

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 125 DE 2010
CÁMARA.**

GACETA DEL CONGRESO 474 DEL 1º DE JULIO DE 2011

por la cual se autoriza a los municipios para crear un impuesto predial, especial, considerando el uso especial que los concesionarios y las empresas de radiocomunicaciones realizan, mediante la instalación de antenas diseñadas para tal fin dentro de la jurisdicción territorial municipal; así mismo se reforman los artículos 233 del Decreto 1333 de 1986 y el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 8 de junio de 2010
Doctor
ÁNGEL CUSTODIO CABRERA
Presidente
Comisión Tercera
Cámara de Representantes
Ciudad

En atención a la designación que nos fuera hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Permanente de Cámara y dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 125 de 2010 Cámara**, *por la cual se autoriza a los municipios para crear un impuesto predial, especial, considerando el uso especial que los concesionarios y las empresas de radiocomunicaciones realizan, mediante la instalación de antenas diseñadas para tal fin dentro de la jurisdicción territorial municipal; así mismo se reforman los artículos 233 del Decreto 1333 de 1986 y el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 y se dictan otras disposiciones*, en los siguientes términos:

1. Antecedentes del proyecto

El **Proyecto de ley número 125 de 2010 Cámara**, *por la cual se autoriza a los municipios para crear un impuesto predial, especial, considerando el uso especial que los concesionarios y las empresas de radiocomunicaciones realizan, mediante la instalación de antenas diseñadas para tal fin dentro de la jurisdicción territorial municipal; así mismo se reforman los artículos 233 del Decreto 1333 de 1986 y el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 y se dictan otras disposiciones*, de autoría del Senador, Fernando Tamayo Tamayo, fue radicado el 27 de octubre de 2010.

Como ponentes para primer debate fuimos designados los Representantes, Germán Alcides Blanco Álvarez, Hernando José Padaui Álvarez, Luis Antonio Serrano Morales y el suscrito.

2. Consideraciones generales

El proyecto de ley propone autorizar a los municipios para crear un impuesto predial especial, considerando el uso especial que los concesionarios y las empresas de radiocomunicaciones realizan mediante la instalación de antenas diseñadas para tal fin, dentro de la jurisdicción territorial municipal, modificando el Decreto 1333 de 1986 o Código de Régimen Municipal en su artículo 233 que contempla las materias sobre las cuales los concejos municipales y distritales pueden crear impuestos especiales y así mismo el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 que establece las funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

Decreto 1333 de 1986

Artículo 233. *Los Concejos Municipales y el Distrito Especial de Bogotá, pueden crear los siguientes impuestos, organizar su cobro y darles el destino que juzguen más conveniente para atender a los servicios municipales:*

a) Impuesto de extracción de arena, cascajo y piedra del lecho de los cauces de ríos y arroyos, dentro de los términos municipales, sin perjudicar el laboreo y el aprovechamiento legítimos de las minas y de las aguas.

b) Impuesto de delineación en los casos de construcción de nuevos edificios o de refacción de los existentes.

c) Literal derogado por el artículo 186 de la Ley 142 de 1994.

Ley 1341 de 2009

Artículo 22. Funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. *Son funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones las siguientes:*

1. Establecer el régimen de regulación que maximice el bienestar social de los usuarios.

2. Promover y regular la libre competencia para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, y prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas, mediante regulaciones de carácter general o medidas particulares, pudiendo proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de los proveedores, previamente se haya determinado la existencia de una falla en el mercado.

3. Expedir toda la regulación de carácter general y particular en las materias relacionadas con el régimen de competencia, los aspectos técnicos y económicos relacionados con la obligación de interconexión y el acceso y uso de instalaciones esenciales, recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la interconexión; así como la remuneración por el acceso y uso de redes e infraestructura, precios mayoristas, las condiciones de facturación y recaudo; el régimen de acceso y uso de redes; los parámetros de calidad de los servicios; los criterios de eficiencia del sector y la medición de indicadores sectoriales para avanzar en la sociedad de la información; y en materia de solución de controversias entre los proveedores de redes y servicios de comunicaciones.

