



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 345

Bogotá, D. C., miércoles, 1º de junio de 2016

edición de 32 páginas

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

**INFORME DE PONENCIA  
PARA TERCER DEBATE (PRIMERO EN SENADO)  
DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 039 DE 2015  
CÁMARA, 183 DE 2016 SENADO**

*por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los cincuenta (50) años de vida administrativa del departamento del Quindío, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 26 de mayo de 2016

Doctor

Honorable Senador

MIGUEL AMÍN ESCAF

Presidente

Comisión Cuarta Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad.

**Referencia: Informe de ponencia para tercer debate (primero en Senado) del Proyecto de ley número 039 de 2015 Cámara, 183 de 2016 Senado.**

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo por usted encomendado y con fundamento en el numeral 2 del artículo 157 e inciso 4º del artículo 160 de la Constitución Política de Colombia, así como lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, de manera respetuosa me permito presentar informe de ponencia para tercer debate (primero del Senado) del **Proyecto de ley número 039 de 2015 Cámara, 183 de 2016 Senado**, por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los cincuenta (50) años de vida administrativa del departamento del Quindío, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones, para lo cual fui designado por la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta Constitucional del Senado; ponencia que se sustenta en los siguientes términos:

#### 1. ANTECEDENTES

Esta iniciativa presentada por el honorable Representante Antonio Restrepo Salazar, fue radicada para que se le diera trámite en el Congreso de la República bajo el Proyecto de ley número 039 de 2015 Cámara el día 29 de julio de 2015. Tiene como propósito que la Nación se asocie a la conmemoración de los **cincuenta (50) años** de vida administrativa del departamento del Quindío, se rinda homenaje al departamento, se exalten las virtudes de sus habitantes y se autorice la inversión para obras de interés estratégico del departamento. Este proyecto ha surtido trámite de la siguiente manera:

a) Publicación Proyecto de ley: **Gaceta del Congreso** de la República número 552 del 31 de julio de 2015.

b) Enviado a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara el día 3 de agosto de 2015, conforme a lo establecido en la Ley 3ª de 1992.

c) Mediante Oficio CCCP3.4-1085-15 de fecha 5 de agosto de 2015, se designó ponente para primer debate ante la Comisión Cuarta Constitucional Permanente.

d) El día 6 de abril de 2016 en la sesión de la Comisión Cuarta (4ª) Constitucional fue aprobado el informe de ponencia en primer debate y el articulado propuesto en el mismo.

e) El día 10 de mayo de 2016 fue aprobado el proyecto de ley en sesión plenaria de la Cámara de Representantes y el texto definitivo del mismo se encuentra publicado en la **Gaceta del Congreso** número 286 del 19 de mayo de 2016.

f) El día 24 de mayo del año en curso me fue encomendada la labor de rendir ponencia mediante Oficio CCU-CS-2776-206 suscrito por el doctor Alfredo Rocha Rojas, Secretario de la Comisión Cuarta Constitucional del Senado.

## 2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El propósito de esta iniciativa es que la Nación se vincule a la conmemoración del cincuentenario de vida administrativa del departamento del Quindío cuya celebración será el 1º de julio de 2016. Así mismo, rendir homenaje público a sus habitantes y a todos aquellos quienes intervinieron en la creación administrativa del departamento.

Asimismo, en el proyecto de ley se solicita al Gobierno nacional la incorporación dentro del Presupuesto General de la Nación de las apropiaciones necesarias para realizar algunas obras de infraestructura que redundan en el beneficio de los quindianos y de los colombianos. De la misma forma, la realización de los movimientos presupuestales necesarios para hacer posible el cumplimiento de este propósito.

Las obras prioritarias del departamento son la construcción del embalse multipropósito del Quindío, intervenciones en las vías Armenia - Boquía - Salento - Palestina - La Nubia, Tebaida, Pueblotapao, Montenegro, Circasia y las dobles calzadas Armenia - Calarcá y Armenia - Montenegro Quimbaya. Al mismo tiempo, la biblioteca pública departamental.

El mejoramiento de la infraestructura mejorará las condiciones de vida de los quindianos, en tal sentido esta conmemoración es un extraordinario pretexto para que la Nación y el departamento hagan equipo con el ánimo de transformar positivamente esta región tan importante para los colombianos.

Las obras relacionadas necesitan del apoyo y gestión del Gobierno nacional y de los congresistas, toda vez que estas constituyen acciones estratégicas para orientar la gestión del desarrollo empresarial y productivo del departamento que ha presentado uno de los indicadores más negativos en términos de empleo en el país.

La red vial secundaria en el departamento representa el 16.3% de la longitud vial y en ella se soportan en buena medida, actividades productivas como la agropecuaria y agroindustrial y el turismo rural. De la totalidad, el 72.8% está pavimentada pero con significativas limitaciones técnicas y en mal estado de conservación. El restante 27.2%, corresponde a carreteras destapadas que difícilmente cumplen la función de una carretera secundaria.

Un mejoramiento de la red vial secundaria, permitiría aprovechar la posición geoestratégica del Quindío como territorio, donde confluyen importantes troncales nacionales, las cuales deben estar articuladas al territorio departamental, para que cumpla su función de integrar al Quindío con los grandes centros urbanos y los puertos marítimos.

Asimismo, una red vial adecuada contribuye al fortalecimiento del turismo, sector que ha sido de rápido crecimiento en el departamento en las últimas dos décadas permitiendo que el Quindío se posicione como uno de los principales destinos turísticos de Colombia gracias a una variada oferta de parques temáticos, alojamientos rurales, municipios de arquitectura tradicional y deportes extremos.

De otro lado, respecto al proyecto del embalse, este consiste en la construcción de una presa y un embalse en la confluencia de los ríos Navarco y Boquerón, afluentes del río Quindío en el municipio de Salento,

para el abastecimiento de agua por gravedad para consumo humano, agrícola, industrial y de servicios turísticos a las zonas rurales y urbanas de los municipios de Armenia, Calarcá, Circasia, La Tebaida, Montenegro y Quimbaya.

Los estudios y estimaciones climáticas y de regímenes hídricos indican que hay vulnerabilidad a una significativa escasez de agua potable para la población de la zona de influencia, y para actividades turísticas, agricultura tecnificada, agroindustria e industria, proyectándose déficit de agua con racionamientos y suspensiones del servicio de acueducto en los próximos 22 años, lo que traería altos costos para el departamento y pérdidas económicas para estas actividades.

Igualmente importante para mejorar los niveles de bienestar social, de crecimiento y desarrollo económico del departamento, es el fortalecimiento del sector educativo. Teniendo en cuenta que el mundo actual está determinado por la economía del conocimiento, siendo los países y las empresas que utilizan el conocimiento los que tienen mayores índices de competitividad a nivel mundial, es indudable que si invertimos en la formación del talento humano, tendremos la capacidad de responder a este desafío que nos exige el avance vertiginoso de la sociedad en términos de innovación y tecnología.

En respuesta a este compromiso, proponemos la implementación de una gran biblioteca que sirva al departamento, aprovechando las antiguas instalaciones de un club social ubicado en todo el centro de Armenia, que permita el acceso al conocimiento y a la información, e incentive la investigación.

De otra parte, se hace necesario adicionar unas obras con el fin de dar mayor competitividad en materia de infraestructura al departamento del Quindío y al país, y de esta forma también mejorar la conectividad del transporte de carga por carretera con la construcción de las dobles calzadas Armenia - Calarcá y Armenia - Montenegro - Quimbaya.

Es necesario recalcar el apuro y las condiciones de desempleo actual del departamento del Quindío, que se ubica en los primeros lugares conforme a los últimos índices de medición del DANE.

Durante diciembre de 2015, la tasa de desempleo se ubicó en 8,6 %, frente a 8,7 % de diciembre de 2014. Es así que hubo 2,1 millones de desempleados en ese mes y 22,4 millones de ocupados, es decir una tasa de ocupación de 59,5 %.

Es importante señalar que el embalse multipropósito para el departamento fue establecido como uno de los Proyectos Visionarios dentro del Plan Nacional de desarrollo 2015-2018 (Ley 1753 de 2015) y, con excepción de la Biblioteca Pública, que los demás proyectos fueron consignadas en el mismo plan como iniciativas regionales fundamentales para el Quindío.

Con la aprobación de este proyecto de ley, y bajo la teoría keynesiana en materia de contrarrestar los efectos de las crisis con financiación de obras de infraestructura que a su vez se traducen en trabajo para la población del Quindío, se ayudará a paliar las urgencias en materia de generación de empleo y dinámica económica.”

### 3. RESEÑA HISTÓRICA

“La región que ocupa el departamento del Quindío fue habitada en sus inicios por los Quimbayas, y otros grupos prehispánicos; destacándose los primero por ser orfebres y ceramistas, civilización sometida y diezmada en la época de la conquista.

El 25 de junio de 1824 se expidió una nueva ley sobre la distribución territorial de la República de Colombia, entre ellos Cauca y dentro de este se hallaban los territorios del departamento del Quindío”.<sup>1</sup>

En 1886 se cambió el régimen federal doctoral que venía imperando desde 1850 por el central o unitario, organizando la nación por departamentos.

En 1905 en virtud de la Ley 17, fue creado el departamento de Caldas, en el cual se encontraban los territorios de Risaralda y Quindío. Su territorio perteneció al departamento del Cauca, hasta 1908 cuando se anexa al departamento de Caldas.

El 7 de enero de 1966 el Presidente Guillermo León Valencia firmó la Ley 2ª de 1966 que creó legalmente el departamento del Quindío, segregándolo del departamento de Caldas, conformado inicialmente por 10 municipios, Armenia fue señalada como capital. La Ordenanza N° 22 del 29 de noviembre de 1966; creó el municipio de Córdoba, segregado de Calarcá y la Ordenanza N° 29 de la misma dio origen al municipio de Buenavista separado de Pijao, finalmente el departamento quedó conformado por los municipios de Armenia, Calarcá, Quimbaya, Montenegro, Pijao, Génova, La Tebaida, Filandia, Circasia, Córdoba, Salento y Buenavista; 5 corregimientos: El Caimo, Barcelona, La Virginia, Pueblo Tapao y La India; 18 inspecciones municipales y 256 veredas.

Solo hasta el primero de julio de 1966 comenzó según la ley, el Quindío a regir como departamento.”<sup>2</sup> Con el Decreto-ley 1620 de 1966 se ordena la primera Estructura Administrativa de la Gobernación.

Con la firme intención de construir el Palacio Departamental el 29 de septiembre de 1966 se firma el Decreto 139 que establece la estampilla Por Palacio, cuyo producto atendió los gastos de construcción, los terrenos requeridos para tal fin y los estudios y planos correspondientes.

El 20 de abril de 1967, el Decreto 191 establece la construcción del Palacio Departamental; se definió como sitio de ubicación el costado norte de la Plaza de Bolívar de Armenia, Manzana N° 464 del Catastro, en los predios ubicados en la calle 20 entre carreras 13 y 14. El Decreto 01 del 16 de febrero de 2007 denomina al Edificio Gubernamental del Quindío: Ancízar López López; en honor al político colombiano exalcalde y representante a la Cámara quien en la década de los 60 se convirtió en el líder del movimiento regionalista que promovió la creación del nuevo departamento.

### 4. SOPORTE JURÍDICO DEL PROYECTO

La presente iniciativa tiene sustento en el artículo 150, numeral 15 de la constitución política, que faculta para exaltar a personas o instituciones que prestan servicios a la patria; el artículo 154 sobre la iniciativa legislativa, el artículo 288 sobre los principios en materia de distribución de competencias y el principio de coordinación, concurrencia y subsidiariedad; el artículo 345 que consagra el principio de legalidad en el gasto público.

Además está conforme a los requisitos del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Leyes 38/89, 179/94 y 225/95, compiladas por el Decreto Presidencial 111 de 1996); la Ley 715 de 2001 en su artículo 102; su identidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (Ley 1753 de 2015), en cuanto a inversiones que contribuyan al logro de mayor competitividad, productividad e impacto social de las regiones.

En conclusión la meta con este proyecto de ley consiste en que los gastos con los cuales podrá concurrir la nación, para financiar proyectos de inversión, sean incorporados por el ejecutivo en el Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo y su plan plurianual de inversiones. En fin, la iniciativa no contradice las orientaciones que el Gobierno nacional ha dado sobre el gasto social, la inversión, la iniciativa del gasto, los procedimientos para el gasto y el manejo de la política fiscal nacional y territorial. Así las cosas, este proyecto de ley consulta y acoge las disposiciones presupuestales de la nación para las próximas vigencias, su costo para el presupuesto no afecta en nada los compromisos adquiridos de pago de deuda pública interna o externa que a la fecha tiene la nación, no afecta las metas de ejecución, en ningún caso el gasto las sobrepasa, lo que le da plena viabilidad al proyecto ahora que se inicia el estudio en esta Comisión.

### 5. FACULTAD DE LOS CONGRESISTAS EN LA PRESENTACIÓN DE ESTE TIPO DE INICIATIVA LEGISLATIVA (CONSTITUCIONAL Y LEGAL)

Nuestro sistema constitucional y legal es permisivo con los miembros del Congreso de la República, ya que lo faculta para la presentación de proyectos de ley y/o acto legislativo, cosa contraria de lo que ocurre con otros Sistemas Constitucionales, donde solo se pueden presentar iniciativas legislativas a través de bancadas.

