



R4D1C4D0\_1  
R4D1C4D0\_2  
R4D1C4D0\_3  
R4D1C4D0\_4  
R4D1C4D0\_5

## MEMORANDO

**PARA:** **Doctor CARLOS MAURICIO GARIBELLO CORREA**  
Coordinador Grupo Facturación, Dirección Financiera

**DE:** **JUAN CAMILO BEJARANO BEJARANO**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

**ASUNTO:** Concepto jurídico aplicación de la unidad de valor Básico UVB en tarifas fijadas por la Aerocivil.

Respetado doctor Carlos Mauricio,

En atención a la solicitud contenida en Oficio con Radicado 2024393060009099 Id: 1266416 del 03 de abril de 2024, en cuanto a la emisión de concepto jurídico sobre la aplicación de la Unidad de Valor Básico UVB, se procede a tal fin en los siguientes términos:

### I. PROBLEMA JURÍDICO

Determinar si lo establecido en la Ley 2294 de 2023 respecto a la Unidad de Valor Básico aplica para las tarifas fijadas por la AEROCIVIL en UVT y si se deben actualizar nuevamente las resoluciones que condensan esos lineamientos.

### II. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

- Constitución Política de Colombia
- Ley 2294 de 2023 Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”
- Ley 1955 de 2019
- Decreto 1294 de 2021
- Sentencia C- 287 de 2009
- Sentencia C-1097 de 2001

### III. ANTECEDENTES

La Unidad de Valor Básico es una unidad de medida de valor creada con el fin de lograr una mayor estabilidad en los precios, en especial en aquellos bienes y servicios cuyo crecimiento o actualización se hace con base en el Índice de Precios al Consumidor (IPC)<sup>[1]</sup>.

Esta unidad fue creada a través de Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026), la cual dispuso que a partir del 31 de diciembre de 2023 “*perdería vigencia*” el artículo 49 de la Ley 1955 de 2019 que disponía: “*todos los cobros, sanciones, multas, tasas, tarifas y estampillas, actualmente denominados y establecidos con base en el salario*”



R4D1C4D0\_1  
R4D1C4D0\_2  
R4D1C4D0\_3  
R4D1C4D0\_4  
R4D1C4D0\_5

*mínimo mensual legal vigente (smmlv), deberán ser calculados con base en su equivalencia en términos de la Unidad de Valor Tributario (UVT).” (Par. 2º Art. 372).*

Fue así como el artículo 313 de la citada Ley 2294, estableció:

*“Créase la Unidad de Valor Básico -UVB-. El valor de la Unidad de Valor Básico -UVB- se reajustará anualmente en la variación del Índice de Precios al Consumidor-IPC- sin alimentos ni regulados, certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE-, en el periodo comprendido entre el primero (1) de octubre del año anterior al año considerado y la misma fecha del año inmediatamente anterior a este.*

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público publicará mediante Resolución antes del primero (1) de enero de cada año, el valor de la Unidad de Valor Básico -UVB aplicable para el año siguiente.*

*El valor de la UVB para el año 2023 será de diez mil pesos (\$10.000.00).*

*Todos los **cobros; sanciones; multas; tarifas;** requisitos financieros para la constitución, la habilitación, la operación o el funcionamiento de empresas públicas y/o privadas; requisitos de capital, patrimonio o ingresos para acceder y/o ser beneficiario de programas del estado; montos máximos establecidos para realizar operaciones financieras; montos mínimos establecidos para el pago de comisiones y contraprestaciones definidas por el legislador; cuotas asociadas al desarrollo de actividades agropecuarias y de salud; clasificaciones de hogares, personas naturales y personas jurídicas en función de su patrimonio y/o sus ingresos; incentivos para la prestación de servicio público de aseo; y honorarios de los miembros de juntas o consejos directivos, **actualmente denominados y establecidos con base en salarios mínimos o en Unidades de Valor Tributario - UVT-, deberán ser calculados con base en su equivalencia en términos de la Unidad de Valor Básico -UVB- del año 2023,** conforme lo dispuesto en este artículo.*

*PARÁGRAFO PRIMERO. Si como consecuencia de la aplicación de lo dispuesto en el presente artículo el valor de los conceptos objeto de indexación no es un número entero, se deberá aproximar dicho valor a la cifra con dos (2) decimales más cercana; y si es inferior a una (1) Unidad de Valor Básico -UVB-, se deberá aproximar a la cifra con tres (3) decimales más cercana.*

*PARÁGRAFO SEGUNDO. Lo dispuesto en este artículo **no será aplicable a las cifras y valores aplicables a tributos,** sanciones y, en general, **a los asuntos previstos en las disposiciones tributarias,** ni en relación con los asuntos de índole aduanera ni de fiscalización cambiaria, que se encuentren medidos o tasados en Unidades de Valor Tributario - UVT.*

