

Bogotá D.C., octubre de 2024

Doctora
ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
Secretaría General
Comisión Tercera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

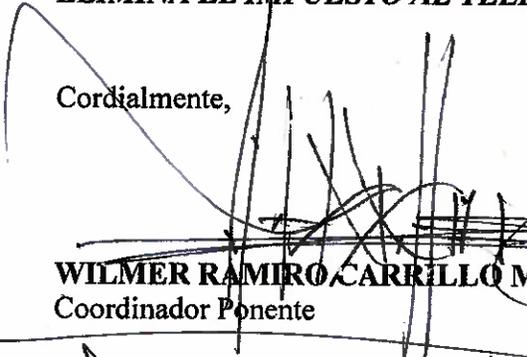

COMISIÓN TERCERA
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Recibido Por: Jean Carlos
Fecha: 29 octubre 2024
Hora: 2:04 pm
Número de Radicado: 925

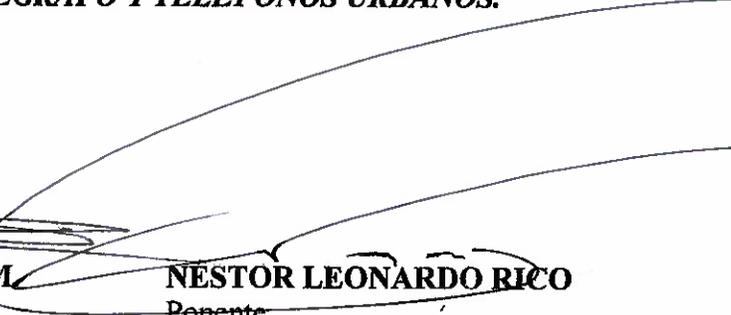
Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No 281 de 2024 Cámara.

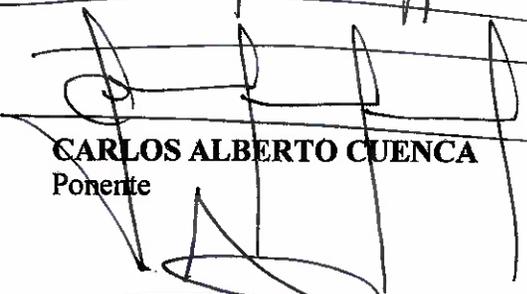
Respetada Doctora Elizabeth,

De manera atenta, y en cumplimiento de lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y de la función asignada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, la cual nos designó como Ponentes, nos permitimos poner a consideración para la discusión de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el presente informe de ponencia para Primer Debate al **PROYECTO DE LEY N.º. 281 DE 2024 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE ELIMINA EL IMPUESTO AL TELÉGRAFO Y TELÉFONOS URBANOS."**

Cordialmente,


WILMER RAMIRO CARRILLO M.
Coordinador Ponente


NESTOR LEONARDO RICO
Ponente


CARLOS ALBERTO CUENCA
Ponente


KATHERINE MIRANDA PEÑA
Ponente


ÁLVARO HENRY MONEDERO
Ponente

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N°.
281 DE 2024 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE ELIMINA EL IMPUESTO AL
TELÉGRAFO Y TELÉFONOS URBANOS.”**

En atención a la designación realizada por la Presidencia de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir INFORME DE PONENCIA POSITIVA para primer debate al proyecto de ley de la referencia, previa las siguientes consideraciones:

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

1. Competencia
2. Antecedentes del proyecto de ley
3. Objeto del proyecto de ley
4. Exposición de motivos
5. Relación de conflicto de interés
6. Proposición
7. Texto propuesto para primer debate

1. COMPETENCIA

La Comisión Tercera Constitucional Permanente, por disposición normativa, 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”.

2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de Ley 281 de 2024 Cámara – PROYECTO DE LEY N.º. 218 DE 2024 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE ELIMINA EL IMPUESTO AL TELÉGRAFO Y TELÉFONOS URBANOS.”, fue radicado el 4 de septiembre de 2024 en secretaría general de la honorable cámara de representantes, y fue publicado en la gaceta del congreso no. 1513 de 2024.