Los artículos 150, 154, 334, 341 y 359 N. 3, superiores se refieren a la competencia por parte del Congreso de la República de interpretar, reformar y derogar las leyes; a la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas de presentar proyectos de ley y/o acto legislativo; lo concerniente a la dirección de la economía por parte del Estado; la obligación del Gobierno nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; y la prohibición constitucional de que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las contempladas en el numeral 3 del artículo 359 Constitucional.

La Ley 5ª de 1992 (Reglamento Interno del Congreso) dispone en su artículo 140, que la iniciativa legislativa puede tener su origen en las Cámaras Legislativas, y en tal sentido, el mandato legal, dice:

“**Artículo 140. Iniciativa Legislativa.** Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas”.

Una vez analizado el marco constitucional y legal de la iniciativa parlamentaria, y llegados a la conclusión de que el Proyecto de ley número 039 de 2015 Cámara, se encuentra enmarcado dentro del ámbito de la Constitución y la ley; el Congreso de la República no invade órbitas ni competencias de otras Ramas del Poder Público, en especial las que le corresponden al Ejecutivo en cabeza del Gobierno nacional, con la única salvedad de que se debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

<sup>1</sup> Gobernación del Quindío. En Línea. Disponible en: <http://www.quindio.gov.co>

<sup>2</sup> Disponible en: <http://www.quindio.gov.co/home/docs/general/Cargro.pdf>

## 6. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL RELACIONADO CON LA INICIATIVA DEL CONGRESO EN EL GASTO

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-441 del 8 de julio de 2009, respecto a la iniciativa que tienen los Congresistas, ha manifestado:

### INICIATIVA LEGISLATIVA EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO-Reiteración de jurisprudencia

*“La jurisprudencia ha indicado que tanto el Congreso de la República como el Gobierno nacional poseen iniciativa en materia de gasto público. El Congreso está facultado para presentar proyectos que comporten gasto público, pero la inclusión de las partidas presupuestales en el presupuesto de gastos es facultad exclusiva del Gobierno. También ha indicado que el legislador puede autorizar al Gobierno nacional para realizar obras en las entidades territoriales, siempre y cuando en las normas respectivas se establezca que el desembolso procede a través del sistema de cofinanciación”.*

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-343 de 1995, respecto a la iniciativa que tienen los Congresistas, ha manifestado:

Con Magistrado Ponente, doctor Vladimiro Naranjo Meza, la Corte sostuvo que *“la iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del presupuesto general de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual del presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos”.*

En Sentencia C-360 de 1996 en lo que tiene que ver con el principio de la iniciativa parlamentaria en materia de gasto público, la Corte dijo que *“Las leyes que decreten gasto público “de funcionamiento o de inversión” no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por lo tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros, de proponer proyectos sobre las referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el proyecto de presupuesto corresponde exclusiva y discrecionalmente al Gobierno”.*

Al respecto, es importante determinar la línea jurisprudencial que ha tenido la Corte Constitucional frente al análisis de las leyes de homenaje, honores, conmemoraciones y monumentos, para el tema que nos ocupa se tomó una Sentencia reciente la C-015A/09, que realiza un análisis de inconstitucionalidad frente a las objeciones presidenciales al **Proyecto de ley número 72 de 2006 Senado, 231 de 2007 Cámara**, por la cual la Nación se vincula a la celebración de los treinta (30) años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira y ordena en su homenaje la construcción de algunas obras.

De esta manera, sobre el problema jurídico planteado la Corte Constitucional, sostiene lo siguiente:

*“12. Ahora bien, en relación con las leyes que decretan gasto público pese a que el Ejecutivo no estuviere de acuerdo con él, esta Corporación ha concluido que esas iniciativas son compatibles con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y no violan el artículo 151 de la Constitución, cuando consagran autorizaciones de inclusión en el Presupuesto anual de la Nación o de desembolso a través del sistema de cofinanciación y no se imponen como órdenes imperativas. La Sentencia C-782 de 2001, providencia que en esta oportunidad también se reitera, explicó así el argumento:*

*“...esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”. “Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra “un mandato imperativo dirigido al ejecutivo, caso en el cual es inexequible, o si, por el contrario, se trate de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto, evento en el cual es perfectamente legítima”.*

*“Así, la Ley 609 de 2000 es, entre muchas otras, una norma legal que el Gobierno habrá de tener en cuenta para incluir en futuras vigencias fiscales, dentro del Presupuesto Nacional, los gastos públicos que en ella se autorizan con el propósito de exaltar la memoria del ex general Gustavo Rojas Pinilla. De este modo, la iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del presupuesto general de la Nación (...) simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la Ley Anual del Presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos”. En este orden de ideas, las autorizaciones que allí se hacen a pesar del lenguaje imperativo con el que están redactadas y la alusión a sumas de dinero concretas, no dejan de ser disposiciones que entran a formar parte del universo de gastos que ha de tener en cuenta el Gobierno para formular el proyecto de presupuesto anual y, en todo caso, las erogaciones autorizadas que se incorporan al proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, formarán parte de este de acuerdo con la disponibilidad de los recursos, y las prioridades del Gobierno”, siempre de la mano de los principios y objetivos generales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el estatuto orgánico del presupuesto y en las disposiciones que organizan el régimen de ordenamiento territorial repartiendo las competencias entre la Nación y las entidades territoriales”.*

### PROPOSICIÓN

Por las consideraciones plasmadas en la presente ponencia, solicito a los honorables Senadores de la Comisión Cuarta Constitucional del Senado de la República acoger el texto definitivo aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes y dar tercer debate (primero en Senado) **Proyecto de ley número 039 de 2015 Cámara, 183 de 2016 Senado**, por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los cincuenta (50) años de vida administrativa del departamento del Quindío, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones, conforme el texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes, para que se transcribe a continuación:

### TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DE CÁMARA Y PROPUESTO PARA TERCER DEBATE EN COMISIÓN CUARTA DE SENADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 039 DE 2015 CÁMARA

*por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los cincuenta (50) años de vida administrativa del departamento del Quindío, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

“Artículo 1º. La Nación se asocia a la conmemoración de los **cincuenta (50) años** de vida administrativa del departamento del Quindío, los cuales se celebrarán el primero de julio de dos mil dieciséis (2016) y rinde público homenaje a sus habitantes, exaltando la memoria de todos aquellos que intervinieron en su creación.

Artículo 2º. El Gobierno nacional y el Congreso de la República rendirán honores al Departamento del Quindío, en la fecha que las autoridades locales señalen para el efecto, y se presentarán con comisiones integradas por miembros del Gobierno nacional y el Congreso de la República.

Artículo 3º. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 150, 334, 341, 345 y 366 de la Constitución Política, de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad establecidos en la Ley 152 de 1994 y las competencias ordenadas en el Decreto 111 de 1996 y la Ley 715 de 2001, asigne en el Presupuesto General de la Nación, y/o impulse a través del Sistema de Cofinanciación las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar las siguientes obras y actividades de interés público y social, promotoras del desarrollo regional, que beneficiarán a la comunidad del departamento del Quindío, así como efectuar los traslados, créditos, contracréditos y convenios interadministrativos entre la Nación y el departamento del Quindío para vincularse al cincuentenario.

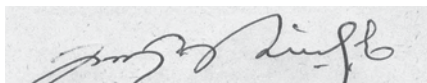
Dichos proyectos y obras son los siguientes:

1. Construcción Embalse Multipropósito del Quindío.
2. Rectificación, ampliación y pavimentación de las vías Armenia - Boquía - Salento y Salento - Palestina - La Nubia.
3. Ampliación y rehabilitación de la vía Tebaida, Pueblotapao, Montenegro, Circasia.
4. Biblioteca Pública Departamental.
5. Construcción de las Dobles Calzadas Armenia – Calarcá y Armenia – Montenegro Quimbaya.

Artículo 4º. Autorícese al Gobierno nacional para efectuar los créditos y contracréditos a que haya lugar, así como los traslados presupuestales que garanticen el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 5º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación”.

De los honorables Senadores, muy cordialmente,



JUAN CARLOS RESTREPO ESCOBAR  
Senador de la República  
Ponente

\*\*\*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 185 DE 2016 SENADO**

*por medio de la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 191 de 1995.*

Bogotá, D. C., abril de 2016

Doctor

GERMÁN HOYOS GIRALDO

Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente

Senado de la República

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate en Senado al **Proyecto de ley número 185 de 2016 Senado**, por medio de la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 191 de 1995.

Honorables Senadores de la Comisión Tercera de Senado de la República:

Tras la designación que realizó la honorable Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional permanente del Senado de la República, y según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los honorables Senadores, el informe de ponencia para primer debate en Senado al **Proyecto de ley número 185 de 2016 Senado**, por medio de la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 191 de 1995.

**I. Trámite de la iniciativa**

El proyecto de ley fue presentado por los honorables Representantes a la Cámara Christian José Moreno Villamizar, Alfredo Deluque Zuleta, Alejandro Carlos Chacón, Antenor Durán, el cual fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 5 de abril de 2016.

La Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, de acuerdo con las facultades que le otorga el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, mediante Comunicación CTCP 3.3 -1497-16 del 12 de abril de 2016, designó como ponentes a los honorables Representantes Christian José Moreno Villamizar, Alejandro Carlos Chacón, Carlos Alberto Cuenca, Jack Housni Jaller.

Seguidamente, se radicó ponencia para primer debate el 19 de abril de 2016 en la respectiva comisión, informe que fue publicado en *Gaceta del Congreso* número 162 de 2016, la cual fue discutida y aprobada de manera **unánime** en la sesión ordinaria de la Comisión Tercera de Cámara el 26 de abril del presente año.

Una vez aprobada en Comisión Tercera de Cámara el 26 de abril del presente año, se designó como ponentes a los honorables Representantes a la Cámara Christian José Moreno Villamizar, Alejandro Carlos Chacón, Carlos Alberto Cuenca, Jack Housni Jaller. Radicando ponencia el 4 de mayo de 2016 para el segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes. La cual fue aprobada en sesión ordinaria de la honorable Plenaria.

La Mesa directiva de la Comisión Tercera del Senado de la República, designó como ponentes, de acuerdo a las facultades otorgadas en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, el 25 de mayo de 2016, los Senadores Bernardo Miguel Elías y José Alfredo Gnecco Zuleta. Posteriormente el 31 de mayo de 2016 el Senador Antonio Guerra de la Espriella fue designado ponente por medio de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente.

## II. Objeto del proyecto de ley

Con la presente iniciativa, se busca darle continuidad al recaudo de la estampilla “Pro-desarrollo fronterizo”, autorizando a las Asambleas Departamentales para su emisión hasta por doscientos mil millones de pesos.

## III. Contenido de la iniciativa

El artículo 1º establece el objeto del proyecto de ley, buscando modificar el artículo 49 de la Ley 191 de 1995, autorizando a las Asambleas de los departamentos, para emitir la estampilla “Pro-desarrollo fronterizo hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos”.

El artículo 2º autoriza a las Asambleas departamentales a emitir la estampilla Pro-desarrollo fronterizo. Prioriza unas inversiones con lo recaudado con la estampilla, para sectores de infraestructura, educación, medioambiente, agua potable, entre otros. Se establece la sustitución de medios de recaudos cuando sea necesario, los Concejos municipales hagan obligatorio el uso de la estampilla. Finalmente se prohíbe gravar con la estampilla, licores producidos en Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo y las cervezas de producción nacional en estas mismas unidades.

Finalmente se establece la derogatoria y vigencia.

## IV. Marco legal

Con anterioridad a la Constitución Política de 1991, la más destacable norma sobre los asuntos fronterizos del país fue el Decreto 3448 de 1983<sup>1</sup>, expedido en uso de las facultades concedidas al Ejecutivo por la Ley 10 del mismo año, mediante el cual se promulgó un estatuto especial para la promoción de las regiones fronterizas. Ciertamente, el Decreto número 3448 tuvo un gran avance hacia la política de desarrollo fronterizo, así como para la práctica de la planeación territorial.

La Constitución Política de 1991, definió la visión del Estado respecto a las zonas de frontera, reconociendo la particularidad y la diversidad de esos territorios, sin perjuicio de la unidad nacional<sup>2</sup>. La Carta abordó temas como el desarrollo de las comunidades fronterizas<sup>3</sup>, la conservación de las áreas protegidas fronterizas<sup>4</sup>, el mandato de crear regímenes especiales para estos territorios<sup>5</sup> y resaltó la integración regional como uno de los objetivos centrales del Estado colombiano<sup>6</sup>.

Posteriormente, la Ley 191 de 1995, “*por medio de la cual se dictaron disposiciones sobre zonas de frontera*”, estableció un régimen especial para las zonas de fronteras con miras a promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico y cultural. Entre sus propósitos se destacan: (i) la integración de Colombia con los países vecinos, el aprovechamiento y preservación sostenible de los recursos naturales; (ii) el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales fronterizas; y (iii) la intención de mejorar la calidad de vida de los grupos étnicos de frontera.

De igual forma, dicha ley estableció incentivos tributarios, arancelarios y cambiarios para estimular el desarrollo económico de las regiones fronterizas, especialmente, en las denominadas Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo. Entre otros instrumentos se creó “La Estampilla Pro Desarrollo Fronterizo.”.