*PARÁGRAFO TERCERO. Los **cobros; sanciones; multas; tarifas;** requisitos financieros para la constitución, la habilitación, la operación o el funcionamiento de*



R4D1C4D0\_1  
R4D1C4D0\_2  
R4D1C4D0\_3  
R4D1C4D0\_4  
R4D1C4D0\_5

*empresas públicas y/o privadas; requisitos de capital, patrimonio o ingresos para acceder y/o ser beneficiario de programas del estado; montos máximos establecidos para realizar operaciones financieras; montos mínimos establecidos para el pago de comisiones y contraprestaciones definidas por el legislador; cuotas asociadas al desarrollo de actividades agropecuarias y de salud; clasificaciones de hogares, personas naturales y personas jurídicas en función de su patrimonio y/o sus ingresos; incentivos para la prestación de servicio público de aseo; y honorarios de los miembros de juntas o consejos directivos, **que se encuentren en firme o ejecutoriados con anterioridad al 1 de enero de 2024, se mantendrán determinados en salarios mínimos o en Unidades de Valor Tributario -UVT-, según el caso.***

*PARÁGRAFO CUARTO. Los valores que se encuentren definidos en salarios mínimos o en UVT en la presente ley, deberán ser calculados con base en su equivalencia en términos de la Unidad de Valor Básico -UVB- conforme lo dispuesto en el presente artículo, con excepción de lo previsto en el artículo 291 de esta ley en relación con el concepto de vivienda de interés social” (La negrilla y el resaltado es nuestro)*

A su vez, el inciso cuarto de la norma en comento determinó cuáles serían los conceptos que encontrándose expresados en SMMLV o UVT, a partir del 1º de enero de 2024, deberían ser expresados en la nueva unidad de medida, los cuales corresponderían a los siguientes:

- Cobros
- Sanciones
- Multas
- Tarifas
- Requisitos financieros para la constitución, la habilitación, la operación o el funcionamiento de empresas públicas y/o privadas.
- Requisitos de capital, patrimonio o ingresos para acceder y/o ser beneficiario de programas del estado.
- Montos máximos establecidos para realizar operaciones financieras.
- Montos mínimos establecidos para el pago de comisiones y contraprestaciones definidas por el legislador.
- Cuotas asociadas al desarrollo de actividades agropecuarias y de salud.
- Clasificaciones de hogares, personas naturales y personas jurídicas en función de su patrimonio y/o sus Ingresos.
- Incentivos para la prestación de servicio público de aseo.
- Honorarios de los miembros de juntas o consejos directivos.

Se resalta que el párrafo tercero del artículo 313 de la Ley 2294 de 2023 determinó que los conceptos antes descritos que se encontrarán en firme o ejecutoriados antes del primero de enero de 2024, mantendrán su valor expresado en SMMLV o UVT según el caso.



R4D1C4D0\_1  
R4D1C4D0\_2  
R4D1C4D0\_3  
R4D1C4D0\_4  
R4D1C4D0\_5

Igualmente, de acuerdo con el párrafo segundo del citado artículo, los valores y cifras utilizados en tributos, sanciones tributarias, disposiciones impositivas, aduaneras o de fiscalización cambiaria que se expresen en UVT **no** son objeto de conversión a Unidades de Valor Básico:

*“Lo dispuesto en este artículo no será aplicable a las cifras y valores aplicables a tributos, sanciones y, en general, a los asuntos previstos en las disposiciones tributarias, ni en relación con los asuntos de índole aduanera ni de fiscalización cambiaria, que se encuentren medidos o tasados en Unidades de Valor Tributario (UVT). (El resaltado es nuestro).*

#### IV. CONSIDERACIONES DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA

Dentro de los objetivos y competencias que tiene a su cargo la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - Aerocivil, según lo establecido por el artículo 2° del Decreto 1294 de 2021, se encuentran, entre otras, las siguientes:

1. Ser la autoridad aeronáutica civil en todo el territorio nacional para regular, certificar, vigilar y controlar, en materia aeronáutica a los proveedores de servicios a la aviación civil, el uso del espacio aéreo colombiano y la infraestructura dispuesta para ello;
2. Prestar los servicios a la navegación aérea y operar las ayudas requeridas para que la navegación en el espacio aéreo colombiano se efectúe con seguridad;
3. Operar, explotar y proveer los servicios aeroportuarios de los aeródromos a su cargo para que se efectúe con seguridad;
4. Adelantar la investigación de accidentes e incidentes de la aviación civil, para determinar las causas y factores contribuyentes al suceso;
5. Impartir entrenamiento, formación y capacitación en su calidad de Institución de Educación Superior, y
6. Coordinar con la autoridad aeronáutica de aviación de Estado la seguridad operacional y la seguridad de la aviación civil.