Con lo anterior, el asunto fue remitido a la Comisión Tercera de la corporación, por lo que la mesa directiva de la citada célula legislativa procedió a designar el 11 de octubre de 2024 como ponente coordinador al honorable representante Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, en la misma fecha se nombró como ponentes a los honorables representantes; Néstor Leonardo Rico, Carlos Alberto Cuenca, Katherine Miranda Peña, Álvaro Henry Monedero.

3. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley tiene por objeto eliminar el impuesto sobre los telégrafos y teléfonos urbanos establecido en el literal i del artículo 1 de la Ley 97 de 1913.

4. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Origen y Extensión del Impuesto

El impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos tiene su origen en la Ley 97 de 1913, específicamente en su artículo 1, literal i. Esta ley, en su momento, otorgó al Concejo Municipal de Bogotá la facultad de crear libremente varios impuestos, entre ellos el "impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos, sobre empresas de luz eléctrica, de gas y análogas".

La extensión de este impuesto a todos los municipios del país se produjo dos años después, con la promulgación de la Ley 84 de 1915. El artículo 1 de esta ley estableció que los concejos municipales tendrían las atribuciones conferidas al Municipio de Bogotá por el artículo 1 de la Ley 97 de 1913, siempre y cuando las asambleas departamentales les concedieran dichas atribuciones.

Es importante destacar que, en su concepción original, este impuesto respondía a la realidad tecnológica y comunicacional de principios del siglo XX, cuando los telégrafos y teléfonos urbanos representaban los medios de comunicación más avanzados y extendidos en las áreas urbanas.

Posteriormente, el Decreto Ley 1333 de 1986, conocido como el Código de Régimen Municipal, aunque no mencionó explícitamente este impuesto, tampoco lo derogó. En su artículo 172, estableció que "Además de los existentes hoy legalmente, los municipios y el distrito Especial de Bogotá pueden crear los impuestos y contribuciones a que se refieren los artículos siguientes."

Esta secuencia histórica demuestra cómo un impuesto concebido para una realidad tecnológica específica de principios del siglo XX se ha mantenido en el ordenamiento jurídico colombiano, a pesar de los profundos cambios en las tecnologías de comunicación.

2. Estudio sobre el impuesto.

A lo largo de los años, este impuesto ha sido objeto de diversos cuestionamientos legales, principalmente debido a su aparente obsolescencia frente a los avances tecnológicos en el campo de las telecomunicaciones. Sin embargo, las interpretaciones judiciales han tendido a mantener su vigencia.

Un ejemplo claro de esto se encuentra en la sentencia del 21 de noviembre de 2012, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado (Radicación número: 13001-23-31-000-2005-01286-01(18691)), que establece textualmente:

"Según el precedente judicial de la Sala, que corresponde con el criterio de la Corte Constitucional, el impuesto sobre teléfonos urbanos establecido en el literal i) del artículo 1° de la Ley 97 de 1913 no ha sido derogado, y en esa medida, constituye la autorización legal para que los concejos municipales y distritales establezcan este tributo dentro del ámbito de su competencia."

Además, la misma sentencia afirma:

"Por tanto, como lo advirtió la Sala en su oportunidad, aunque el Decreto Ley 1333 de 1986 no incluyó expresamente el impuesto previsto en el literal i) del artículo 1° de la Ley 97 de 1913, subsisten los gravámenes creados por la ley con anterioridad, pues el ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República mediante la Ley 11 de 1986 no incluían la de derogar o modificar las leyes vigentes, sino únicamente la de compilar de manera armónica las normas que regulaban la administración municipal."

Estas interpretaciones judiciales han mantenido la vigencia legal del impuesto, a pesar de los cambios tecnológicos y las transformaciones en el sector de las telecomunicaciones. Esta situación crea una discrepancia entre la realidad tecnológica actual y el marco legal vigente, lo que justifica la necesidad de una revisión legislativa como la que se propone en este proyecto de ley.