La Ley 191 de 1995 se expidió en desarrollo de los artículos 286, 289 y 337 de la Constitución Política, con el objeto de establecer un régimen especial para las Zonas de Frontera, con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y Cultural (artículo 1º). Dichas normas constitucionales prevén:

Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

Artículo 289. Por mandato de la ley, los Departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.

Artículo 337. La ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos 2010-2014” proyectó una instancia especializada para la gestión migratoria (regulando positivamente las dinámicas asociadas en frontera), lo cual se concretó con la creación de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia mediante Decreto número 4062 de 2011, establecida como organismo civil de seguridad adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Finalmente, el Plan de Desarrollo “*TODOS POR UN NUEVO PAÍS*”, 2014-2018, establece en el Capítulo VII estrategia territorial: ejes articuladores del desarrollo y prioridades para la gestión territorial:

Artículo 181. *Mecanismos estratégicos nacionales, binacionales o multilaterales.* Como parte del desarrollo de mecanismos nacionales, binacionales o multilaterales que permitan la ejecución de programas, proyectos e iniciativas estratégicas para el desarrollo transfronterizo binacional o multilateral, el Gobierno nacional podrá constituir e implementar fondos públicos de carácter nacional, binacional o multilateral. Para el efecto ambos Estados podrán designar un organismo multilateral.

Estos fondos no corresponderán a los descritos en el artículo 30 del Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Parágrafo. El organismo multilateral quedará facultado para gestionar, recibir y administrar recursos provenientes de diferentes fuentes, incluyendo recursos públicos y privados de origen nacional o internacional.

Artículo 184. Implementación de los Centros Integrados de Servicio (SI) y modelo de operación en Centros Binacionales de Atención en Frontera (Cebaf), Centros Nacionales de Atención de Fronteras (Cenaf) y pasos de frontera.

El Departamento Nacional de Planeación implementará los Centros Integrados de Servicio (SI) en los que harán presencia entidades del orden nacional,

1 Por el cual se establece un estatuto especial para las zonas fronterizas, se otorgan estímulos e incentivos para su desarrollo y se dictan otras disposiciones.

2 Ver en especial, artículos 80, 289 y 337 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

3 Constitución Política de Colombia. Artículo 289.

4 *Ibid.* Artículo 80.

5 *Ibid.* Artículo 337.

6 *Ibid.* Artículos 9º y 227.

departamental y municipal, que adoptarán estándares que garanticen al ciudadano un trato amable, digno y eficiente. Así mismo, el modelo de operación y el funcionamiento de los Centros Binacionales de Atención en Frontera (Cebaf) y de los Centros Nacionales de Atención de Fronteras (Cenaf) será el establecido por el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano del Departamento Nacional de Planeación, quien coordinará y articulará a las entidades que presten sus servicios en dichos centros.

Artículo 201. *Programas y proyectos para el desarrollo y la integración fronteriza.* A partir del año 2016, cada ministerio, departamento administrativo y demás entidades del orden nacional, identificarán en el marco de sus competencias, los programas y proyectos específicos encaminados al desarrollo e integración de las regiones de fronteras. Dichos programas serán concertados con las entidades territoriales fronterizas del país.

Artículo 258. *Transferencia de zonas francas de frontera a entidades territoriales.* Con el propósito de incentivar el desarrollo industrial, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo podrá transferir las zonas francas localizadas en municipios de frontera a los entes territoriales donde ellas se ubican.

La conducción del sector le corresponde, actualmente, al Ministerio de Relaciones Exteriores, quien ejerce sus funciones principalmente a través del Viceministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo y del Plan Fronteras para la Prosperidad (PFP).

#### **Jurisprudencia sobre las estampillas**

Las estampillas han sido definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado como tributos dentro de la especie de tasas parafiscales, en la medida en que participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado. La tasa si bien puede corresponder a la prestación directa de un servicio público, del cual es usuario el contribuyente que se beneficia efectivamente, caso en el cual se definen como tasas administrativas, también puede corresponder al beneficio potencial por la utilización de servicios de aprovechamiento común, como la educación, la salud, el deporte, la cultura, es decir, que el gravamen se revierte en beneficio social, caso en el cual se definen como tasas parafiscales que son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por la prestación de un servicio propiamente dicho, sino por contener un carácter social.

Sobre la naturaleza de las estampillas la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia de 5 de octubre de 2006, Expediente número 14527, con ponencia de la doctora Ligia López Díaz, precisó:

*“Las estampillas, pertenecen a lo que se conoce como tasas parafiscales, pues son un gravamen que surge de la realización de un acto jurídico, cual es la suscripción de un contrato con el Departamento, que se causan sobre un hecho concreto y que por disposi-*

*ción legal tienen una destinación específica, cuyas características difieren de las que permiten identificar al impuesto indirecto”.*

#### **Jurisprudencia sobre el artículo 49 de la Ley 191 de 1995**

*“Artículo 49. Autorízase a las Asambleas de los departamentos fronterizos para que ordenen la emisión de estampillas “Pro-desarrollo fronterizo”, hasta por la suma de cien mil millones de pesos cada una, cuyo producido se destinará a financiar el plan de inversiones en las Zonas de Frontera de los respectivos departamentos en materia de infraestructura de transporte; infraestructura y dotación en educación básica, media técnica y superior; preservación del medio ambiente; investigación y estudios en asuntos fronterizos; agua potable y saneamiento básico, bibliotecas departamental; proyectos derivados de los convenios de cooperación e integración y desarrollo del sector agropecuario”.*

La Corte Constitucional decidió la exequibilidad de la norma anteriormente transcrita y manifestó en Sentencia C-413 de 1996 lo siguiente:

*“El artículo acusado, perteneciente a la Ley 191 de 1995, que tiene por objeto la regulación de diversos aspectos socioeconómicos en lo relativo a las zonas de frontera, se limita a autorizar a las asambleas de los departamentos de las mismas para ordenar la emisión de estampillas cuyo producido se destinará a financiar el plan de inversiones en materia de infraestructura y dotación en educación básica, media, técnica y superior; preservación del medio ambiente; investigación y estudios en asuntos fronterizos; agua potable y saneamiento básico; bibliotecas departamentales; proyectos derivados de los convenios de cooperación e integración y desarrollo del sector agropecuario.*

*Se trata, evidentemente, de un gravamen que no puede considerarse como nacional sino como departamental, aplicable en los departamentos fronterizos, dadas sus necesidades y características, de lo cual resulta, precisamente por respeto a la autonomía de las entidades territoriales en referencia, que el legislador no se viera precisado a definir él mismo todos los elementos del tributo autorizado, que habrá de cobrarse únicamente dentro de los respectivos territorios.*

*Ello explica no solamente el carácter generalísimo de las pautas trazadas sino la expresa remisión del párrafo 1º a las competencias de las asambleas, las que determinarán las características y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de las estampillas en las actividades y operaciones que se realicen en el Departamento y en los municipios del mismo, de lo cual se dará información al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.”*

#### **V. Consideraciones generales**

Las fronteras terrestres tienen 6.342 kilómetros de extensión y están conformadas por territorios limítrofes de los departamentos de Amazonas, Arauca, Boyacá, Cesar, Chocó, Guainía, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Vaupés y Vichada en términos de entidades territoriales del primer nivel, se observa que existen setenta y siete municipios fronterizos que se definen, de acuerdo a la normativa vigente, como aquellos que tienen la condición física de ser limítrofes o aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronteri-

zo. Otro gran número de municipios no se tiene lo que se conoce como frontera viva.

En la actualidad son varios los departamentos que están haciendo uso de la estampilla, regiones como La Guajira, Arauca y Norte de Santander, desde el año de 1996 están cobrando el tributo de acuerdo a sus correspondientes estatutos.

La estampilla ha significado para los departamentos fronterizos recursos que les han permitido ir mejorando las condiciones de recaudo, pero aún más, la inversión en áreas como: infraestructura de transporte; infraestructura y dotación en educación básica, media técnica y superior; preservación del medio ambiente; investigación y estudios en asuntos fronterizos; agua potable y saneamiento básico, bibliotecas departamentales; proyectos derivados de los convenios de cooperación e integración, desarrollo del sector agropecuario.

Se destacan en el recaudo los departamentos del Cesar, Norte de Santander y La Guajira, este último ya superó el tope máximo del recaudo, por tanto no podrán volver a cobrar el tributo. Agudizando no solo la situación fiscal de este ente territorial, sino también el del principal claustro universitario del departamento de La Guajira: *Unos nueve mil millones de pesos dejará de recibir la Universidad de La Guajira por concepto de transferencias de los recursos de la Estampilla Pro-desarrollo Fronterizo por parte del departamento.*

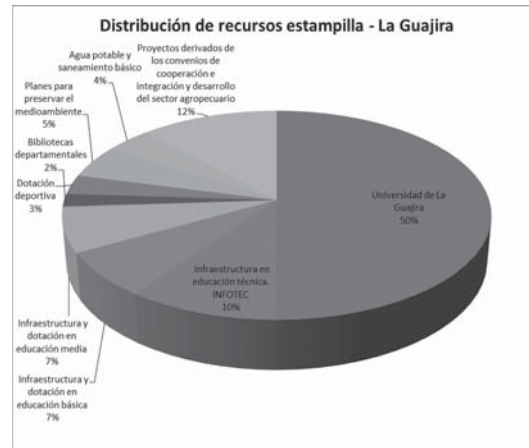
El rector del alma máter, Carlos Robles Julio, manifestó su preocupación y dijo que: *No contar con estos recursos significa para la universidad, disminuir en gran porcentaje la inversión que la institución destina anualmente para el desarrollo de proyectos de investigación, salidas de campo de estudiantes y docentes, formación de alto nivel, inversión en tecnología, laboratorios y recorte de personal. Agregó que este gravamen es de vital importancia para el funcionamiento de la Universidad de La Guajira que cuenta con más de 13 mil estudiantes que requieren una formación de calidad.*

El caso particular del departamento del Cesar es de especial atención, toda vez que de seguir con el promedio del recaudo la estampilla llegará a su tope máximo en un poco más de un año. Los departamentos de Boyacá y Nariño han certificado no estar cobrando la estampilla. No obstante, dejan claro la intención de iniciar los trámites correspondientes: *Sin embargo en la actual administración se ha advertido dicha circunstancia, la cual será objeto de estudio para eventuales reformas al Estatuto de Rentas del Departamento:* Carlos Andrés Aranda Camacho, Director de Recaudo y Fiscalización de la Gobernación de Boyacá.

Para departamentos como La Guajira, se tiene que estos recursos representan una importante fuente de financiación de muchos programas y proyectos. Dentro del departamento se han realizado de la siguiente forma:

- **Universidad de La Guajira 50%**
- **Infraestructura en educación técnica. Infotec 10%**
- **Infraestructura y dotación en educación básica. 7%**
- **Infraestructura y dotación en educación media. 7%**

- **Bibliotecas departamentales. 2%**
- **Dotación deportiva. 3%**
- **Planes para preservar el medioambiente. 5%**
- **Agua potable y saneamiento básico. 4%**
- **Proyectos derivados de los convenios de cooperación e integración y desarrollo del sector agropecuario. 12%**



Los recursos de la estampilla Pro-desarrollo fronterizo representan el 44.27% del presupuesto de inversión de la Universidad de La Guajira. Para el año 2016 se reparten de la siguiente manera:

- **Proyectos de Investigación:** En la dirección de Investigación reposan 197 proyectos de investigación ya aprobados, 30 de la Facultad de Ingeniería, 92 de la facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, 34 de la Facultad de Ciencias Sociales, 19 de la Facultad de Ciencias Básicas, 18 de la Facultad de Educación y 4 de la Escuela Técnica y Tecnológica, que para su ejecución hacen falta \$9.170.521.874.

- Con relación a la publicación de libros resultados de las investigaciones desarrollados por los investigadores de la Universidad, se tiene una proyección de publicar un total de 40 libros para el año 2016, para lo cual se necesitan \$240.000.000.

- Un indicador muy importante para la Universidad, con relación a los resultados de las investigaciones, son la publicación de artículos científicos en revistas especializadas que se encuentran indexadas y homologadas por Colciencias; para la publicación de estos artículos algunas revistas cobran un recurso para el pago de las evaluaciones de los mismos y la Universidad ha venido financiando estos costos, para el 2016 se tiene proyectado la publicación de 30 artículos en esta revistas con un costo aproximado de \$24.000.000.

- Para el desarrollo de muchos de los proyectos arriba mencionados, se requiere la compra de equipos y reactivos por un valor aproximado de \$300.000.000.

- Los convenios interinstitucionales son muy importantes para el desarrollo de algunos proyectos de investigación y para poder establecerlos se necesitan recursos como contrapartida en estos proyectos por un valor de \$150.000.000.

- Un indicador importante para la Universidad es la movilidad de los docentes y estudiantes para asistir a Congresos, Foros, Semanarios y otro tipo de eventos donde se presentan ponencias con los resultados de las



investigaciones a nivel nacional e internacional y esta movilidad tiene un costo de \$900.000.000.

- Para el crecimiento y la acreditación de la Universidad se hace necesario formar nuestros docentes y egresados a nivel de maestrías y doctorados para lo que se necesitan \$880.000.000.

- Con el propósito de fomentar la investigación en los estudiantes se realizan convocatorias internas para financiar proyectos de investigación a los semilleros de investigación por un valor de \$100.000.000.