A su vez, el artículo 3° del Decreto 1294 de 2021, establece que constituyen ingresos y patrimonio de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - Aerocivil, los siguientes:

1. Los aportes que reciba del Presupuesto Nacional.
2. Los bienes que adquiera la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil), a cualquier título.
3. **Las sumas, valores o bienes que la Unidad reciba por la prestación de servicios de cualquier naturaleza y demás operaciones que realice en cumplimiento de las funciones que le han sido asignadas.**
4. **Las sumas, valores o bienes que la Unidad reciba por la enajenación o arrendamiento de cualquiera de los bienes de su propiedad o de los que administre en nombre de la Nación.**
5. El producto de los empréstitos internos o externos que contrate conforme a la ley.
6. **El producto de las sanciones que imponga conforme a la ley.**



R4D1C4D0\_1  
R4D1C4D0\_2  
R4D1C4D0\_3  
R4D1C4D0\_4  
R4D1C4D0\_5

7. **Los ingresos por concepto de permisos de operación, matrículas de aeronaves y licencias del personal de vuelo, así como los que provengan de autorizaciones para construcción y operación de pistas y aeródromos.**
8. **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 otro tipo de ingreso o bien patrimonial.** (La negrilla es nuestra).

De esta manera, según lo indicado en la citada normatividad reglamentaria, los ingresos y el patrimonio de la Aerocivil se encuentran compuestos por diferentes conceptos, siendo de interés para el caso que nos ocupa aquellos que percibe la entidad por tasas, tarifas, y sanciones; ello por cuanto en la Ley 2294 de 2023 se determinó que a partir del 1º de enero de 2024, estos *cobros, sanciones, multas y tarifas* deberían ser expresados en la nueva unidad de medida que es la Unidad de Valor Básico-UVB (Par. 1º Art. 313)<sup>[2]</sup>.

Se resalta que en la nueva norma se eliminaron de la aplicación de la UVB las “tasas”, lo cual consideramos se da porque la misma norma excluye del ajuste a los aspectos “tributarios”. Específicamente en el párrafo 2º del artículo 313 se indicó:

*“Lo dispuesto en este artículo no será aplicable a las cifras y valores aplicables a tributos, sanciones y, en general, a los asuntos previstos en las disposiciones tributarias, ni en relación con los asuntos de índole aduanera ni de fiscalización cambiaria, que se encuentren medidos o tasados en Unidades de Valor Tributario (UVT). (El resaltado es nuestro).*

Es de recordar que conforme a lo dispuesto por el inciso 2º del artículo 338 de la Constitución Política, las tasas tienen un carácter de tributo, tal y como se observa a continuación:

***“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.”*



R4D1C4D0\_1  
R4D1C4D0\_2  
R4D1C4D0\_3  
R4D1C4D0\_4  
R4D1C4D0\_5

Sobre las tasas la Corte Constitucional en la Sentencia C- 287 de 2009 expresó: *“Estas consideraciones han llevado a la Corte a identificar las características básicas de las tasas, las cuales las diferencian de los demás ingresos tributarios, como las contribuciones y los impuestos. De este modo, ha previsto que (i) su finalidad es la de recuperar el costo de lo ofrecido y el precio que paga el usuario, por lo que guarda una relación directa con los beneficios derivados de ese bien o servicio; y (ii) ocasionalmente caben criterios distributivos como las tarifas diferenciales* (El subrayado es nuestro).

Ahora, dentro de la documentación que nos fuera entregada por parte de la Coordinación del Grupo Facturación de la entidad, se cuenta con la consulta que se realizó sobre este tema por parte de la Dirección Financiera de la Aerocivil el pasado 9 de abril de 2024<sup>[3]</sup> a la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Hacienda, la cual, si bien a la fecha no ha sido respondida, en ella se indica que las *tarifas por los trámites y derechos* que presta la entidad se encuentran los siguientes:

- Tarifas por servicios Aeronáuticos y Aeroportuarios.
- Tarifas por cursos de capacitación.
- Tarifas por licencias, autorizaciones y trámites.
- Tarifas para multas y sanciones por incumplimientos de normas aeronáuticas.
- Tarifas por tasas aeroportuarias.

