforma es de seis (6) salarios mínimos legales diarios vigentes (Resolución 05496, 2005, art.39).

Según el artículo 40 (Resolución 05496, 2005) el concesionario facturará quincenalmente a los beneficiarios del servicio los derechos por el uso de carro de bomberos, bien sea que este se haya utilizado para el abastecimiento de combustible o para la limpieza de la plataforma.

g) Derecho de uso de mostradores de registro de pasajeros

El derecho por uso de mostradores de registro de pasajeros se cobra por el uso de los mostradores para el procesamiento y registro de pasajeros y el manejo de su equipaje (Resolución 05496, 2005, art.41).

La tarifa de este cargo será de diez centavos (US\$.0.10) de dólar de los Estados Unidos para el año 2005, por cada pasajero procesado en el respectivo mostrador (Resolución 05496, 2005,art.42).

Según el artículo 44 (Resolución 05496, 2005) los derechos por uso por de los mostradores para registro de pasajeros se facturarán quincenalmente.

**3. Tributos en el ordenamiento jurídico.**

A partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991, se sentaron las bases del sistema tributario colombiano, así en su artículo 338 se consignaron sus principios, los elementos del tributo y sus tipos

Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo. (1991)

Es importante aclarar que, pese a que el artículo anterior en su primer inciso hace referencia al término contribuciones, para señalar que solo los órganos de representación popular pueden imponerlos y fijar sus elementos, la Corte Constitucional (Sentencia C 040 de 1993) manifestó que la palabra contribución contenida en el citado artículo 338 debía entenderse como género y no como especie, en consecuencia, el género es el tributo y la especie es la contribución

Habiendo hecho la precisión anterior es necesario señalar que debe entenderse por tributo

Como un Ingreso de naturaleza pecuniaria, de carácter público obtenido por un ente público, titular de un derecho de crédito, como consecuencia de la realización de un supuesto de hecho establecido en la ley por ser indicativo de capacidad económica y dirigido a satisfacer las necesidades financieras del Estado y los demás entes públicos. (Piza, 2009. p. 385).

La Corte Constitucional a través de la sentencia C-594 de 2010 se pronunció sobre los tipos de tributos existentes en el ordenamiento jurídico colombiano así

De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación los tributos han sido reconocidos como aquellas prestaciones que se establecen por el Estado en virtud de la ley, en ejercicio de su poder de imperio, destinados a contribuir con el financiamiento de sus gastos e inversiones en desarrollo de los conceptos de justicia, solidaridad y equidad (C.P. arts. 95-9, 150-12, 338, 345 y 363). En el actual sistema fiscal colombiano, esta Corporación ha señalado que es posible identificar la existencia de por lo menos tres clases de tributos, a saber: Los impuestos, las tasas y las contribuciones. Estos aun cuando son fruto del desenvolvimiento de la potestad impositiva del Estado tienen características propias que los diferencian.

De la providencia citada anteriormente se desprende, entre otras cosas, que en el sistema tributario colombiano existen por lo menos tres tipos de tributos: i) impuestos, ii) tasas y iii) contribuciones. A continuación, se hará una descripción de

cada uno de los tributos, para posteriormente enfocarnos en los elementos del tributo tipo tasa.

i) Impuestos:

El impuesto es tal vez el más importante de los tributos tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo (Piza, 2009). Este tipo de tributo es la prestación tributaria que por excelencia refleja el poder de imperio, pues el contribuyente se encuentra obligado a su pago, no como contrapartida a una prestación de un servicio por parte del Estado o a la utilización del bien de dominio público, sino, en principio<sup>3</sup>, por el deber a contribuir con el financiamiento de los gastos del Estado tal y como lo dispone el numeral 9 del artículo 95 de la Constitución Política, el cual señala que es deber de todos los colombianos. “Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”.