- Para la capacitación de los docentes en diferentes temáticas relacionadas con la investigación, como es

la epistemología de la investigación, metodologías de formulación de proyectos, escritura de artículos científicos entre otras, se requieren \$80.000.000.

- Para la cofinanciación del programa de Jóvenes Investigadores de Colciencias tienen programado la presentación de 15 jóvenes egresados de la Universidad y se requieren para esta cofinanciación \$42.000.000.

La importancia de la emisión de esta estampilla. Provee de importantes recursos a los departamentos, a continuación se podrá ver el volumen de recursos recaudados hasta el año 2015:

Recaudo de Estampilla Pro Desarrollo Fronterizo por Departamentos												
Año	Departamento											
	La Guajira	Cesar	Amazonas	Arauca	Boyacá	Chocó	Guainía	Nariño	Norte de Santander	Putumayo	Vaupés	Vichada
1996	493.432.360,00			89.127.771,00	N/C	S/D	S/D	N/C	128.906.174,00		S/D	S/D
1997	1.569.106.110,00			440.272.884,00	N/C	S/D	S/D	N/C	464.551.670,00		S/D	S/D
1998	1.374.848.000,00			235.200.064,00	N/C	S/D	S/D	N/C	595.567.432,00		S/D	S/D
1999	1.221.760.000,00	128.208.110,00		137.230.346,00	N/C	S/D	S/D	N/C	726.442.989,00		S/D	S/D
2000	1.514.133.136,00	239.590.099,00		264.525.963,00	N/C	S/D	S/D	N/C	808.562.172,00		S/D	S/D
2001	2.204.189.195,00	-		329.238.762,00	N/C	S/D	S/D	N/C	977.253.873,00		S/D	S/D
2002	2.436.857.913,00	189.352.979,00		331.815.859,00	N/C	S/D	S/D	N/C	985.564.439,00		S/D	S/D
2003	4.603.786.218,00	1.452.681.621,00		272.837.649,00	N/C	S/D	S/D	N/C	1.283.599.022,00	18.750.000,00	S/D	S/D
2004	4.284.060.341,00	728.486.831,00		143.921.860,00	N/C	S/D	S/D	N/C	1.424.386.896,00	174.308.750,00	S/D	S/D
2005	5.226.472.268,00	1.522.746.335,00		326.317.809,00	N/C	S/D	S/D	N/C	1.700.281.850,00	258.280.180,00	S/D	S/D
2006	6.505.940.519,00	3.130.121.657,00		559.209.471,00	N/C	S/D	S/D	N/C	2.005.991.758,00	193.955.642,00	S/D	S/D
2007	10.457.316.901,00	3.494.329.681,00		602.648.483,00	N/C	S/D	S/D	N/C	2.666.550.848,00	369.235.553,00	S/D	S/D
2008	14.056.707.743,00	3.749.116.123,00		312.830.697,00	N/C	S/D	S/D	N/C	4.013.091.928,00	236.304.202,00	S/D	S/D
2009	13.434.131.645,00	4.601.092.921,00		299.258.904,00	N/C	S/D	S/D	N/C	3.895.441.139,00	250.566.563,00	S/D	S/D
2010	14.521.604.127,00	6.116.856.385,00	1.268.474.955,00	528.141.718,00	N/C	S/D	S/D	N/C	2.303.474.960,00	166.804.527,00	S/D	S/D
2011	14.076.839.540,00	6.633.772.292,00	843.383.645,00	992.735.857,00	N/C	S/D	S/D	N/C	5.426.665.717,00	448.580.715,00	S/D	S/D
2012	21.910.225.440,00	3.171.847.542,00	199.800.007,00	714.044.436,00	N/C	S/D	S/D	N/C	7.053.014.711,00	186.729.183,00	S/D	S/D
2013	24.033.689.661,00	9.404.164.793,00	669.933.047,00	812.516.953,00	N/C	S/D	S/D	N/C	5.908.606.621,00	288.955.600,00	S/D	S/D
2014	24.964.688.229,00	17.634.368.910,00	1.693.755.229,00	1.686.178.790,00	N/C	S/D	S/D	N/C	7.213.093.538,00	424.520.500,00	S/D	S/D
2015	23.673.314.548,00	17.111.011.499,00	1.725.344.892,00	1.951.784.379,00	N/C	S/D	S/D	N/C	10.444.913.828,00	566.437.500,00	S/D	S/D
	192.563.103.894,00	79.307.747.778,00	6.400.691.775,00	11.029.838.655,00	-	-	-	-	60.025.961.565,00	3.583.428.915,00		

## VI. Pliego de modificaciones

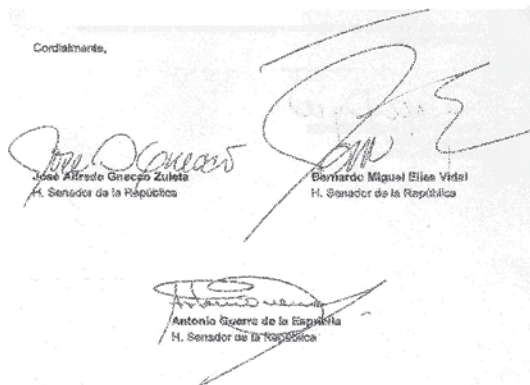
TEXTO APROBADO	TEXTO PROPUESTO
<b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 219 DE 2016 CÁMARA</b> <i>Por medio de la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 191 de 1995.</i>	<b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 219 DE 2016 CÁMARA</b> <i>por medio de la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 191 de 1995</i>
<b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente ley pretende modificar el artículo 49 de la Ley 191 de 1995, autorizando a las Asambleas de los Departamentos de Frontera para que ordenen nuevamente la emisión de estampillas “Pro desarrollo fronterizo”, hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos.	<b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente ley pretende modificar el artículo 49 de la Ley 191 de 1995, autorizando a las Asambleas de los Departamentos de Frontera para que ordenen nuevamente la emisión de estampillas “Pro desarrollo fronterizo”, hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos <u>a precios constantes al año de aprobación de la presente ley.</u>
<b>Artículo 2º.</b> El artículo 49 de la Ley 191 de 1995 quedará así: <b>Artículo 49.</b> Autorízase a las Asambleas de los Departamentos de Frontera para que ordenen la emisión de estampillas “Pro desarrollo fronterizo,” hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos cada una. Estos departamentos podrán a través de sus asambleas ordenar la emisión hasta por doscientos mil millones de pesos adicionales cuando habiendo hecho la emisión inicial, los planes de inversiones en los sectores autorizados demanden mayores recursos para su financiación.	<b>Artículo 2º.</b> El artículo 49 de la Ley 191 de 1995 quedará así: <b>Artículo 49. Autorícese</b> a las Asambleas de los Departamentos de Frontera para que ordenen la emisión de estampillas “Pro desarrollo fronterizo”, hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos <u>a precios constantes al año de aprobación de la presente ley</u> cada una. Estos departamentos podrán a través de sus asambleas ordenar la emisión hasta por doscientos mil millones de pesos adicionales <u>a precios constantes al año de autorización de la adición.</u> Cuando habiendo hecho la emisión inicial, los planes de inversiones en los sectores autorizados demanden mayores recursos para su financiación.

TEXTO APROBADO	TEXTO PROPUESTO
<p>El producido se destinará a financiar el plan de inversiones en las Zonas de Frontera de los respectivos departamentos en materia de: desarrollo de la primera infancia y adolescencia, en especial para combatir la desnutrición; infraestructura de transporte; infraestructura, formación y dotación en educación básica, media, técnica y superior; preservación del medio ambiente; investigación y estudios en asuntos fronterizos; agua potable y saneamiento básico, bibliotecas departamentales; proyectos derivados de los convenios de cooperación e integración y desarrollo del sector agropecuario.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> Las Asambleas Departamentales podrán autorizar la sustitución de la estampilla física por otro sistema de recaudo del gravamen que permita cumplir con seguridad y eficacia el objeto de esta Ley; determinarán las características y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de las estampillas en las actividades y operaciones que se realicen en el departamento y en los municipios del mismo, de lo cual se dará información al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> Facúltense a los Concejos Municipales de los Departamentos Fronterizos para que previa autorización de la Asamblea del Departamento, hagan obligatorio el uso de la estampilla “Pro desarrollo fronterizo” que por esta ley se autoriza.</p> <p><b>Parágrafo 3º.</b> No se podrá gravar con la presente estampilla, los licores producidos en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo respectivas, ni las cervezas de producción nacional consumidas en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.</p> <p><b>Artículo 3º.</b> <i>Derogatorias y vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>El producido se destinará a financiar el plan de inversiones en las Zonas de Frontera de los respectivos departamentos en materia de: desarrollo de la primera infancia y adolescencia, en especial para combatir la desnutrición; infraestructura de transporte; infraestructura, formación y dotación en educación básica, media, técnica y superior; preservación del medio ambiente; investigación y estudios en asuntos fronterizos; agua potable y saneamiento básico, bibliotecas departamentales; proyectos derivados de los convenios de cooperación e integración y desarrollo del sector agropecuario.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> Las Asambleas Departamentales podrán autorizar la sustitución de la estampilla física por otro sistema de recaudo del gravamen que permita cumplir con seguridad y eficacia el objeto de esta Ley; determinarán las características y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de las estampillas en las actividades y operaciones que se realicen en el departamento y en los municipios del mismo, de lo cual se dará información al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> Facúltense a los Concejos Municipales de los Departamentos Fronterizos para que previa autorización de la Asamblea del Departamento, hagan obligatorio el uso de la estampilla “Pro desarrollo fronterizo” que por esta ley se autoriza.</p> <p><b>Parágrafo 3º.</b> No se podrá gravar con la presente estampilla, los licores producidos en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo respectivas, ni las cervezas de producción nacional consumidas en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.</p> <p><b>Artículo 3º.</b> <i>Derogatorias y vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.</p>

**VII. Proposición**

Con fundamento en las razones de conveniencia expuestas, nos permitimos rendir ponencia positiva y en consecuencia solicitarle a la Honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República votar positivamente el **Proyecto de ley número 185 de 2016 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 191 de 1995.**

Cordialmente,

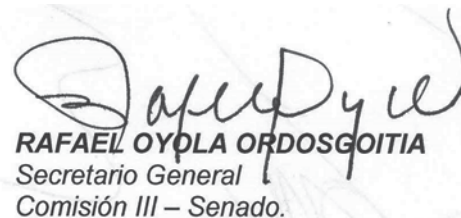


Bogotá, D. C., 1º de junio de 2016

En la fecha se recibió ponencia y texto propuesto para primer debate del **Proyecto de ley número 185 de 2016 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 191 de 1995.**



Autorizo la publicación de la siguiente ponencia para primer debate, consta de catorce (14) folios.



\*\*\*

**PONENCIA PARA TERCER DEBATE  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 189 DE 2016  
SENADO, 152 DE 2015 CÁMARA, ACUMULADO  
CON LOS PROYECTOS DE LEY NÚMERO 135  
DE 2015 CÁMARA Y 158 DE 2015 CÁMARA**

*por la cual se fija el régimen propio del Monopolio Rentístico de Licores Destilados, se modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y se dictan otras disposiciones.*

Doctor  
GERMÁN DARÍO HOYOS GIRALDO  
Presidente  
Honorable Comisión Tercera  
Senado de la República  
Honorable Presidente:

Atendiendo la honrosa designación que se nos ha hecho, y en cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir Informe de ponencia para tercer debate al **Proyecto de ley número 189 de 2016 Senado, 152 de 2015 Cámara, acumulado con los Proyectos de ley número 135 de 2015 Cámara y 158 de 2015 Cámara, por la cual se fija el régimen propio del Monopolio Rentístico de Licores Destilados, se modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y se dictan otras disposiciones,** en los siguientes términos:

## I. PRESENTACIÓN Y PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY

El día 6 de octubre de 2015, el honorable Representante a la Cámara Alejandro Carlos Chacón radicó el proyecto de ley “*por medio de la cual se crea el Impuesto al Valor Agregado especial para licores, aperitivos, vinos y similares, se derogan las Leyes 223 de 1995, 788 de 2002 y Ley 1393 de 2010, y se dictan otras disposiciones*”, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 799 de 2015.

Posteriormente, el día 4 de noviembre de 2015 el Gobierno nacional, mediante escrito suscrito por los señores Ministros de Comercio, Industria y Turismo, y de Hacienda y Crédito Público, radicó en la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes el proyecto de ley “*por la cual se fija el régimen propio del Monopolio Rentístico de Licores Destilados, se modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y se dictan otras disposiciones*”, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 880 de 2015.

Así mismo y de conformidad con lo establecido en los artículos 163 de la Constitución Política y 191 de la Ley 5ª de 1992, los mencionados Ministros, representando el Gobierno nacional, radicaron mensaje de trámite de urgencia, para que el proyecto de ley se tramite en sesiones conjuntas.

Finalmente, el honorable Representante Christian José Moreno Villamizar presentó el día 10 de noviembre de 2015 el proyecto de ley “*por medio de la cual se regula el régimen propio del Monopolio Rentístico sobre Licores Destilados y alcoholes y se dictan otras disposiciones para homologar el trato impositivo a las bebidas alcohólicas*”, que se encuentra en la *Gaceta del Congreso* número 911 de 2015.

Estos proyectos de ley fueron acumulados por decisión del Presidente de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, en cumplimiento del artículo 151 de la Ley 5ª de 1992.