Estos cuestionamientos se han intensificado en las últimas décadas, principalmente debido a la creciente discrepancia entre la naturaleza del impuesto y la realidad tecnológica del sector de las telecomunicaciones. Los principales puntos de debate incluyen:

- **Obsolescencia tecnológica:** El objeto original del impuesto - telégrafos y teléfonos urbanos - ha quedado completamente desfasado. Los telégrafos son ya una tecnología obsoleta, y los teléfonos fijos están siendo rápidamente reemplazados por la telefonía móvil y otras formas de comunicación digital.
- **Aplicabilidad a nuevas tecnologías:** Surge la pregunta de si es apropiado o incluso legal extender este impuesto a las nuevas formas de comunicación como la telefonía móvil, internet o servicios de VoIP, que difieren significativamente de los "teléfonos urbanos" mencionados en la ley original sobre este punto la sentencia 2014-00230-00 emitida por el TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA afirmó que:

"Para la Sala las expresiones que aluden al servicio de voz están dotadas de amplitud, y por tanto, es perfectamente posible que involucre modalidades distintas a las del servicio telefónico urbano."

Esto implica que intentos de modernizar el impuesto para incluir nuevas tecnologías no son legalmente válidos.

- **Principio de legalidad tributaria:** Se cuestiona si la ley original proporciona una base suficientemente clara y específica para la imposición del tributo en el contexto actual, como lo requiere el artículo 338 de la Constitución Política.
- **Equidad y eficiencia tributaria:** La aplicación desigual del impuesto entre diferentes municipios y su potencial superposición con otros gravámenes del sector de telecomunicaciones plantea preocupaciones sobre la equidad y eficiencia del sistema tributario.

Estas interpretaciones judiciales, aunque resuelven ciertas dudas legales, crean una situación paradójica: mantienen la vigencia legal de un impuesto que, en muchos aspectos, parece incompatible con la realidad tecnológica y económica actual del sector de las telecomunicaciones. Esta discrepancia entre el marco legal vigente y la realidad práctica genera varios problemas:

- **Inseguridad jurídica:** La aplicación de un impuesto diseñado para tecnologías obsoletas a servicios modernos de telecomunicaciones crea incertidumbre tanto para las empresas del sector como para los contribuyentes.
- **Potencial freno al desarrollo tecnológico:** La imposición de cargas fiscales basadas en conceptos tecnológicos obsoletos podría desincentivar la inversión y el desarrollo en nuevas tecnologías de comunicación en los municipios donde este impuesto es aplicado.
- **Desafíos en la administración tributaria:** Los entes territoriales enfrentan dificultades para interpretar y aplicar un impuesto concebido hace más de un siglo a las realidades tecnológicas actuales.
- **Posible conflicto con políticas nacionales:** La aplicación de este impuesto podría entrar en conflicto con políticas nacionales orientadas a promover el acceso universal a las tecnologías de la información y la comunicación.

3. Sobrecarga impositiva en el sector de las telecomunicaciones

Un aspecto crítico que refuerza la necesidad de eliminar el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos es la ya existente carga tributaria significativa sobre los servicios de telecomunicaciones. El Estatuto Tributario establece múltiples gravámenes sobre estos servicios, lo que plantea serias preocupaciones sobre la acumulación de impuestos y sus efectos en el sector y los consumidores.

Específicamente, el Estatuto Tributario dispone:

- **Impuesto Nacional al Consumo:** El artículo 512-1 establece: "El impuesto nacional al consumo tiene como hecho generador la prestación o la venta al consumidor final o la importación por parte del consumidor final, de los siguientes servicios y bienes:

- I. La prestación de los servicios de telefonía móvil, internet y navegación móvil, y servicio de datos según lo dispuesto en el artículo 512-2 de este Estatuto."
- **Base gravable y tarifa:** El artículo 512-2 (modificado por el artículo 201) especifica: "Los servicios de telefonía, datos, internet y navegación móvil estarán gravados con la tarifa del cuatro por ciento (4%) sobre la totalidad del servicio, sin incluir el impuesto sobre las ventas. Para la porción correspondiente a los servicios de datos, internet y navegación móvil se gravará solo el monto que exceda de uno punto cinco (1.5) UVT mensual. El impuesto se causará en el momento del pago correspondiente hecho por el usuario. Este impuesto de cuatro por ciento (4%) será destinado a inversión social en Deporte y Cultura y se distribuirá así (...)"