La Corte Constitucional se ha referido a los impuestos en los siguientes términos

Son prestaciones pecuniarias de carácter unilateral que no constituyen remuneración por prestaciones determinadas, son de carácter obligatorio, carecen de destinación específica, su tarifa es definida directamente por la autoridad de representación popular que las impone, hacen parte del presupuesto, se someten a control fiscal, su cuantía es la necesaria para el

---

<sup>3</sup> Los impuestos no solo la buscan que los ciudadanos contribuyan con el financiamiento de los gastos públicos (fines fiscales), pues también cuentan con fines extrafiscales como el incentivo o desincentivo de actividades económicas, la protección del medio ambiente y demás. Bien señala Restrepo que todos los tributos tiene ambas finalidades al afirmar que: “(...) de hecho casi todos los impuestos sino todos tiene a la vez fines fiscales como extrafiscales; y por supuesto hay impuestos en los que le énfasis mayor gravita sobre sus fines fiscales, al paso de que en otros el acento principal se pone en las finalidades extrafiscales” ( P. 2015, p.268).

cubrimiento de los gastos públicos y son administrados por el Estado. (...)”  
(Sentencia C713 de 2008).

ii) Tasas

Tal y como lo señala Juan Camilo Restrepo en su obra de Hacienda Pública (2015) mientras los impuestos por su naturaleza se prestan más para financiar bienes públicos no divisibles, los demás tributos, la tasa y la contribución son más adecuados para recuperar los total o parcialmente los costos divisibles de la prestación de un servicio determinado, o los beneficios concretos recibidos por el contribuyente con motivo de la realización de alguna obra pública.

En el caso de las tasas, se busca que a través de ellas los particulares sufraguen los costos totales o parciales, de la prestación de un servicio por parte del Estado, en principio no obligatorio, cuya tarifa es fijada por la autoridad administrativa y debe ser proporcional al servicio prestado (Corte Constitucional, Sentencia C713 de 2008).

En la doctrina nacional encontramos autores tales como Insignares & Piza (2012) para quienes las tasas corresponden a:

(...) Aquella prestación pecuniaria a favor de un ente público, establecida por la Ley, cuyo hecho generador consiste en: I. La prestación de servicios o la realización de actividades que afecten de manera particular al sujeto obligado, siempre que estos servicios o actividades no sean de solicitud voluntaria por parte de los obligados y que su prestación no sea susceptible de desarrollarse

por el sector privado II. La utilización privativa o el aprovechamiento especial de dominio público (p.282).

En sentido similar el profesor Mauricio Plazas Vega (2005) define las tasas como:

Una prestación tributaria establecida por la ley, a favor del Estado como titular directo o indirecto, originada por una actividad de interés público o colectivo, directamente relacionada con el contribuyente o por la utilización de un bien de servicio público, que no obstante ser indispensable para él, tiene lugar en virtud de solicitud y cuya cuantía tiene como criterio de referencia el costo de la actividad o de la disponibilidad del bien de que se trate (p.188).

### iii) Contribuciones

Según Juan Camilo Restrepo (2015) existen dos tipos de contribuciones: las especiales y las parafiscales.

En relación con las contribuciones especiales se debe decir que su hecho generador se da cuando el contribuyente recibe un beneficio o incremento del valor de sus bienes por una actividad realizada por Estado, en palabras de Plazas:

La contribución es una prestación tributaria establecida por la ley o con fundamento en la ley, a favor del Estado como titular directo o indirecto, en virtud de la realización actual o potencial de una obra o de la ejecución de una actividad de interés colectivo que no depende del contribuyente, pero le reporta beneficio, liquidada en función de ese beneficio y destinada a financiar la obra o la actividad de que se trate (2005, p.225).

Respecto las contribuciones parafiscales, Restrepo las define como “un pago que hacen los usuarios de ciertos organismos públicos o semipúblicos para asegurar el financiamiento de estas entidades de manera autónoma” (2015, p.282).

Si bien en la definición anterior es posible encontrar similitudes con algunas características de las tasas nos encontramos ante dos tributos totalmente diferentes, pues parafraseando al autor (Restrepo,2015) la diferencia radica en que las tasas se pagan como remuneración por servicios públicos administrativos prestados o administrados directamente por el Estado y las contribuciones parafiscales se pagan en provecho de organismos privados o públicos que no prestan servicios públicos administrativos propiamente dichos.