El mensaje de urgencia presentado inicialmente por el Gobierno fue retirado por la doble necesidad de incorporar a los gobernadores electos a la discusión de la iniciativa, y para asegurar que el Honorable Congreso contará con el espacio para discutir esta iniciativa con el tiempo requerido para debatir y socializar este proyecto ampliamente.

El día 16 de diciembre de 2015 se dio primer debate al proyecto de ley en sesión de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, siendo aprobado en primer debate el Proyecto de ley número 152, de 2015 Cámara, acumulado con los Proyectos de ley número 135 de 2015 y 158 de 2015 de Cámara.

Los honorables coordinadores y ponentes de la Comisión Tercera, en coordinación con el Gobierno nacional, decidieron realizar foros regionales con el fin de socializar el proyecto de ley y ofrecer un espacio para que los diferentes sectores de interés presentaran sus inquietudes al Congreso de la República y al Gobierno nacional, por lo que se adelantaron una serie de foros donde fue discutido el contenido del proyecto de ley.

Finalmente, se abrieron espacios para socializar el proyecto de ley, a los que se citaron a los gobernadores del país para que expusieran sus posturas e inquietudes respecto del mismo.

Después de amplias discusiones con diferentes actores y entre los honorables Representantes, se publicó en la *Gaceta del Congreso* de la República número 159 de 2016 ponencia para segundo debate. El proyecto de ley se discutió y se aprobó en la plenaria de la Cámara de Representantes el día 17 de mayo de 2016.

## II. JUSTIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY

A continuación se exponen las justificaciones que hemos considerado fundamentales para sustentar ante la Comisión Tercera de Senado la presente iniciativa.

### 1. Es indispensable atender el mandato constitucional de expedir una ley de régimen propio que regule el monopolio rentístico de licores, sin eliminar el monopolio y conservando las decisiones más relevantes en cabeza de los departamentos

La Constitución Política establece que “*la organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos estarán sometidos a un régimen propio, fijado por la ley de iniciativa gubernamental... Las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores, estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación.*”<sup>1</sup>

En cumplimiento de este mandato es necesaria la expedición de una ley que reglamente la manera en que se ejerza el monopolio de arbitrio rentístico sobre licores, teniendo como parámetros:

- La conservación o incluso el incremento de las rentas que por este concepto se generan en favor de los departamentos.
- Un ejercicio equilibrado del monopolio por parte de los departamentos sin discriminación y en condiciones de equidad y transparencia, con el cual se asegure la existencia de rentas que serán destinadas preferentemente a los sistemas de salud y educación.

En Colombia existe una prohibición general constitucional para el establecimiento de monopolios, y sólo pueden existir como arbitrio rentístico. En efecto, el artículo 336 de la Constitución Política, señala:

“*Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley.*”.

El derecho constitucional colombiano desarrolla una amplia tradición antimonopolística (el artículo 333 de la Constitución Política consagra los principios de libertad económica y libre competencia). Como excepción a dicha tradición la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 estableció la figura del “monopolio arbi-

<sup>1</sup> Constitución Política artículo 336. Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley.

La ley que establezca un monopolio no podrá aplicarse antes de que hayan sido plenamente indemnizados los individuos que en virtud de ella deban quedar privados del ejercicio de una actividad económica lícita.

La organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos estarán sometidos a un régimen propio, fijado por la ley de iniciativa gubernamental.

Las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud.

Las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores, estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación.

La evasión fiscal en materia de rentas provenientes de monopolios rentísticos será sancionada penalmente en los términos que establezca la ley.

El Gobierno enajenará o liquidará las empresas monopolísticas del Estado y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia, en los términos que determine la ley.

En cualquier caso se respetarán los derechos adquiridos por los trabajadores.

trio rentístico”, persiguiendo como objetivo, garantizar a los departamentos ciertas rentas con una finalidad de interés público o social.

Al interpretar el artículo 336 aludido, la Corte Constitucional define esta especie de monopolio como:

*“[Un] instrumento que protege la explotación de determinadas actividades económicas para que el Estado se procure cierto nivel de ingresos con el fin de atender sus obligaciones. Para el Estado la finalidad del monopolio no es excluir la actividad económica del mercado sino reservarse una fuente de recursos económicos que le reporte su explotación.”*<sup>2</sup> (Resaltado fuera de texto).

La figura del monopolio de arbitrio rentístico presenta ciertas características que lo hacen una figura *sui generis* y cuyo objetivo no es el de impedir a los particulares el desarrollo de actividades económicas lícitas, sino el de procurar otra fuente de ingresos para el erario público.

Es importante señalar que si bien la Constitución Política de Colombia consagra la posibilidad de su existencia, no crea los monopolios de arbitrio rentístico: esta facultad es reservada al legislador.

Así lo manifestó la Corte Constitucional al señalar:

*“Se encuentra por lo tanto reservada al legislador la facultad de crear los monopolios como arbitrio rentístico y la potestad para definir el régimen para su organización, administración, control y explotación, habiendo quedado contemplados en la Carta Política, algunos de los elementos que ese régimen propio debe contener: (i) que su finalidad sea satisfacer el interés público; (ii) constituirse como un arbitrio rentístico; (iii) la obligación de indemnizar previamente a los individuos que se vean privados de su ejercicio; (iv) la destinación específica de algunas de las rentas; (v) la sanción penal de la evasión fiscal en estas actividades y (vi) la obligación del Gobierno de liquidar los monopolios, si no demuestran ser eficientes.”*<sup>3</sup>

El Tribunal Andino de Justicia advierte adicionalmente:

*El tratamiento aplicado por los departamentos colombianos a los licores y alcoholes de fuera de cada departamento “no...deriva de la Constitución Política de ese país.”... “Efectivamente, como se ha indicado, la Constitución Política colombiana de 1991 solo autoriza al legislador a poder establecer un monopolio rentístico. La Constitución no obliga a que el legislador establezca monopolios rentísticos, no obliga a que el comercio y distribución de alcoholes y licores sea asignado como monopolio rentístico a los departamentos; y, ciertamente, no obliga a que en el establecimiento de un monopolio rentístico se establezca un régimen que discrimine entre productos nacionales y productos importados. Queda así claro que el origen del trato discriminatorio hacia los alcoholes y licores extranjeros no se deriva de la Constitución Política de Colombia.”*<sup>4</sup>

Se concluye entonces que en los términos del artículo 336 de la Constitución Política, la creación y defini-

ción del régimen propio de los monopolios rentísticos, debe concretarse a través de la ley. El Congreso además, por iniciativa del ejecutivo, tiene amplia libertad de configurar la ley y las características particulares para el ejercicio de dicho monopolio, como mejor convenga a los intereses del Estado.

Así las cosas, aun cuando el titular del monopolio rentístico de licores es el Estado, se advierte que tradicionalmente el legislador ha delegado su ejercicio en cada uno de los departamentos, lo anterior en concordancia con lo dispuesto por el artículo 362 de la Constitución Política el cual dispone que *“los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva”*<sup>5</sup>. Esta delegación en los departamentos se mantiene en el proyecto de ley sujeto de consideración.

Ahora bien, a lo largo de las discusiones que ha generado este proyecto de ley, se han escuchado algunas voces que afirman que las medidas propuestas podrían estar “vacando” el contenido del monopolio. Esta afirmación no es de recibo por dos razones: en primer lugar, tal como se explicó más arriba, el contenido concreto del monopolio de arbitrio rentístico lo decide directamente la ley, por delegación expresa de la Constitución. En segundo lugar, las disposiciones contenidas en el proyecto establecen herramientas poderosas en cabeza de los departamentos, tal como se describe a continuación.

En materia de **producción**, los departamentos deben tomar las siguientes decisiones:

1. Si ejercer o no el monopolio.
2. Si ejercer el monopolio de la producción directamente o a través de terceros.
3. Si el monopolio de la producción a través de terceros se hace por medio de permisos o de contratos.
4. En caso de ejercer el monopolio de la producción por medio de contratos, si abrir o no licitaciones, cuántas y en qué términos: este es el gran mecanismo de ejercicio del monopolio.
5. La tarifa de la participación de licores, que en ningún caso podrá ser inferior a la tarifa del impuesto al consumo (en cualquiera de sus componentes).
6. La tarifa de la participación del alcohol potable, dentro de los rangos que establece el PL (entre \$110 y \$440 pesos por litro).
7. El monto de los derechos de explotación.
8. Revocar los permisos de producción en casos de competencia desleal o incumplimiento de los requisitos para el otorgamiento del permiso.

En materia de producción, entonces, un departamento tendrá dos facultades generales muy amplias: decidir el monto de las rentas que cobrará a todos los productores; y otorgar o negar permisos para la producción de licores en su territorio por parte de privados.

<sup>5</sup> El artículo 362 de la Constitución Política, dispone que:

*“Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares.”*

*Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior.”*

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-540 del 22 de mayo de 2001. M/P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-810 del 5 de noviembre de 2014. MP. Mauricio González Cuervo.

<sup>4</sup> Tribunal Andino de Justicia: Proceso 3-AI-97.

En materia de **introducción**, los departamentos deben tomar las siguientes decisiones:

1. Si ejercen o no el monopolio.
2. Definir la tarifa de la participación económica que se cobrará a todos los licores destilados y al alcohol potable, consumidos en el departamento.
3. La adopción de la protección especial al aguardiente.
4. Si Suspenden la expedición de permisos para la introducción de aguardiente, nacional o extranjero, en sus respectivas jurisdicciones con el fin de proteger el aguardiente que produzcan.
5. Revocar los permisos de introducción en casos de competencia desleal o incumplimiento de los requisitos para el otorgamiento del permiso.

En materia de introducción, entonces, un departamento podrá aumentar el monto de rentas que considere necesarias para perseguir sus fines y, en segundo lugar, podrá impedir la entrada de aguardientes anisados a su territorio en las circunstancias que define la ley, como manera de proteger su bien de producción oficial más importante.

Así las cosas, el proyecto de ley que se presenta a consideración de la Comisión Tercera del Senado de la República en este informe de ponencia establece un monopolio de arbitrio rentístico ordenado, no discriminatorio y con herramientas poderosas en cabeza de los departamentos, de la siguiente manera:

1. Se regula un monopolio sobre las rentas que generan la producción o introducción de licores destilados en o al territorio de un departamento.
2. El monopolio se ejerce directamente mediante la producción de licores destilados, autorizando o negando la producción por terceros, y mediante la capacidad de permitir la introducción de licor destilado que provenga fuera del departamento cuando se cumplan los requisitos establecidos en la presente ley.
3. El ejercicio del monopolio genera la posibilidad de obtener rentas. Dichas rentas están constituidas por la participación y los derechos de explotación (estos últimos son una renta nueva). En lugar de la participación, los departamentos pueden optar por el cobro del impuesto al consumo cuando no ejerzan el monopolio. El monto de la participación nunca será inferior al del impuesto al consumo.
4. Dado que queda bajo el control de los departamentos la manera como se ejerce el monopolio de arbitrio rentístico y que se les otorgan los instrumentos para cobrar las rentas provenientes del monopolio, no es posible afirmar que con el proyecto de ley se vacía de contenido la figura.
5. La legislación adoptada para la República de Colombia resulta consistente con las obligaciones y el derecho que rigen interna e internacionalmente al Estado colombiano.

## 2. Cumplimiento de compromisos internacionales

En la exposición de motivos original de este proyecto de ley, así como en el informe de ponencia para primer y segundo debate ante la Cámara de Representantes, fueron explicados los distintos argumentos de derecho de comercio internacional que han sido esgrimidos por varios actores que sugieren un cambio sus-

tantivo de las reglas en la materia. A dichas explicaciones se agrega un hecho nuevo: el llamado a consultas a Colombia ante la Organización Mundial del Comercio.

En efecto, el 13 de enero de 2016, la Unión Europea (UE) presentó demanda en contra de Colombia ante el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) por las medidas de Colombia en materia de licores y la incompatibilidad de las mismas respecto de las obligaciones del país en la OMC.

Las medidas por las que se reclama son las leyes que reglamentan el impuesto al consumo de licores, los contratos y las autorizaciones de producción de licores a los departamentos, los decretos reglamentarios del Gobierno nacional y las ordenanzas departamentales que se refieren a ese asunto, los contratos para la introducción y comercialización de licores y las prácticas que los departamentos siguen al respecto.

Se alega por la UE que estas medidas son contrarias principalmente a los artículos III.1, III.2 y III.4 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros (GATT 1994), sobre trato nacional impositivo y regulatorio, al artículo XI.1, por implicar en su opinión restricciones encubiertas a la importación de licores, al artículo X.3(a) por no garantizar una aplicación uniforme, imparcial y razonable de sus leyes, reglamentos, decisiones judiciales y administrativas, al artículo XXIV.12 del Acuerdo GATT por no haber cumplido la obligación de adoptar las medidas razonables para que los gobiernos y autoridades regionales observen las disposiciones del GATT, entre otras disposiciones de la OMC presuntamente violadas.

Se afirma además que las medidas afectan directamente a los licores de origen europeo y generan sobre estos una anulación y menoscabo de sus intereses comerciales en los términos del artículo XXIII del GATT 1994.

Estas alegaciones aparentemente son compartidas por los Estados Unidos y Canadá que solicitaron asociarse a este proceso. Actualmente se está surtiendo el proceso de consultas de conformidad con el Artículo IV del Entendimiento de Solución de Diferencias de la OMC. El proyecto de ley objeto de la presente ponencia permitiría en caso de ser aprobado, con la estructura actual, superar esta diferencia comercial con nuestros tres principales socios comerciales.