Esta sobrecarga impositiva tiene varias implicaciones importantes:

- **Doble o triple tributación:** La existencia del impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos, junto con el Impuesto Nacional al Consumo y el IVA, puede resultar en una situación de múltiple tributación sobre los mismos servicios de telecomunicaciones.
- **Encarecimiento de servicios esenciales:** La acumulación de impuestos puede llevar a un aumento significativo en el costo de servicios que, en la era digital, son considerados esenciales para el desarrollo económico y social.
- **Barrera para la inclusión digital:** El incremento en los costos debido a la múltiple tributación puede dificultar el acceso a servicios de internet y telefonía para sectores de la población con menores recursos, contraviniendo las políticas de inclusión digital.

En este contexto, la eliminación del impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos no solo es una cuestión de actualización legislativa, sino también una medida necesaria para aliviar la carga tributaria excesiva en el sector de las telecomunicaciones. Esta acción contribuiría a:

1. Simplificar el sistema tributario aplicable al sector.
2. Reducir los costos para los consumidores, promoviendo un mayor acceso a servicios de comunicación esenciales.
3. Mejorar la competitividad del sector, fomentando la inversión y la innovación.
4. Alinear la política fiscal con los objetivos de inclusión digital y desarrollo tecnológico del país.

Con el fin de adelantar el análisis del proyecto de ley, se solicitaron conceptos al Ministerio de Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – Min TIC, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y ANDESCO.

En este contexto, se incluyen los planteamientos formulados por ANDESCO, cuyas consideraciones aportan una perspectiva relevante al análisis del proyecto de ley. Frente a las

demás entidades, seguimos a la espera de sus aportes. La mencionada asociación gremial ha expresado su postura en los siguientes términos:

“1.) ELIMINACIÓN DE IMPUESTOS LOCALES AL TELÉGRAFO Y TELEFONOS URBANOS.

Con miras a aumentar la capacidad de acceso a estos servicios esenciales es necesaria la eliminación de imponer cargas fiscales a los operadores en el orden municipal. Hoy en día, dentro de los gravámenes a la demanda de bienes y servicios vinculados al desarrollo de la banda ancha están los impuestos que gravan el servicio de telefonía e internet en el ámbito municipal, creados en algunos municipios del país con fundamento en lo establecido en las Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915.

Las citadas disposiciones autorizaron a los Consejos Municipales para crear el denominado “Impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos”, sin incluir definición alguna respecto de los hechos o actividades gravadas. Algunos concejos municipales han utilizado esas facultades legales para imponer tributos a la telefonía fija y móvil (esta última en sus modalidades de voz y datos) y les han atribuido a las empresas de TIC la responsabilidad de su recaudo. Así, en distintas jurisdicciones municipales se han creado impuestos directos a la telefonía móvil y fija y a los datos móviles, así como contribuciones, tasas e, incluso, estampillas que gravan la prestación de servicios telefónicos, tanto en cabeza de las empresas como en cabeza de los usuarios, cuyo recaudo se destina a la financiación de todo tipo de actividades municipales.

Vale destacar que en varios casos la ilegalidad de estos tributos municipales ya ha sido reconocida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como resultado de las demandas adelantadas contra los respectivos acuerdos municipales por parte de las empresas y usuarios. Sin embargo, mientras se encuentre vigente el literal i) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913, subsiste la posibilidad de que estos gravámenes sean creados en cualquier municipio del país, bajo los parámetros que autónomamente definan las autoridades locales.