4. Regular el acceso y uso de todas las redes y el acceso a los mercados de los servicios de telecomunicaciones, con excepción de las redes destinadas principalmente para servicios de televisión radiodifundida y radiodifusión sonora, hacia una regulación por mercados.

5. Definir las condiciones en las cuales podrán ser utilizadas infraestructuras y redes de otros servicios en la prestación de servicios de telecomunicaciones, bajo un esquema de costos eficientes.

6. Definir las instalaciones esenciales.

7. Proponer al Gobierno Nacional la aprobación de planes y normas técnicas aplicables al sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, atendiendo el interés del país, según las normas y recomendaciones de organismos internacionales competentes y administrar dichos planes.

8. Determinar estándares y certificados de homologación internacional y nacional de equipos, terminales, bienes y otros elementos técnicos indispensables para el establecimiento de redes y la prestación de servicios de telecomunicaciones aceptables en el país, así como señalar las entidades o laboratorios nacionales autorizados para homologar bienes de esta naturaleza.

9. Resolver las controversias, en el marco de sus competencias, que se susciten entre los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones. Ningún acuerdo entre proveedores podrá menoscabar, limitar o afectar la facultad de intervención regulatoria, y de solución de controversias de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, así como el principio de la libre competencia.

10. Imponer de oficio o a solicitud de parte, las servidumbres de acceso, uso e interconexión y las condiciones de acceso y uso de instalaciones esenciales, recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la interconexión, y señalar la parte responsable de cancelar los costos correspondientes, así como fijar de oficio o a solicitud de parte las condiciones de acceso, uso e interconexión. Así mismo, determinar la interoperabilidad de plataformas y el interfuncionamiento de los servicios y/o aplicaciones.

11. Señalar las condiciones de oferta mayorista y la provisión de elementos de red desagregados, teniendo en cuenta los lineamientos de política del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, garantizando la remuneración de los costos eficientes de la infraestructura y los incentivos adecuados a la inversión, así como el desarrollo de un régimen eficiente de comercialización de redes y servicios de telecomunicación.

12. Regular y administrar los recursos de identificación utilizados en la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones y cualquier otro recurso que actualmente o en el futuro identifique redes y usuarios.

13. Administrar el uso de los recursos de numeración, identificación de redes de telecomunicaciones y otros recursos escasos utilizados en las telecomunicaciones, diferentes al espectro radioeléctrico.

14. Definir por vía general la información que los proveedores deben proporcionar sin costo a sus usuarios o al público y, cuando no haya acuerdo entre el solicitante y el respectivo proveedor, señalar en concreto los valores que deban pagarse por concepto de información especial, todo ello sin perjuicio de la información calificada como reservada por la ley como privilegiada o estratégica.

15. Dictar su reglamento interno, así como las normas y procedimientos para el funcionamiento de la Comisión.

16. Administrar y disponer de su patrimonio de conformidad con las normas legales y reglamentarias aplicables y manejar los equipos y recursos que se le asignen, los que obtenga en el desempeño de sus funciones, y cualquier otro que le corresponda.

17. Emitir concepto sobre la legalidad de los contratos de los proveedores con los usuarios.

18. Resolver recursos de apelación contra actos de cualquier autoridad que se refieran a la construcción, instalación u operación de redes de telecomunicaciones.

19. Requerir para el cumplimiento de sus funciones información amplia, exacta, veraz y oportuna a los proveedores de redes y servicios de comunicaciones a los que esta ley se refiere. Aquellos que no proporcionen la información antes mencionada a la CRC, podrán ser sujetos de imposición de multas diarias por parte de la CRC hasta por 250 salarios mínimos legales mensuales, por cada día en que incurran en esta conducta, según la gravedad de la falta y la reincidencia en su comisión.

20. Las demás atribuciones que le asigne la ley.

Sobre la facultad de gravar la propiedad inmueble, en materia de predial, hallamos el siguiente precedente jurisprudencial.