#### **4. Elementos y características de las tasas:**

Una vez habiendo definido y diferenciado cada uno de los tributos, en el presente capítulo profundizaremos en el estudio de los elementos del tributo tipo tasa con el fin de determinar si los ingresos regulados pueden ser considerados tasas.

De las definiciones dadas en el capítulo anterior sobre las tasas se desprende que los elementos característicos de este tipo de tributos son los siguientes

- i) Es establecida por la ley o en virtud de la ley

La creación de las tasas, al igual que los demás tributos, está sometida al principio de legalidad, el cual encuentra su fundamento constitucional en el numeral 12 del artículo 150 y en el artículo 338 de la Constitución Política de Colombia. Según la Corte Constitucional (Sentencia C 891 de 2012) el principio de legalidad se funda en el aforismo *nullun tributum sine lege*, que exige que los tributos sean creados por

un acto del legislador, lo cual se compadece con el carácter democrático del sistema constitucional colombiano ya que implica que los tributos deban ser establecidos por los órganos de representación popular.

En relación con este elemento la doctrina (Plazas, 2005 p.193) ha señalado que la tasa se establece por la ley o en virtud de la ley en dos aspectos: por un parte, porque es posible que algunos de los elementos de la ley no sean establecidos directamente por la ley, sino por autoridades administrativas con fundamento en la ley, como ocurre en Colombia con las tarifas de acuerdo con el artículo 338 de la Carta Política. Por otra, porque la prestación dineraria a cargo del contribuyente está sujeta los lineamientos contemplados por la ley y en ella tiene su verdadera fuente.

ii) Es una prestación a favor del Estado en virtud del poder de imperio.

Las tasas son una prestación tributaria a favor del Estado, directa o indirectamente. Sin embargo, existirán eventos en los cuales quien perciba el tributo no sea el Estado, sino un particular que presta un servicio público o administra un bien de dominio público, como ocurre con el caso de las concesiones, lo cual bajo ninguna circunstancia le quita su carácter de ingreso público y de tributo, pues como señala el profesor Mauricio Plazas Vega, pues lo anterior supone un gasto indirecto para el Estado, en palabras del citado autor

Es una prestación a favor del Estado como titular directo o indirecto porque, según se dejó expuesto, la tasa no pierde su condición de tal, por el hecho de que la perciba de manera inmediata un ente privado que obre como concesionario del Estado, o asociado con el para la actividad de que se trate.

Es sabido que los tributos tienen como destino la financiación del gasto estatal, como lo dispone en Colombia el numeral 9 del artículo 95 de la Constitución Política. Pero también lo es que la concesión a un particular de la atribución de prestar un servicio a cambio de hacer suyas las sumas que sufraguen los usuarios, en todo o en parte, supone un gasto público indirecto en virtud del cual el Estado no realiza las erogaciones necesarias para la prestación del servicio, pero tampoco percibe la totalidad de lo que pagan sus destinatarios. (Plazas,2005, p.195).

iii) Tiene como origen un servicio o actividad de interés colectivo

La tasa debe tener su origen en un servicio o actividad de interés colectivo adjudicable al contribuyente o en la utilización de un bien de dominio público, en palabras de Insignares & Piza (2012)

Esta modalidad ocurre frecuentemente en el plano local cuando se genera la obligación de pagar una prestación patrimonial por el uso o aprovechamiento del dominio público, entendido como aquellos bienes de titularidad pública cuya utilización o aprovechamiento está supeditada a una concesión o autorización que otorga el mismo ente; sin embargo el legislador no se ha ocupado de regular este tema en concreto. En este evento, es necesario que el dominio sea monopolio de los entes públicos y que el ciudadano carezca de libertad para solicitar el aprovechamiento o el uso a sujetos distintos del ente titular (p. 286).

- iv) El beneficio recibido por el contribuyente es particular y divisible

Otro elemento característico de las tasas según la doctrina (Plazas, 2005) es que el beneficio particular que reciba el sujeto pasivo sea divisible, es decir que sea posible determinar quién es la persona, natural o jurídica, beneficiada por la prestación del servicio del servicio o por la utilización de un bien de dominio público.