Sea del caso puntualizar que los servicios a los que hace referencia el literal i) del artículo 1 de la ley 97 de 1913, desaparecieron del ordenamiento del sector de TIC a partir de la expedición de la Ley 1341 de 2009, y en ese sentido no se pueda hablar, ni de una definición, ni de un sujeto pasivo, ni de la acusación de un impuesto sobre lo que se denomina por las administraciones locales como: “la prestación del servicio de voz o datos en cualquiera de las modalidades” pues, hoy en día no hay modalidades de servicios de telecomunicaciones. En consecuencia, tampoco se puede señalar que los sujetos pasivos de la obligación tributaria son “los usuarios y/o consumidores de Servicios de Telefonía o Voz, en cualquiera de sus modalidades” pues tales clasificaciones no existen.

Particularmente frente al servicio de telefonía móvil, existen pronunciamientos recientes en los que se ha hecho distinción entre la telefonía móvil y la telefonía urbana, señalando que resulta imposible para los municipios a partir de su facultad impositiva, introducir los servicios de telefonía móvil datos y fija como hechos gravados con el Impuesto al Teléfono establecido por la Ley 97 de 1913, que se detallan a continuación:

1. “Expediente N°47-001-3333-007-2017-00039-00. Auto del 25 de enero de 2018 del Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Santa Marta, que ordenó la “SUSPENSIÓN PROVISIONAL” del Acuerdo N°008 de 2016 que regula el Impuesto a los Servicios de Telefonía en Santa Marta, toda vez que el Municipio se excedió en sus facultades y creó un impuesto diferente al previsto en la ley, por medio del cual se pretendía gravar telefonía móvil y datos”.

2. “Expediente N°44001334000320160010300. Sentencia del 18 de diciembre de 2017 del Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Riohacha, que declaró la nulidad parcial de los artículos 216 y 217 del Acuerdo N°06 de 2015 del Municipio de Fonseca, los cuales pretendían gravar con el impuesto de telefonía urbana los servicios de telefonía celular o móvil; al considerar que el Municipio de Fonseca excedió las facultades otorgadas por el artículo 338 de la Constitución política al contemplar como un hecho generador del tributo uno diferente al que la ley de autorizaciones haya definido al gravar con el servicio de telefonía las diferentes modalidades de voz, datos, radiofrecuencias, y otros servicios que constituye una clara violación al principio de Legalidad.”

3. “Expediente 05001333301420180026800 Sentencia 15 de noviembre de 2019 del Juzgado 14 Administrativo Oral del Circuito” que declaró la nulidad de los artículos 126 al 129 del acuerdo 088 de 2017”

4. “Expediente 76-001-33-33-015-2014-00089-01; 76-001-33-33-004-2014- 00155-01; 76-001-33-33-014-2014-00226-01”. Sentencia del Tribunal Administrativo del Valle del 24 de junio de 2020” que declaró la cosa juzgada y posterior nulidad del Impuesto a la Telefonía Urbana Acuerdo Municipal No. 357 de 2013 y Decreto 411.0.20.0069 del 27 de enero de 2014 en lo que concierne a la telefonía urbana.

En todos pronunciamientos judiciales se hace la distinción entre la telefonía móvil y la telefonía urbana, señalando que resulta imposible para los municipios a partir de su facultad impositiva, introducir los servicios de telefonía móvil y datos como hechos gravados con el Impuesto al Teléfono establecido por la Ley 97 de 1913, por es indispensable contar con una norma expresa que elimine de nuestro ordenamiento jurídico esta disposición tal y como se propone en el proyecto de ley del asunto por lo que desde ANDESCO apoyamos este proyecto de ley de alta importancia para el sector TIC en el país.”

5. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Teniendo en cuenta el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992”, y de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, el cual establece que:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de la que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas
- b) que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- c) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- d) 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. (...)”

Igualmente, el Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, determinó: “No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles...”.