## 3. Fortalecimiento de las finanzas de las entidades territoriales

Con el fin de generar un mayor recaudo para los departamentos, se propone cambiar la tarifa del impuesto, que impacta la participación, por un régimen mixto conformado por un componente específico único de \$220 por grado de alcohol y un componente ad valorem de 25% sobre el precio final antes de impuestos.

Con el cambio en la tarifa de impuesto se proyecta para 2017 un aumento en el nivel de recaudo de 20% comparado con lo que se recaudaría en 2017 bajo el régimen actual. El aumento en el recaudo a nivel nacional es el resultado de incrementos entre 5% y 34% en los ingresos por participación para cada departamento. Este ejercicio supone una tarifa de 25% en el componente ad valorem y de \$220 por grado de alcohol en el componente específico. Sin embargo, es importante tener en cuenta que las asambleas departamentales quedarían facultadas para fijar una tarifa mayor en el

ejercicio del monopolio, es decir, que los ingresos podrían ser mayores.

El proyecto de ley aumentará el recaudo por concepto de licores a TODOS los departamentos. Esto significará más recursos para la salud, la educación y el deporte de los colombianos y más recursos de libre destinación para los proyectos de cada gobernación.

#### PROYECCIÓN DE RECAUDO POR DEPARTAMENTO

Departamento	Recaudo 2017 sin reforma	Recaudo 2017 con reforma	Variación 2017	Recaudo Adicional 2017-2019
AMAZONAS	1.253	1.371	9,4%	355
ANTIOQUIA	380.681	431.770	13,4%	153.269
ARAUCA	1.913	2.114	10,5%	604
ATLANTICO	52.558	60.999	16,1%	25.323
BOLIVAR	50.284	54.223	7,8%	11.818
BOYACÁ	27.999	32.390	15,7%	13.171
CALDAS	47.121	52.866	12,2%	17.235
CAQUETÁ	7.925	8.818	11,3%	2.680
CASANARE	8.544	9.376	9,7%	2.496
CAUCA	53.198	58.287	9,6%	15.269
CESAR	11.134	12.125	8,9%	2.973
CHOCÓ	19.389	21.256	9,6%	5.601
CÓRDOBA	37.180	41.262	11,0%	12.245
CUNDINAMARCA	311.021	346.451	8,5%	81.449
GUANÍA	685	748	9,2%	189
GUAJIRA	3.416	3.663	7,2%	740
GUAVIARE	1.504	1.662	10,5%	476
HUILA	33.805	37.745	11,7%	11.821
MAGDALENA	18.723	20.529	9,6%	5.419
META	22.927	24.928	8,7%	6.003
NARIÑO	50.163	60.514	20,6%	31.053
NORTE DE SANTANDER	16.182	17.901	10,6%	5.157
PUTUMAYO	3.713	4.134	11,3%	1.263
QUINDÍO	19.388	21.129	9,0%	5.222
RISARALDA	31.436	34.347	9,3%	8.734
SANTANDER	33.458	39.052	16,7%	16.780
SUCRE	22.492	24.839	10,4%	7.041
TOJIMA	29.447	32.038	8,8%	7.775
VALLE DEL CAUCA	164.795	186.898	13,4%	66.310
VAUPÉS	620	680	9,6%	178
VICHADA	824	904	9,7%	239
INDETERMINADO*	---	113.818	---	341.454
<b>TOTAL</b>	<b>1.463.777</b>	<b>1.758.838</b>	<b>20%</b>	<b>860.341</b>

Cifras en millones de pesos de 2017.

\* Indeterminado: No es posible determinar a qué departamento irán estos recursos adicionales, pues los reportes que hacen las Secretarías de Hacienda al FUT no incluye datos específicos sobre la distribución del mercado de licores en sus departamentos.

Nota: Se asume que no hay ningún cambio en el mercado de licores, salvo los cambios en el consumo causado por los cambios en los precios de los productos. Para ellos, se calculó la elasticidad de la demanda con base en 40 estudios internacionales, tomando un valor conservador.

Adicional a este recaudo, el proyecto de ley crea nuevas rentas para los departamentos:

- Los derechos de explotación pagados por las empresas productoras de licores
- La participación del monopolio del alcohol potable, cuya tarifa la definen los departamentos.

#### 4. La nueva tarifa del impuesto al consumo busca mayor equidad y beneficia a los productos nacionales

En el régimen actual, el impuesto depende solo del contenido de alcohol de la bebida. Los licores con menos de 35° de alcohol pagan \$306 y los de más de 35° pagan \$502. Esto hace que un vino moscatel nacional de \$10.000, un vino importado de \$60.000 y una champaña importada de \$500.000 paguen prácticamente el mismo impuesto: alrededor de \$3.500. Además, los productores nacionales no pueden descontar el IVA que pagan en sus insumos, quedando en desventaja con los

importados que sí descuentan impuestos en sus países de origen.

La nueva tarifa tiene tres componentes. Un componente específico de \$220 por grado de alcohol, un componente ad valorem de 25% sobre el precio final de venta y un componente de IVA del 5%. Así:

- El componente específico continúa gravando el efecto nocivo del consumo de alcohol sobre la salud.
- El componente ad valorem genera equidad, pues los productos más caros pagan más impuestos. Dado que los licores importados son en general más caros que los productos nacionales, el componente ad valorem le genera un mayor impuesto a los importados.
- El IVA de 5% permite a los productores nacionales descontar el IVA que pagaron en sus insumos, mientras que aumenta la carga fiscal de los productos importados, aumentando la competitividad de los nacionales.

Ejemplos en el aumento del impuesto a pagar en productos seleccionados:

IMPORTADOS				NACIONALES			
	Vino Castillero del Diablo				Vino Moscatel de pasas		
	Ahora	Con reforma	Diferencia		Ahora	Con reforma	Diferencia
	Grados de al	13,5	30,0		16,5	30,0	13,5
	Precio final	48.650	60.845		11.370	12.588	1.218
	Ron Zacapa				Ron Viejo de Caldas		
	Ahora	Con reforma	Diferencia		Ahora	Con reforma	Diferencia
	Grados de al	40,0	35,0		32,0	35,0	3,0
	Precio final	106.900	121.666		34.375	34.375	2.325
	Whisky Old Parr				Aguardiente Antioqueño		
	Ahora	Con reforma	Diferencia		Ahora	Con reforma	Diferencia
	Grados de al	40,0	40,0		29,0	29,0	0
	Precio final	92.900	103.466		10.566	30.663	2.363
	Whisky Royal Salute				Champaña Dom Perignon		
	Ahora	Con reforma	Diferencia		Ahora	Con reforma	Diferencia
	Grados de al	40,0	40,0		12,0	12,0	0
	Precio final	535.100	678.326		143.226	787.356	180.056

#### 5. El proyecto de ley fortalece a la industria nacional

El PL de licores fortalece la industria nacional a través de las siguientes medidas:

- El IVA del 5% permite a los productores descontar el IVA que pagaron en sus insumos (botellas, tapas, etiquetas, etc.) de tal manera que reducen sus costos de producción, haciéndolos más competitivos frente a los productos importados.
- El PL establece un sistema transparente y predecible para llevar a cabo la producción por parte de terceros en Colombia. Actualmente, varios terceros privados producen licor en el país. Sin embargo, las condiciones para el ejercicio de dicha producción no son las mejores: cambian sustancialmente de departamento a departamento, no tienen temporalidades fijas, dependen en parte de la permanencia de la voluntad de las autoridades del departamento a lo largo de los años y, por último, no están sujetas al cumplimiento de una serie de requisitos permanente y predecible en todo momento. Estas circunstancias dificultan enormemente la producción de licores nacionales. Baste observar que Colombia no es un exportador importante de licores, como sí lo son todos sus vecinos centroamericanos y andinos. Un sistema de reglas predecible para la producción es clave para el fortalecimiento de la industria

nacional, tanto desde el sector oficial como desde el hoy existente sector de producción por parte de terceros;

c) El PL tiene herramientas que incentivan el uso del sistema de propiedad intelectual, desincentivan la comercialización del licor adulterado y de contrabando y, en consecuencia, fortalecen la industria nacional.

El proyecto de ley entrega a los departamentos la potestad de revocar permisos de introducción con el fin de proteger sus productos locales de productos introducidos al departamento que desarrollen actividades de competencia desleal o respecto de los cuales se hayan incumplido los requisitos para otorgar el permiso. Además, obliga a la Superintendencia de Industria y Comercio a monitorear constantemente el mercado para prevenir prácticas anticompetitivas contra la industria nacional como el dumping y asegurar que los precios se ajustan a las normas que regulan la competencia.

Además, el proyecto de ley permite a los departamentos asociarse entre ellos, y con personas jurídicas de naturaleza privada para realizar mayores inversiones en el desarrollo de la industria licorera nacional.

Asimismo, el Programa de Transformación Productiva del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo apoyará a las gobernaciones para que a través de figuras de propiedad intelectual como denominaciones de origen, marcas de certificación o marcas colectivas y diseños industriales propendan por posicionar sus productos nacionales en el mercado internacional.

d) Como se señaló, el PL establece un mecanismo de salvaguarda del aguardiente para proteger el producto principal elaborado por las licoreras departamentales: esto permite a los departamentos, a través de sus Asambleas, restringir en cualquier momento la introducción de aguardiente nacional o extranjero en sus jurisdicciones ante una amenaza de daño grave a la producción local derivada de un incremento súbito e inesperado de productos similares y en competencia desleal.

El PL genera reglas claras y uniformes para la introducción del licor y protege el aguardiente. Así, asegura que todos los productos –salvo el aguardiente– reciban el mismo tratamiento en todos los departamentos del país. Dado que el aguardiente es el producto emblemático de la industria nacional, el PL permite que los departamentos prohíban la introducción de aguardientes nacionales y extranjeros que amenacen la industria local.

e) Con el objetivo de asegurar la supervisión y vigilancia de los precios del mercado de licores, se complementó el artículo 28 incluyendo la obligación, en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio, de monitorear el mercado de licores para asegurar que sus precios no infrinjan la normatividad vigente sobre competencia desleal. Lo anterior, para asegurar una competencia justa en el mercado de licores y para evitar distorsiones que puedan afectar productores o introductores de licores con precios artificialmente bajos.

Adicionalmente, en virtud del párrafo nuevo la Superintendencia de Industria y Comercio preparará y entregará un informe escrito anual a la Federación Nacional de Departamentos y al Gobierno nacional sobre las condiciones del mercado de licores. Dicho insumo permitirá a los entes departamentales adoptar mejores decisiones en la administración del monopolio rentisti-

co de licores, así como reconocer las condiciones en las que se desarrolla el mercado año tras año.

### **5.1. El PL de licores va a reducir el contrabando de licores y el alcohol adulterado**

Hay quienes argumentan que el proyecto de ley de licores aumentará el contrabando y el alcohol adulterado porque aumenta sus impuestos. Sin embargo, lo que se observa a nivel internacional es que los países OCDE mantienen un nivel impositivo mucho más alto sobre los licores, a la vez que enfrentan niveles bajos de contrabando y alcohol adulterado.

Por ejemplo, un whisky de \$60.000 paga en un país promedio de la OCDE \$42.000 de impuestos. Ese whisky en Colombia hoy paga solo \$20.080, y con el proyecto de ley pasará a pagar \$26.800.

En realidad, son las reglas actuales el principal determinante de la existencia del contrabando de licores. En efecto, los permisos o contratos para la introducción de licores a los departamentos del país, o para la producción parte de terceros en sus territorios, son actualmente impredecibles, cambiantes, y otorgados de manera muchas veces discrecional, sin que los actores del mercado conozcan adecuadamente lo que se requiere de ellos, por cuanto tiempo y con qué tipo de equilibrio a lo largo del periodo del permiso o contrato. El sistema por tanto produce enormes incentivos para su no utilización plena. Ningún departamento colombiano, por riguroso que sea con sus mecanismos de control y fiscalización, escapa de altos niveles de contrabando, tanto interdepartamental como producto de la importación, y de adulteración, y esto se explica en una buena parte en un sistema de reglas opaco e impredecible para la introducción y producción de licores en el país.

En suma, la informalidad del mercado de licores en el país, más allá de un número importante de causas que deben ser tenidas en cuenta integralmente, deriva en particular e innegablemente del esquema institucional existente para su manejo; la discrecionalidad e impredecibilidad de los permisos o contratos actualmente existentes estimulan las prácticas de adulteración (en el caso de la producción) y de contrabando (en el caso de la introducción). Más allá, del nivel impositivo agregado, son estas prácticas poco transparentes y difícilmente predecibles las que alimentan los factores de ilegalidad alrededor del mercado de licores en Colombia.

### **5.2. Contrabando**

El proyecto de ley que aprobó la Cámara de Representantes ataca el contrabando por dos vías: reduce el costo de introducir alcohol legal y aumenta los costos para los contrabandistas de introducir licor ilegal.