Así que tal y como lo afirma el profesor Plazas Vega citando a Zornoza, si el sujeto pasivo participa del servicio de forma indiscriminada del servicio, no nos encontraríamos frente al hecho generador de un tributo tipo tasa

De manera que como lo afirma Zornoza, frente aquellos servicios respecto de los cuales la colectividad participa en forma indiscriminada no habrá lugar al hecho generador de una tasa. Además, como corolario de lo anterior se tiene que no es suficiente que el tributo se origine en un servicio o una actividad administrativa, sino que su pago tiene la naturaleza de contrapartida por la prestación de servicio un servicio de carácter divisible (Zornoza citado en Plazas, 2005, p.188).

- v) La utilización del bien o servicio que da lugar a la tasa debe ser indispensable para el contribuyente,

El servicio que da origen a la tasa debe ser indispensable o inevitable para el contribuyente. Autores como Insignares y Piza (2012), han señalado que este elemento permite diferenciar las tasas de otros ingresos públicos recibidos por el Estado como es el caso de los precios.

Para Mauricio Plazas Vega (2000), el pago de las tasas supone coacción del administrado, dicha coacción es interna y externa. Respecto la coacción externa, esta se manifiesta en la ausencia de voluntad del administrado en la creación o modificación del tributo. Por su parte la coacción interna hace referencia a la ausencia de voluntad del administrado en el sentido de utilizar o no el servicio que presta el Estado o el bien de dominio público.

En su obra de Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario, el citado autor se pronunció sobre la coacción interna del administrado en los siguientes términos

En lo que sí cabe insistir es en esa precisa diferencia a la ausencia de la voluntariedad, respecto del servicio o utilización del bien originario de la tasa, por el contribuyente. Su posición de súbdito respecto de lo que a bien tenga disponer el ente público, a raíz de la imposibilidad de prescindir del servicio o la utilización del bien de que se trate, pone de presente el entorno imperial en que puede obrar el Estado, respecto del cual la exigencia de reserva de ley es una garantía fundamental (Plazas, 2005.p. 209).

Según lo anterior, si el bien o servicio que presta el Estado al administrado que da lugar al hecho generador de la tasa no resulta obligatorio para el administrado no nos encontraríamos ante una tasa sino ante otro tipo de ingreso público.

## **5. Naturaleza jurídica de los ingresos regulados**

A continuación, se presentará un análisis sobre la naturaleza jurídica de los ingresos regulados en el contrato de concesión del Aeropuerto Internacional el Dorado con

el fin de determinar si dichos ingresos pueden ser considerados tasas de acuerdo con las características expuestas anteriormente:

- i) Establecida en virtud de la ley.

Tanto la tasa aeroportuaria nacional e internacional, como los derechos de uso de puentes de abordaje, de parqueo de aeronaves, de expedición de carné, de expedición de permiso de circulación de vehículos en plataforma, por uso de carro de bomberos para abastecimiento de combustible, por uso de carros de bomberos para limpieza de plataforma, de uso de mostradores de registro de pasajero, cumplen con el requisito de ser establecidos en virtud de la ley o por autorización de esta, pues fueron creados por la Resolución virtud de la autorización otorgada por el artículo 1819 del Código de Comercio y la Ley 105 de 1993 y el Decreto 2060 de 2004.

- ii) Son una prestación a favor del Estado.

Según se explicó anteriormente, que el sujeto activo del tributo sea un particular, en este caso el concesionario del Aeropuerto el Dorado, no quiere decir que el ingreso que perciba no ostente el carácter de ingreso público y de tributo, pues el Estado Colombiano puede ceder el uso y explotación de los bienes públicos a particulares a través de contratos de concesión, como es el caso, y encomendar a los contratistas el recaudo de las tasas que se causaren por la utilización del bien concesionado;

- iii) Tiene como origen un servicios o actividad de interés colectivo.

Los ingresos regulados tienen como origen un servicio o actividad de interés colectivo, concretamente el uso de la infraestructura aeroportuaria del Aeropuerto Internacional el Dorado.

iv) El beneficio es particular y divisible.