El legislador tiene competencia para establecer contribuciones y, como esa previsión incluye toda clase de tributos, es evidente que la Constitución no solamente prevé la participación directa de la ley en la regulación de los tributos, sino que, además, hace de ella una fuente esencial en la materia, con facultad para configurar también las contribuciones que afecten la propiedad inmueble. La precedente conclusión resulta corroborada al examinar el segundo punto que ha sido propuesto, esto es, el referente a las atribuciones que la Constitución les otorga a los concejos municipales en materia tributaria. No se remite a dudas de ninguna índole que las mentadas corporaciones de representación popular tienen asignadas competencias de orden tributario, pero se debe puntualizar que la propia Carta, en el numeral 4 de su artículo 313, les atribuye a los concejos municipales la competencia para votar los tributos y los gastos locales de conformidad con la Constitución y la ley. Así las cosas, la Constitución señala una pauta acerca de la manera cómo los concejos deben ejercer sus atribuciones en materia tributaria y al hacerlo se refiere en forma expresa a la ley e indica que la corporación municipal debe conformarse a ella y a la Constitución cuando se trate de votar los tributos locales.

Es cierto que el artículo 317 de la Constitución preceptúa que sólo los municipios podrán gravar este tipo de propiedad, pero también lo es que la expresión gravar la propiedad inmueble no predetermina la clase de gravámenes o de tributos que se le pueden imponer a la propiedad inmueble y bastaría un somero repaso histórico para demostrar que distintas modalidades de contribuciones se han sucedido en el tiempo y que es posible pensar que en un futuro surjan tipos de tributos sobre la propiedad inmueble que ahora no se conocen. Es más, la misma noción de propiedad inmueble no es del todo evidente y esta Corte ha conocido demandas que le han llevado a acometer la tarea de deslindar lo que corresponde al concepto de propiedad inmueble y lo que escapa a su radio de acción,

como lo hizo, por ejemplo, al señalar que el artículo 317 de la Constitución se refiere a los inmuebles por naturaleza y no a aquellos por destinación o que el impuesto de renta no recae directamente sobre la propiedad raíz. De ahí que, en garantía de los principios estudiados, sea importante la intervención del legislador en la creación o establecimiento de los tributos relativos a la propiedad inmueble y que, en armonía con esa potestad de configuración legislativa, se entienda que la regulación de estas contribuciones no puede quedar exclusivamente librada a los concejos municipales y, menos aún, en aras de un indebido entendimiento del principio de autonomía de las entidades territoriales^{1[1][1]}.

No obstante la facultad que le asiste al legislador para gravar la propiedad inmueble y específicamente para expedir leyes en materia de impuesto predial, por la complejidad que involucra la iniciativa y la importancia que tiene en materia de telecomunicaciones, se hizo necesario consultar el concepto al Ministerio de la rama.

Sobre el particular el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones se pronunció mediante concepto del 8 de junio de 2011, entre otras cosas, manifestó lo siguiente:

La iniciativa únicamente se basa en los ingresos que a 2008 ha generado el sector de la Telefonía Móvil Celular en todo el país, pero no se evidencia un estudio de mercado de ingresos por ciudad, ni del impacto que generaría la imposición de este gravamen respecto del costo final del servicio para el usuario; para evitar que este le sea trasladado. Lo anterior iría en contravía de la actual legislación del sector ya que ésta no hace diferencia por la prestación de los servicios.

No están claramente establecidos algunos elementos que conforman la estructura jurídica del impuesto a crear, como lo son el sujeto pasivo, la base, la tarifa, entre otros. Esto se evidencia en la falta de claridad al no mencionar en qué medida podrán los entes territoriales imponer este gravamen ni a quién va dirigido, si al propietario de la infraestructura o del predio en el que se encuentra ubicada o a quien la usa.

Es posible que se genere una doble tributación sobre el mismo hecho generador a los propietarios de los predios en donde son instaladas las estaciones base o antenas, pues es sabido que dichos propietarios están obligados hoy en día a pagar el impuesto predial respectivo.

^{1[1][1]} Corte Constitucional Sentencia C-517/07.