#### **1. Reduce los costos de introducir licor legalmente.**

a) Como se anotó en el punto anterior, el verdadero obstáculo para la legalidad no son los impuestos. El costo más grande para introducir alcohol legal a Colombia es surtir los largos y complejos trámites que tiene cada uno de los 32 departamentos para autorizar el ingreso de licor a su territorio. Esto genera también una gran incertidumbre sobre la obtención de la autorización para introducir licor legal y sobre las distintas condiciones que implicará dicha autorización;

b) El proyecto de ley reduce los costos de introducir licor legal al establecer reglas claras para su introducción, basadas en requisitos y procedimientos claramente

te definidos en el proyecto de ley, iguales para todos los departamentos del país.

2. Aumenta los costos de introducir licor de contrabando:

a) Artículo 29: clasifica a los licores como un producto sensible en la lucha contra el contrabando, en los términos establecidos en el artículo 47 de la Ley 1762 de 2015. Como consecuencia de lo anterior, los licores deberán incluirse en el registro que para el efecto construya la DIAN y los esfuerzos que las entidades competentes despliegan en el marco de la Ley Anti-contrabando se utilizarán de manera prioritaria contra el mercado de licor ilegal;

b) Asimismo, de acuerdo con las modificaciones en materia penal introducidas en la Ley 1762 de 2015 para las conductas asociadas con el contrabando, quienes incurran en este delito enfrentarán penas de cárcel entre 4 y 12 años y multas de hasta el 300% del valor aduanero de la mercancía objeto del delito;

c) Artículo 29: aumenta la capacidad para identificar y bloquear los canales de contrabando, pues obliga a la casa matriz de productos genuinos introducidos ilegalmente a dar información sobre a quién y en dónde vendieron la mercancía incautada;

d) Artículo 30: se establece un sistema de trazabilidad que permitirá rastrear las mercancías introducidas legalmente al país desde su punto de producción hasta su punto de venta. Esto permite fácilmente identificar los productos que no han sido introducidos legalmente al país o que han sido desviados de su destino inicial.

#### 6. Alcohol adulterado

La producción y consumo de licor adulterado no solo debilita las finanzas departamentales, sino que además genera riesgos enormes a la salud de quienes lo consumen. El proyecto de ley establece una serie de medidas para fortalecer el control sobre el alcohol potable, que es el insumo básico para producir licor ilegal o adulterado:

- Establece el monopolio de alcohol potable, en concordancia con lo establecido en el parágrafo 1º del artículo 2º de la Ley 693 de 2001, dándole a los departamentos facultades y herramientas integrales para controlar la introducción y producción del alcohol potable a sus territorios, de la misma manera que lo hacen para los licores.

- Obliga a que todo el alcohol potable producido para industrias diferentes a la de la producción legal de licores sea desnaturalizado (mezclado con químicos que lo hacen no apto para el consumo humano), de tal manera que no pueda usarse ilegalmente para producir licor adulterado.

- Faculta a los departamentos para solicitar al Invi-ma revisar el contenido alcoholimétrico de cualquier licor. Quien reporte una graduación alcoholimétrica falsa enfrentará penas de cárcel entre 3 y 8 años y multas de hasta 400 salarios mínimos (artículos 285 y 312 de la Ley 599 de 2000, y artículo 131 de la Ley 488 de 1998.

### III. MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

#### 1. Ejercicio del monopolio de producción

El monopolio de producción previsto en el artículo 7º fue modificado para precisar los efectos de la decisión de la Asamblea de optar por un régimen de permisos o uno de contratos. Se precisó además qué sucede si la Asamblea no toma una decisión al respecto, indicando que en ese caso se entenderá que el monopolio se ejerce por permisos.

#### 2. Revocatoria de permisos

El artículo 13 del proyecto de ley identifica las causas por las cuales los permisos para producir o introducir licores en los departamentos podrían ser revocados.

Con el fin de precisar el alcance del artículo se modificó su contenido, reconociendo de manera expresa que dicha facultad será ejercida por los Gobernadores de los Departamentos, e incorporando la ocurrencia de prácticas violatorias de la libre competencia como una nueva causal para revocar el permiso.

#### 3. Tarifa del alcohol potable

El proyecto aprobado por la Cámara de Representantes define unos rangos dentro de los cuales las Asambleas determinarán la tarifa del alcohol potable. Esta modificación pretende dotar a las Asambleas de herramientas técnicas que faciliten la fijación de este gravamen. El artículo señala que la tarifa estará entre \$110 y \$440 por litro de alcohol.

#### 4. Destinación de las rentas del monopolio y eliminación del IVA cedido

Con el proyecto de ley se garantiza que los recursos originados en el ejercicio del monopolio, en el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y en el IVA cedido que hoy reciben los departamentos y el D. C. se mantengan y adicionalmente, que no se vean afectadas negativamente las destinaciones específicas que dan los departamentos y el distrito capital a esas rentas. Así mismo se desarrolla el mandato constitucional de destinación preferente a las rentas del monopolio al disponer que dichas rentas deben destinarse en por lo menos el 51% a salud y educación.

El IVA de los licores, vinos, aperitivos y similares se encuentra cedido a los departamentos y al Distrito Capital, en relación con los productos que se consuman en sus respectivas jurisdicciones. El *antiguo IVA cedido* corresponde al de los licores destilados de producción nacional en tanto que el *nuevo IVA cedido* corresponde al de los demás productos gravados con el impuesto al consumo, que no se encontraba cedido antes de la Ley 788 de 2002.

Desde la Ley 788 de 2002 el 35% de las tarifas tanto del impuesto al consumo como de la participación por el monopolio de licores destilados corresponde al IVA cedido. La totalidad del antiguo IVA cedido fue destinado a financiar los servicios de salud, en tanto que el nuevo IVA cedido por la Ley 788 se destinó a salud en un 70% y un 30% a deporte.

Posteriormente la Ley 1393 de 2010 “por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan re-



cursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones”, determinó que del total recaudado por concepto del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y/o participación, una vez descontado el porcentaje de IVA cedido, los departamentos destinarán un 6% a salud.

El artículo pretende simplificar y unificar la interpretación de las reglas de destinación de los recursos atrás mencionados y eliminar la denominación de IVA cedido antiguo y nuevo, así como permitir una reorganización de las destinaciones respetando las que hoy tienen.

#### 5. Superintendencia de Industria y Comercio

Con el objetivo de asegurar la supervisión y vigilancia de los precios del mercado de licores, se complementó el artículo 28 incluyendo la obligación, en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio, de monitorear el mercado de licores para asegurar que sus precios no infrinjan la normatividad vigente sobre competencia desleal. Lo anterior, para asegurar una competencia justa en el mercado de licores y para evitar distorsiones que puedan afectar productores o introductores de licores con precios artificialmente bajos.

Adicionalmente, en virtud del párrafo nuevo la Superintendencia de Industria y Comercio preparará y entregará un informe escrito anual a la Federación Nacional de Departamentos y al Gobierno nacional sobre las condiciones del mercado de licores. Dicho insumo permitirá a los entes departamentales adoptar mejores decisiones en la administración del monopolio rentístico de licores, así como reconocer las condiciones en las que se desarrolla el mercado año tras año.

#### 6. Protección especial al aguardiente

Teniendo en cuenta la necesidad de proteger un producto nacional de vital importancia como el aguardiente colombiano, se introdujeron cambios en la redacción del artículo asegurando que la posibilidad de suspender el ingreso de aguardiente a los departamentos, cuente con reglas claras que incluyan entre otras los casos de competencia desleal.

Adicionalmente, se eliminaron expresiones que restaban claridad a la protección pretendida por este artículo. En primer lugar, se eliminó la expresión “deberá ser temporal” y se incluyó la frase “en cualquier momento” asegurando que los Departamentos puedan adoptar dicha suspensión por 6 años de forma motivada, y con la posibilidad de que sea renovada bajo los presupuestos normativos del mismo artículo.

Con el propósito de eliminar cualquier ambigüedad que reste contundencia a la protección especial que pretende el artículo, se eliminó el último párrafo sobre la posibilidad de otorgar un permiso en lugar de la suspensión propuesta.

Igualmente, se realizaron ajustes que brindarán claridad al párrafo. Primero, se eliminó la expresión “incoloras”, teniendo en cuenta la existencia actual en el mercado colombiano, de aguardientes de color. También, se amplió el rango alcoholimétrico del aguardiente, cambiándolo de un rango más limitado (24° a 35°), por un rango de protección más amplio que va desde los 16° hasta los 35°. Esta situación asegura un mayor nivel de protección.

Por último, se modificó la expresión “obtenido” en el territorio nacional, por “producido” en el territorio

nacional. Lo anterior en atención a las manifestaciones de diferentes licoreras oficiales que expresaron que el aguardiente colombiano no era necesariamente obtenido en Colombia, pues cuenta en algunos casos con insumos importados.

### IV. JUSTIFICACIONES AL PLIEGO DE MODIFICACIONES

Producto de las deliberaciones de los ponentes, se somete a consideración de la Comisión Tercera del Senado de la República el siguiente pliego de modificaciones:

#### 1. Productos no sujetos al monopolio

El párrafo del artículo 2º quedará así, con el fin de hacer más coherente el articulado, en especial con lo dispuesto en el artículo sobre protección especial del aguardiente:

**“Artículo 2º. Definición.** El monopolio como arbitrio rentístico sobre los licores destilados se define como la facultad exclusiva del Estado para explotar directamente o a través de terceros la producción e introducción de licores destilados.

**Parágrafo 1º.** Para los efectos de esta ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

**1. ALCOHOL.** Es el etanol o alcohol etílico procedente de la destilación de la fermentación alcohólica de mostos adecuados.

**2. ALCOHOL POTABLE.** Es el etanol o el alcohol etílico que se obtiene por cualquier tipo de destilación de productos sometidos a fermentación alcohólica y que es apto para el consumo humano, establecido en la subpartida arancelaria 2207.10.00.00.

**3. APERITIVO.** Bebida alcohólica con una graduación de 2.5 a 15 grados alcoholimétricos a 20°C, estimulante del apetito que se obtiene por mezcla de destilados, fermentados, infusiones, maceraciones y digestiones de sustancias vegetales permitidas en sus extractos o esencias con vinos, vino de frutas, alcohol etílico rectificado neutro, alcohol extra neutro, alcohol vínico o mistela, a la que se le adiciona o no productos alimenticios orgánicos y otros aditivos permitidos.

Adicionalmente se puede obtener de una base de destilados (Brandy, Ron y Whisky, entre otros), cuyo contenido de congéneres debe ser como mínimo el 75% en volumen del valor del destilado utilizado. Puede además contener principios amargos o aromáticos a los cuales también se les puede atribuir la propiedad de ser estimulantes del apetito. Estos productos deben denominarse como “aperitivo del respectivo destilado”. La bebida que solo sufre un proceso de hidratación, se denominará “licor del respectivo destilado utilizado” o licor saborizado de la respectiva bebida del destilado utilizado”.

**4. LICOR DESTILADO.** Es la bebida alcohólica con una graduación superior a 15 grados alcoholimétricos a 20°C, que se obtiene por destilación de bebidas fermentadas o de mostos fermentados, alcohol vínico, holandas o por mezclas de alcohol rectificado neutro o aguardientes con sustancia de origen vegetal, o con extractos obtenidos con infusiones, percolaciones o maceraciones que le den distinción al producto, además, con adición de productos derivados lácteos, de frutas, de vino o de vino aromatizado.

Solo se podrán utilizar edulcorantes naturales, colorantes y aromatizantes-saborizantes, para alimentos permitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.

**5. AGUARDIENTE:** Entiéndase como aguardiente colombiano las bebidas alcohólicas, con una graduación entre 16 y 35 a una temperatura de 20°C, obtenidas por destilación alcohólica de caña de azúcar en presencia de semillas maceradas de anís común, estrellado, verde, de hinojo, o de cualquier otra planta aprobada que contenga el mismo constituyente aromático principal de anís o sus mezclas, al que se le pueden adicionar otras sustancias aromáticas. También se obtiene mezclando alcohol rectificado neutro o extraneutro con aceites o extractos de anís o de cualquier otra planta aprobada que contenga el mismo constituyente aromático principal del anís, o sus mezclas, seguido o no de destilación y posterior dilución hasta el grado alcoholimétrico correspondiente, así mismo se le pueden adicionar edulcorantes naturales o colorantes, aromatizantes o saborizantes permitidos. El aguardiente de caña para ser considerado colombiano debe haberse producido en el territorio nacional.

**6. VINO.** Es el producto obtenido por la fermentación alcohólica normal del mosto de uvas frescas y sanas o del mosto concentrado de uvas sanas, sin adición de otras sustancias ni prácticas de otras manipulaciones técnicas diferentes a las especificadas en el reglamento técnico. Su graduación alcohólica mínima es de 6 grados alcoholimétricos.

**7. VINO ESPUMOSO NATURAL.** (Método Champenoise o Charmat), es el que se expende en botellas a una presión no inferior a 4,053 x 105 Pa, (4,0 atmósferas) medida a 20 grados centígrados y cuyo anhídrido carbónico proviene exclusivamente de una segunda fermentación en recipiente cerrado. Esta fermentación puede ser obtenida por la adición de levaduras seleccionadas sobre sacarosa añadida al vino o sobre sus azúcares residuales. En el evento que a los vinos espumosos, secos, semisecos y dulces se le permita la adición de sacarosa, vino y brandy, se le denominarán licor de expedición. Se reservará la denominación “bruf” para distinguir el producto no adicionado de licor de expedición.