Los servicios o bienes que dan lugar al cobro de los ingresos regulados reportan un beneficio particular y divisible para cada uno de los sujetos que los reciben o disfrutan pues tal y como se expuso en los literales del capítulo 2 del presente escrito, algunos los ingresos regulados tienen una fecha de facturación por parte del concesionario o y otros requieren su pago anticipado por parte del contribuyente, lo cual permite saber quiénes hicieron uso de los servicios o bienes públicos que dan lugar al cobro de los ingresos regulados, de manera que nos encontramos ante servicios por parte del concesionario que dan lugar a beneficios particulares y divisibles.

v) El servicio o bien de uso público que da lugar a la tasa es indispensable para el contribuyente.

Los servicios y bienes de uso público que dan lugar al cobro de los ingresos regulados resultan obligatorios para el contribuyente, a continuación, se detallaran los motivos que sustentan dicha afirmación:

a. Tasa aeroportuaria. Respecto a la tasa aeroportuaria nacional e internacional el pasajero, en este caso sujeto pasivo del tributo, está obligado a usar la terminal de pasajeros del Aeropuerto Internacional el Dorado para así abordar su vuelo.

- b. Uso de puentes de abordaje. En relación con los servicios que dan a lugar al cobro de los derechos de uso de puentes de aborda resultan necesarios para el contribuyente, las aerolíneas, pues requieren los puentes de abordaje para conectar a las aeronaves con las salas de abordaje y así permitir el embarque de los pasajeros. Por lo tanto, se trata de un servicio necesario para la correcta prestación del servicio público de transporte de pasajeros.
  
- c. Derechos de parqueo de aeronaves. En relación con los derechos de parqueo de aeronaves, será obligatorio en los casos en que por cualquier motivo las aerolíneas deban dejar estacionados sus aeronaves por más de dos horas en la plataforma, por ejemplo: por avería del avión, por retraso de un vuelo, por condiciones climáticas y demás.
  
- d. Derechos de expedición de carné: los carnés son indispensable para que los empleados de las empresas que operan en el aeropuerto, puedan, en virtud de sus funciones, acceder a las áreas restringidas del aeropuerto, tales como pista de abordaje. Pues de lo contrario no podrían acceder a dichas zonas, impidiendo así que sus empleadores o contratantes, cumplan sus obligaciones legales y contractuales.
  
- e. Derechos de expedición de permiso de circulación de vehículos en plataforma: Acceder a la plataforma de las terminales de pasajeros resulta necesario para las empresas de transporte aéreo pues requieren vehículos

que accedan a la plataforma a realizar labores tales como, cargue y descargue de equipaje, cargue y descargue de alimentos, entre otras.

f. Derechos por uso de carros de bomberos.

La asistencia de carro de bomberos durante el proceso de abastecimiento de combustible, resulta necesario para las aerolíneas, pues es importante de cara a mitigar o asistir las posibles emergencias que se puedan presentar durante el proceso de abastecimiento de combustible.

Derecho por uso de carros de bomberos para limpieza de plataforma. El carro de bomberos para la limpieza derrames de combustible o aceite en la pista, será necesario siempre que se pretenda la limpieza de la plataforma por el derrame de alguna de las sustancias mencionadas.

g. Derechos por uso de mostradores para el registro de pasajeros: el uso de los mostradores para el registro de los pasajeros y el manejo de su equipaje resulta necesario para las aerolíneas, pues de otra manera, no podrían recibir el equipaje de los pasajeros y hacer el check-in de los pasajeros que no lo hacen a través de los canales virtuales que generalmente se disponen para tal fin.