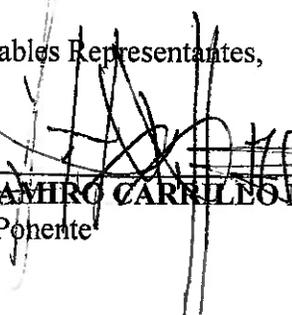
Bajo este marco, se considera que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley, a pesar de su carácter general y extenso en la materia que trata, podría crear conflictos de interés en tanto al congresista o pariente dentro de los grados de ley sea beneficiario con los términos dispuestos en la presente ley. En este sentido, es importante subrayar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

Los ponentes acogemos en su totalidad el articulado propuesto por el autor del proyecto.

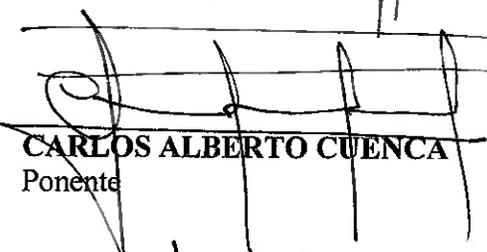
6. PROPOSICIÓN

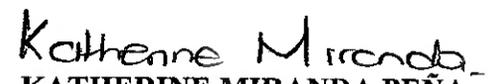
Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, y conforme a lo establecido en la Ley 5 de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia de Primer Debate **POSITIVA**, y en consecuencia solicitarles a los honorables miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, **APROBAR** en Primer Debate al **LEY N.º. 281 DE 2024 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE ELIMINA EL IMPUESTO AL TELÉGRAFO Y TELÉFONOS URBANOS."**

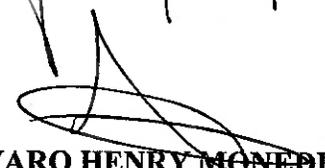
De los Honorables Representantes,


~~WILMER RAMIRO CARRILLO M.~~
Coordinador Ponente


~~NESTOR LEONARDO RICO~~
Ponente


~~CARLOS ALBERTO CUENCA~~
Ponente


KATHERINE MIRANDA PEÑA
Ponente


~~ÁLVARO HENRY MONEDERO~~
Ponente

7. ARTICULADO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY No. 281 DE 2024

“Por medio de la cual se elimina el impuesto al telégrafo y teléfonos urbanos”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Modifíquese el literal i del artículo 1 de la Ley 97 de 1913, el cual quedará así:

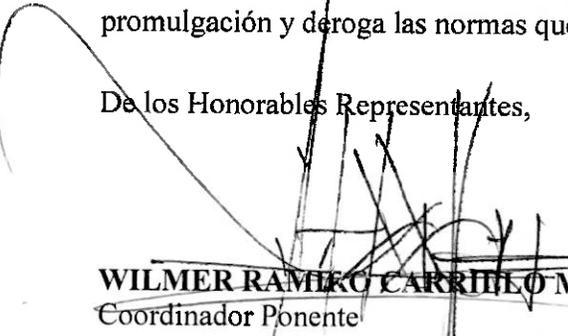
ARTÍCULO 1º.- El Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones, además de los existentes hoy legalmente; organizar su cobro y darles el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la Asamblea Departamental:

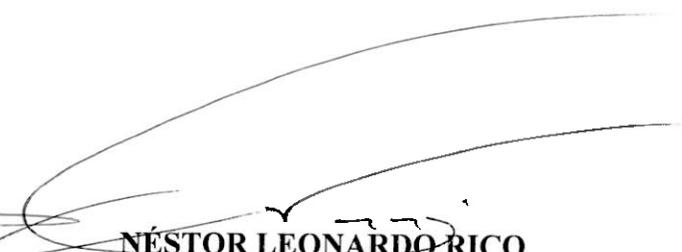
(...)

i. Impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos, sobre empresas de luz eléctrica, y de gas.

ARTÍCULO 2º. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los Honorables Representantes,


WILMER RAMIRO CARRILLO M.
Coordinador Ponente


NÉSTOR LEONARDO RICO
Ponente


CARLOS ALBERTO CUENCA
Ponente


KATHERINE MIRANDA PEÑA
Ponente


ÁLVARO HENRY MONEDERO
Ponente