En nuestro criterio, el ajuste a la Unidad de Valor Básico -UVB dependerá del concepto sobre el cual la Aerocivil realice el respectivo cobro, es decir, si este corresponde a una tasa, a una tarifa o a una sanción, pues si se trata de tasas, como se indicó anteriormente, no sería aplicable por cuanto al tener la condición de tributo operaría la excepción prevista en el parágrafo 2º del artículo 313 de la Ley 2294 de 2023, mientras que, si trata de tarifas por gestiones administrativas (cursos, licencias, autorizaciones, trámites) o sanciones de naturaleza administrativa no tributaria, sí se requerirá hacer el ajuste del caso.

Un último punto a tratar sobre este tema es que en su momento el artículo 49 de la Ley 1955 de 2019 fue reglamentado por el Decreto 1094 de 2020, con base en el cual todas las entidades administrativas expidieron las resoluciones del caso haciendo los ajustes de salarios mínimos a UVT; por el contrario, en el caso de la UVB la Ley 2294 de 2023 no ha sido reglamentada de manera general para el ajuste, ante lo cual algunas entidades han procedido a efectuar los ajustes del caso mediante actos administrativos internos.

A título de ejemplo, las tarifas de la Cámara de Comercio se ajustaron a la UVB mediante el Decreto 045 de 2024<sup>[4]</sup> expedido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, mientras que otras entidades lo han hecho a través de resoluciones como por ejemplo el Ministerio de Transporte a través de la Resolución No. 20243040003125 del 31 de enero de 2024<sup>[5]</sup>.

## V. CONCLUSIONES

En síntesis, a nuestro juicio es claro que las disposiciones del artículo 313 de la Ley 2294 de 2023 sí son aplicables a las tarifas que cobra la Unidad Administrativa Especial de

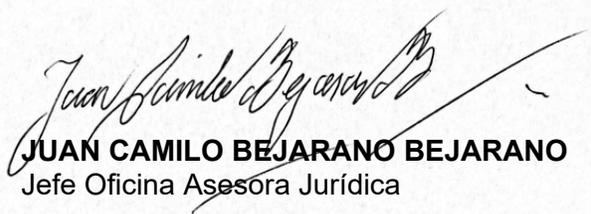


R4D1C4D0\_1  
R4D1C4D0\_2  
R4D1C4D0\_3  
R4D1C4D0\_4  
R4D1C4D0\_5

Aeronáutica Civil por los distintos servicios administrativos que presta a los diferentes usuarios (cursos, licencias, autorizaciones, trámites), como también a las sanciones que imponga dentro de los procesos de su competencia, y solamente se excluirán aquellos que tengan la condición de tasa que, al ser una especie dentro del género tributo, no se rigen por esta nueva disposición sino por lo que indique la norma que haya creado tal tributo.

El presente concepto jurídico constituye un criterio auxiliar de interpretación, de conformidad con lo establecido por el artículo 26 del Código Civil y el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Sin otro particular,



**JUAN CAMILO BEJARANO BEJARANO**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Dr. Santiago Martínez Devia- MD & Asoc Asesores Externos Grupo de Gestión Jurídica Estratégica -OAJ

Revisó: Dra. Margarita Soledad Villarreal Márquez – Coordinadora Grupo de Gestión Jurídica Estratégica-OAJ

(28jun24)

Dr. Óscar Iván González Herrera - Asesor Externo, Firma GHAN Abogados. OAJ

[1] <https://uvb.com.co/>

[2] Con esta nueva norma del artículo 313 de la ley 2294 de 2023 ocurrió el fenómeno conocido como “subrogación” de normas el cual es definido así por la Corte Constitucional: “La subrogación es entendida como el acto de sustituir una norma por otra. No se trata de una derogación simple, como quiera que antes que abolir o anular una disposición del sistema normativo establecido, lo que hace es poner un texto normativo en lugar de otro. Como resultado de la subrogación, las normas jurídicas preexistentes y afectadas con la medida pueden en parte ser derogadas, modificadas y en parte sustituidas por otras nuevas”. (Sentencia C-502/12.).

[3] Radicado 2024293060011342 Id: 1284179 del 09 de abril de 2024

[4] "Por el cual se modifican los artículos 2.2.2.46.1.1., 2.2.2.46.1.2, 2.2.2.46.1.3., 2.2.2.46.1.4., 2.2.2.46.1.5. y 2.2.2.46.1.6. Y se adiciona el artículo 2.2.2.46.1.12, en la sección 1 del Capítulo 46, del Título 2, de la Parte 2, del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, sobre tarifas de derechos por registro y renovación de la matrícula mercantil, y se dictan otras disposiciones"

[5] Por la cual se modifica el Título 3 de la Resolución número 20223040045295 de 2022: “Por medio del cual se expide la resolución única compilatoria en materia de Tránsito del Ministerio de Transporte” en lo relacionado con los rangos de precios al usuario para servicios prestados por los Organismos de Apoyo al Tránsito y se dictan otras disposiciones.