En la siguiente tabla se presenta un resumen sobre si los ingresos regulados cumplen o no con los criterios desarrollados por la doctrina y la jurisprudencia para ser considerados como tasas

	Establecida en virtud de la ley	Prestación a favor del Estado	Tiene su origen un servicios o actividad de interés colectivo:	Beneficio particular y divisibles	El servicio o bien de uso público que da lugar a la tasa es indispensable para el contribuyente
Tasa aeroportuaria nacional o internacional	Si	Si	Si	Si	Si
Derechos de uso de puentes de abordaje	Si	Si	Si	Si	Si
Derecho de parqueo de aeronaves	Si	Si	Si	Si	Si

Derechos de expedición de carné	Si	Si	Si	Si	Si
Derechos de expedición de permiso de circulación de vehículos en plataforma	Si	Si	Si	Si	Si
Derecho por uso de carro de bomberos para abastecimiento de combustible.	Si	Si	Si	Si	Si
Derecho de uso de mostradores de registro de pasajero.	Si	Si	Si	Si	Si

De acuerdo con lo anterior los ingresos regulados cumplen con los requisitos señalados por la doctrina y la jurisprudencia para ser considerados como tasas.

Es importante llamar la atención al hecho de que el tercer inciso del artículo 338 de la Constitución Política de Colombia, señala que

La ley las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes como recuperación de los costos de los servicios que prestan o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto deben ser fijados por la ley, las ordenanzas y los acuerdos (1991).

La jurisprudencia constitucional ha sostenido exigencia contenida en el artículo citado no implica que la ley la ordenanza o los acuerdos describan detalladamente cada uno de los métodos o procedimientos para fijar la tarifa, pero si que fijen los principios y las reglas a las cuales deben sujetarse las autoridades para fijar las tarifas

Al respecto recuérdese que si bien la Corte ha señalado que la exigencia a que se alude en el artículo 338 no implica que la ley, las ordenanzas o los acuerdos, necesariamente deban utilizar las palabras “sistema” y “método” como fórmulas sacramentales ni se tiene que hacer una descripción detallada o rigurosa de cada uno de los elementos y procedimientos a tener en cuenta para fijar la tarifa, sí es indispensable que del contenido de las leyes mediante las cuales se autoriza a las autoridades administrativas para fijar la tarifa de una tasa se deriven los principios que deben respetar las autoridades administrativas y las reglas generales a las cuales están sujetas, al definir los

costos recuperables y las tarifas correspondientes (Corte Constitucional, C 243 de 2005).

A nuestro juicio los ingresos regulados cumplen con todos y cada uno de los criterios para ser considerados tasas, por lo tanto, las normas que permiten su cobro deben ajustarse a los preceptos del artículo 338 de la Constitución de Política, en especial al inciso tercero mencionado anteriormente. Sin embargo las disposiciones normativas que permiten el cobro de los ingresos regulados no definan ni siquiera de manera remota el método y el sistema para su fijación y recaudo, ni los principios o reglas que debe respetar la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil para tal fin; lo cual no le resta los ingresos regulados su naturaleza tributaria de tasas, pues dicho defecto solo vicia la legalidad de la Resolución 05496 de 2005 la cual, según el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011, se presume ajustada a derecho hasta que la Jurisdicción Contenciosa Administrativa la declare nula.

### **Conclusiones.**

A partir de la última década del siglo XX, el mundo vivió una corriente de privatización de los aeropuertos, corriente de la cual Colombia no fue ajena, pues a partir de la promulgación de la Ley 105 de 1993 de dio inicio a la política de descentralización aeroportuaria, la cual dio vía libre a la concesión de aeropuertos como el Dorado, el cual fue concesionado en el año 2006 a la sociedad OPAIN S.A. En el marco de dicha concesión, el Estado cedió al concesionario los ingreso regulados y no regulados del contrato. Los primeros ingresos son los establecidos

en la Resolución 05496 de 2005 y los segundos, es decir los no regulados, hacen referencia al cualquier ingreso distinto a los regulados.

Respecto a los ingresos regulados, estos corresponden a tasas, pues fueron establecidos en virtud de la ley, en especial la Ley 105 de 1993 y el Código de Comercio, y el Decreto 2060 de 2004 y corresponden a Estado en ejercicio de su poder de imperio, de manera indirecta a través del concesionario. Así mismo los ingresos regulados deben ser pagados por un servicio público o la utilización de un bien de dominio público, como en este caso lo es la infraestructura aeroportuaria del Aeropuerto Internacional el Dorado; así mismo es posible determinar al beneficio del servicio o a quien se beneficia de la utilización del bien de dominio público pues en la mayoría de los caso el concesionario factura quincenalmente a los sujetos pasivos lo valores que le adeudan por estas tasa, y por ultimo los servicios y bienes que dan lugar al cobro de las tasas resultan indispensables para el sujeto pasivo, pues estos son fundamentales para la adecuada prestación del servicio público de transporte y los contribuyentes se encuentran obligados a su pago.