Cabe analizar si en la infraestructura indefinida de esta obligación tributaria se estaría cobrando unas 15 o 20 veces lo que se paga sobre un predio actualmente, lo cual claramente desconocería el principio de proporcionalidad que gobierna el derecho tributario y fiscal.

Puede que afecte proyectos sociales y de seguridad nacional que tiene que ver con el sector de las TIC, pues en muchas zonas del país las antenas-estaciones base tienen ingresos asociados muy bajos que no son suficientes para cubrir los costos. Lo anterior se debe a que los proyectos se han desarrollado por motivos de seguridad nacional o exclusivamente. Este sobre costo crearía una barrera para el desarrollo de este tipo de proyecto

Esta iniciativa podría estar en contravía del mandato establecido en el artículo 55 del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos, en donde se dice que las entidades del Estado de los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, promoverán el goce efectivo del derecho de acceso a todas las personas a la información y las comunicaciones, dentro de los límites establecidos por la Constitución y la Ley a través de tecnologías de la Información y las comunicaciones y se abstendrán de establecer barreras, prohibiciones y restricciones que impidan dicho acceso.

El proyecto no presenta un estudio acerca del impacto del gravamen en las tarifas al usuario final y en la expansión de las redes de telecomunicaciones. Aumentar los impuestos para la prestación de servicios de radiocomunicaciones en la coyuntura actual, en la cual se pretende promover el acceso a las TIC de los estratos bajos, podría ser regresivo en la medida en que quienes son más sensibles a las alzas tarifarias son las clases menos favorecidas, lo cual afectaría a las metas del plan Vive Digital. El aumento de impuestos también puede incidir en desmejoras en la calidad con la cual se prestan los servicios. Se observa en este sentido que la tarifa propuesta es de por lo menos quince (15) veces el impuesto predial actual.

Colombia es reconocida como foco de inversión en el sector de las TIC por parte de compañías extranjeras, lo cual supone condiciones para la entrada de nuevos competidores y mejores servicios. Dichas condiciones de competencia podrían verse afectadas, pues la vigencia de este gravamen podría significar una importante barrera de entrada para nuevos competidores.

Uno de los grandes avances atribuibles a la Ley 1341 de 2009, bajo el reconocimiento de la convergencia tecnológica, es el abandono de la clasificación de los servicios de

telecomunicaciones. Resulta entonces contrario a esta tendencia la alusión a servicios no domiciliarios de radiocomunicaciones para imponer el gravamen predial a una clase de servicios sin explicar por qué no se impone a otros que también utilizan el espectro y, por ende, antenas. A su vez desconoce otras definiciones y conceptos adoptados en el marco regulatorio vigente, como por ejemplo, las contenidas en la Resolución 202 de 2010, que hace referencia a instalaciones esenciales, interconexión, red de telecomunicaciones, entre otras.

Concluye que considera pertinente hacer un estudio de impacto de la imposición de este gravamen para el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones y principalmente si ello repercute en el usuario y en el desarrollo de los municipios en donde las comunicaciones no podrían llegar debido a la barrera tributaria establecida.

Con fundamento en lo anterior, respetuosamente nos permitimos sugerirle al Colega, autor de la iniciativa, considerar un replanteamiento de la misma, una vez se hayan resuelto los interrogantes y reflexiones que con relación a una nueva carga tributaria han sido plasmadas por el Ministro de las TIC y que en su criterio podrían afectar severamente el desarrollo de las telecomunicaciones en todo el territorio nacional.

3. Proposición

En consecuencia, por las razones expuestas nos permitimos rendir **Ponencia negativa**, y en consecuencia le solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes **archivar el Proyecto de ley número 125 de 2010 Cámara**, por la cual se autoriza a los municipios para crear un impuesto predial, especial, considerando el uso especial que los concesionarios y las empresas de radiocomunicaciones realizan, mediante la instalación de antenas diseñadas para tal fin dentro de la jurisdicción territorial municipal; así mismo se reforman los artículos 233 del Decreto 1333 de 1986 y el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 y se dictan otras disposiciones.

Atentamente,

Corte Constitucional Sentencia C-517/07.