Los ingresos regulados, al ser tributos están sometidos al principio de reserva de ley, lo cual representa una garantía para los ciudadanos y en especial para los distintos actores del sector aéreo que se ven obligados a su pago por el uso de la infraestructura aeroportuaria.

Los ingresos regulados tienen como finalidad recuperar total o parcialmente los costos de sostenimiento de la infraestructura aeroportuaria del Aeropuerto Internacional el Dorado.

Por último, tal y como se señaló, las disposiciones jurídicas que permite el cobro de los ingresos regulados no se encuentran ajustadas al artículo 338 de la Constitución Política, pues no define ni el sistema, ni las reglas o principios para determinar el cobro de la tarifa. Pese a lo anterior, los ingresos regulados no pierden su naturaleza tributaria pero la Resolución, podría estar viciada de nulidad, sin embargo se presume su legalidad hasta que un juez de la República de Colombia declare lo contrario.

### **Referencias.**

Código de Comercio (1971). 33ª ed. Legis.

Congreso de la República de Colombia. (1993) Ley 80. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. D.O.41.094.

Congreso de la República de Colombia. (1993) Ley 105. "Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones." D.O. 41.158.

Congreso de la República de Colombia.(1998) Ley 489.“Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones” D.O. 43.464.

Congreso de la República de Colombia (18 de enero de 2011) Artículo [88]. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. D.O. 47.956.

Constitución Política de Colombia (1991) 42<sup>a</sup> ed. Legis.

Corte Constitucional. (11 de febrero de 1993) Sentencia C 040. [M.P. Ciro Angarita Barón]

Corte Constitucional. (20 de abril de 1993). Sentencia C 144. [Eduardo Cifuentes Muñoz]

Corte Constitucional. (26 de septiembre de 1996) Sentencia C 482. [M.P. Jorge Arango Mejía y Hernando Herrera Vergara]

Corte Constitucional. (17 de marzo de 2005) Sentencia C 243. [M.P. Álvaro Tafur Galvis]

Corte Constitucional (31 de octubre de 2012) Sentencia C 891. [Jorge Ignacio Pretelt Chaljub]

Díaz Olariaga, O (2017). Políticas de privatización de aeropuertos. El caso de Colombia. Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal. (29), 7-35.

Insignares Gómez R & Piza Rodríguez, J. (2012) Lección 6. Concepto de tributo. En Insignares Gómez, R. Marín Elizalde, M. Muñoz Martínez, G. Piza Rodríguez, J. Zornoza Pérez J.J, *Curso de derecho tributario, procedimiento y régimen*

*sancionatorio*. (págs. 269- 294). Bogotá D.C. Universidad Externado de Colombia.

Piza Rodríguez, J. (2009) Lección 13. Tributo: concepto y clases, En Insignares Gómez, R. Marín Elizalde, M. Muñoz Martínez, G. Piza Rodríguez, J. Zornoza Pérez J.J, *Curso de Derecho Fiscal* (págs. 383-400). Bogotá D.C. Universidad Externado de Colombia.

Plazas Vega, M. (2000). Los tributos vinculados. *Estudios Socio Jurídicos*. Volumen 2 (1) (págs. 97-172)

Plazas Vega, M. (2005). *Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario D.C.:* Temis.

Presidente de la República de Colombia. Decreto 260 de 2004.

Presidente de la República de Colombia. Decreto Ley 3140 de 1968.

Restrepo, J.C. (2015). *Hacienda Pública. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia*.

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (13 de diciembre de 2005) Resolución 5496 “Por medio de la cual se fijan las tarifas de los derechos y las tasas cedidas al Concesionario del Aeropuerto Internacional El Dorado de Bogotá y se dictan otras disposiciones” D.O.46.124.