**8. VINO ESPUMOSO O ESPUMANTE.** Es el que ha sido adicionado de anhídrido carbónico puro en el momento de su embotellado. Debe expenderse a una presión no inferior de 4,053 x 105 Pa, (4,0 atmósferas) medida a 20 grados centígrados. No se podrá incluir en el rotulado de este producto, el término “natural”.

**9. VINO BURBUJEANTE.** Es el vino que ha sido adicionado de anhídrido carbónico puro en el momento de su embotellado y se expende a una presión inferior a 4,053 x 105 Pa, (4,0 atmósferas) medida a 20 grados centígrados, también se puede denominar vino de aguja, “petillant, perlwein, sparkling wine”, de acuerdo con el nombre genérico de cada región.

**10. VINO GENEROSO.** Es el vino encabezado o adicionado con alcohol vínico o alcohol etílico rectificado neutro, pudiendo ser edulcorado con mosto concentrado, con sacarosa, glucosa o fructuosa. Debe elaborarse con un mínimo de 75% de vino y tener una graduación alcohólica mínima de 14 grados alcoholimétricos. La mayor parte de su grado alcohólico procede de la fermentación del mosto. Estos vinos incluyen el oporto, el jerez y sus similares.

**11. VINO PASITO.** Es aquel elaborado a base de uvas soleadas o uvas pasas, con las mismas condiciones y parámetros de los vinos naturales de uva fresca.

**12. VINOS COMPUESTOS.** Son aquellos en los que predomina el carácter estimulante de las hierbas o sustancias añadidas. Deben presentar caracteres definidos del principio utilizado en su fabricación (Vemouth, quina, genciana, asperilla, condurango, entre otros).

**13. VINO DE FRUTAS.** Es el producto resultante de la fermentación alcohólica normal de mostos de frutas frescas y sanas distintas a la uva o mostos concentrados de frutas sanas, que han sido sometidos a las mismas prácticas que los vinos de uva y cuya graduación alcohólica mínima es de 6 grados alcoholimétricos.

**14. VINO ESPUMOSO O ESPUMANTE DE FRUTAS O GASIFICADO.** Vino de frutas adicionado de anhídrido carbónico puro en el momento del embotellado. Debe expenderse a una presión no inferior a 4,053 x 105 Pa, (4,0 atmósferas), medida a 20 grados centígrados. No se podrá incluir en el rótulo de este producto el término “natural”.

**15. VINO BURBUJEANTE DE FRUTA.** Vino de frutas adicionado de anhídrido carbónico puro en el momento del embotellado. Debe expenderse a una presión inferior a 4,053 x 105 Pa, (4,0 atmósferas), medida a 20 grados centígrados.

Se modifica el párrafo 2º del artículo 2º para precisar qué productos son de libre producción y por lo mismo causan el impuesto al consumo. Por lo mismo, se elimina la expresión “y similares”, que podía generar un vacío jurídico para excluir algunos productos de la órbita del monopolio. El párrafo sugerido es así:

**Parágrafo 2º.** Los vinos, los vinos espumosos o espumantes, los aperitivos ~~y similares~~ serán de libre producción e introducción, y causarán el impuesto al consumo que señala la ley.

Con el objetivo de hacer énfasis en las finalidades del monopolio según lo dispuesto en la Constitución, se modifica el párrafo 3º así:

**Parágrafo 3º.** La finalidad del monopolio como arbitrio rentístico es la de reservar para los departamentos una fuente de recursos económicos derivados de la explotación de actividades relacionadas con la producción e introducción de licores destilados. En todo caso, el ejercicio del monopolio deberá cumplir con la finalidad de interés público y social que establece la Constitución Política.

## 2. Alcohol potable

En el artículo 3º se elimina la frase en latín “mutatis mutandi” con el fin de dar mayor claridad.

**Artículo 3º. Monopolio sobre alcohol potable con destino a la fabricación de licores.** Todas las normas relativas al monopolio como arbitrio rentístico sobre licores destilados consignadas en la presente ley se aplicarán, ~~mutatis mutandi~~, al monopolio como arbitrio rentístico sobre alcohol potable con destino a la fabricación de licores, salvo en aquellas disposiciones que se refieran expresamente a este último.

## 3. Ejercicio del monopolio

En el inciso primero del artículo cuarto, se elimina de las competencias de las asambleas departamentales,

la posibilidad de decidir si se ejerce el monopolio directamente o a través de terceros. Además, se especifica lo relativo al estudio de conveniencia económica y rentística. El artículo queda así:

**Artículo 4º.** Las asambleas departamentales, por iniciativa del gobernador sustentada en un estudio de conveniencia económica y rentística, decidirán si ejercen o no el monopolio sobre la producción e introducción de los licores destilados, ~~y si lo ejercen directamente o a través de terceros~~, de acuerdo con las normas consignadas en la presente ley. ~~Estas decisiones deberán estar precedidas de un. Dicho estudio de conveniencia económica y rentística en donde se establezcan~~ deberá establecer con claridad las ventajas que el departamento obtiene de su ejercicio. La gobernación podrá elaborar directamente el estudio cumpliendo con el lleno de los requisitos o podrá contratar la laboración del mismo con un tercero.

Si deciden no ejercer el monopolio sobre los licores destilados, estos serán gravados con el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares. El departamento no podrá, frente a los licores destilados, permanecer en el régimen de monopolio y en el régimen impositivo de manera simultánea.

La decisión de establecer un monopolio no podrá aplicarse antes de que hayan sido plenamente indemnizados los individuos que en virtud de ella deban quedar privados del ejercicio de una actividad económica lícita.

En los Departamentos que a la fecha de expedición de la presente ley se ejerza el monopolio no se requerirá pronunciamiento de la Asamblea sobre la decisión de ejercer o no el monopolio. Lo anterior sin perjuicio de la obligación de las Asambleas de decidir sobre los demás asuntos a los que se refiere esta ley.

#### 4. Permisos para la producción

Se adiciona un nuevo literal c) al numeral 6 de artículo 8º, así:

**Artículo 8º. Permisos para el ejercicio del monopolio como arbitrio rentístico sobre la producción de licores destilados.** Los permisos para el ejercicio del monopolio sobre la producción se otorgarán de conformidad con las siguientes reglas.

1. El permiso de producción debe:

a) Ser claro y no discriminatorio para todos los productores;

b) Obedecer la Constitución y las leyes vigentes que regulan la materia;

c) Mantener las mismas condiciones para todo tipo de empresa: pública o privada de origen nacional o extranjero;

d) No podrá establecer cuota mínima o máxima de volumen de mercancía que se deba producir en el departamento;

e) No podrá establecer precio mínimo de venta de los productos;

f) Ser solicitado por el representante legal.

2. La solicitud de permiso deberá resolverse en un término máximo de treinta (30) días hábiles, respetando el debido proceso y de conformidad con la ley.

3. Los permisos de producción se otorgarán mediante acto administrativo particular, contra el cual procederán los recursos de ley, garantizando que todos los licores, nacionales e importados tengan el mismo trato en materia impositiva, de acceso a mercados y requisitos para su introducción.

4. Los permisos de producción tendrán una duración de diez (10) años, prorrogables por un término igual.

5. El Departamento solo podrá otorgar permisos de producción de licores cuando el productor cumpla con los requisitos establecidos por las normas técnicas y sanitarias aplicables a la producción de los bienes objeto de monopolio.

6. El Departamento no podrá otorgar permisos de producción de licores cuando:

a) El solicitante estuviese inhabilitado para contratar con el Estado de conformidad con la Constitución y las leyes vigentes que regulan la materia;

b) El solicitante hubiese sido condenado por algún delito. En el caso de personas jurídicas, cuando el controlante o administrador, de derecho o de hecho, hubiese sido condenado por algún delito.

c) Se demuestre qué empresas han ejercido prácticas restrictivas a la competencia. Adicionalmente, cuando las mismas hayan sido declaradas responsables por prácticas comerciales restrictivas de acuerdo con la Ley 155 de 1959 y actos de competencia desleal establecidos en la Ley 256 de 1996 o las que las modifiquen o reglamenten.

**Parágrafo.** En ningún caso será necesario contar con la aprobación de la Licorera Departamental ya que es facultad de la Gobernación el otorgamiento de los permisos de producción de licores.

#### 5. Monopolio de la producción

Se modifica el artículo 7º, para precisar que los regímenes de contratos y de permisos son excluyentes, y que por lo mismo cuando la Asamblea decide autorizar a terceros por uno de estos mecanismos, deberá hacerlo extensivo a todos los demás.

Por otro lado, se precisa que el término de 6 meses establecido en el mismo artículo no elimina la facultad permanente de la Asamblea de pronunciarse sobre la forma de autorizar el ejercicio del monopolio a través de terceros.

**Artículo 7º. Monopolio como arbitrio rentístico sobre la producción de licores destilados.** Los departamentos ejercerán el monopolio de producción de licores destilados directamente.

También podrán permitir temporalmente que la producción sea realizada por terceros.

La producción por terceros se autorizará mediante permisos; o por contratos según lo determine la asamblea departamental a iniciativa del Gobernador(a). En caso de optar por los permisos, los gobernadores los otorgarán a todas las personas de derecho público o privado que cumplan con los requisitos y condiciones definidos en esta ley.

Los regímenes de contratos y de permisos son excluyentes. Por lo tanto, cuando las asambleas decidan autorizar el ejercicio del monopolio de producción mediante uno de estos regímenes contrato, todas las

autorizaciones para su ejercicio, por parte de terceros, deberán hacerse por medio del **mismo** este mecanismo.

**Parágrafo 1º.** La producción directa incluye la contratación de terceros para la producción de licores destilados y alcohol potable con destino a la fabricación de licores sobre los cuales el departamento contratante ostente la titularidad de la propiedad industrial.

**Parágrafo 2º.** Si dentro de los seis (6) meses siguientes a la sanción de la presente ley las asambleas no han tomado la decisión a la que se refiere el inciso 3º de este artículo, se entenderá que el monopolio se ejerce mediante permisos. **Lo anterior sin perjuicio de la facultad de las Asambleas de tomar o modificar esta decisión en cualquier momento.**

**Parágrafo 3º.** Los cabildos indígenas y asociaciones de cabildos indígenas legalmente constituidos y reconocidos por el Ministerio del Interior en virtud de su autonomía constitucional, continuarán la producción de sus bebidas alcohólicas tradicionales y ancestrales para su propio consumo, máxime cuando se empleen en el ejercicio de su medicina tradicional. Estas prácticas formarán parte de sus usos, costumbres, cosmovisión y derecho mayor.

#### 6. Almacenamiento de productos

Con el fin de no limitar el almacenamiento de productos nacionales y extranjeros, se propone el siguiente parágrafo 3º en el artículo 11 sobre ejercicio del monopolio de introducción, el cual queda así:

**Parágrafo 3º.** Para los efectos del presente artículo, cada departamento podrá definir condiciones de almacenamiento, que se aplicarán en igualdad de condiciones a productos nacionales y extranjeros, y que en ningún caso podrán establecer cargas fiscales diferenciadas entre productos.

#### 7. Distribución del recaudo entre Bogotá y Cundinamarca

A partir de la Ley 788 de 2002 la tarifa del impuesto al consumo y de la participación incorpora un 35% que corresponde al IVA cedido a los departamentos y al Distrito Capital.

El Decreto 1897 de 1987 “por el cual se reglamenta una participación del impuesto sobre las ventas cedido a los Servicios Seccionales de Salud” dispuso:

**Artículo 1º.** *El valor correspondiente al impuesto sobre las ventas cedido a los Servicios Seccionales de Salud por el consumo de licores destilados de producción nacional en el Departamento de Cundinamarca y en el Distrito Especial de Bogotá se distribuirá de la siguiente manera: el setenta por ciento (70%) para el Servicio Seccional de Salud del Departamento de Cundinamarca y el treinta por ciento (30%) para el Servicio de Salud de Bogotá.*

Dicha distribución se mantuvo vigente de conformidad según el parágrafo del artículo 54 de la Ley 788 de 2002 que dispuso:

**Parágrafo 2º.** *Para los efectos en lo establecido en este artículo el Distrito Capital participará en el nuevo impuesto cedido en la misma proporción en que lo viene haciendo en relación con el IVA a cargo de las licorerías departamentales.*

Por tanto, como a Bogotá le corresponde el 30% del total de IVA causado en Cundinamarca, incluido Bogotá, el 30% del 35% equivale al 10,5%.

Por lo anterior se propone eliminar el numeral 4 del artículo 17 y en su lugar adicionar un parágrafo así:

**Artículo 17. Destinación de los recursos.** Las rentas a las que se refiere la presente ley se destinarán así:

1. Del total del recaudo de las rentas del monopolio de licores destilados, y del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, los departamentos destinarán el 37% a financiar la salud y el 3% a financiar el deporte.

2. En todo caso, para efectos de la destinación preferente ordenada por el artículo 336 de la Constitución, por lo menos el 51% del total del recaudo de las rentas del monopolio de licores destilados deberá destinarse a salud y educación.

3. De la totalidad de las rentas derivadas del monopolio del alcohol potable se destinará por lo menos el 51% a salud y educación, y el 10% a deporte.

4. ~~El 35% del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y de las rentas del monopolio de licores destilados que se cause sobre productos consumidos en el Distrito Capital, es de su propiedad. El 88% de ese recaudo deberá destinarse a salud y el 12% a deporte. Del recaudo por concepto de la participación sobre licores destilados y por concepto del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, que se cause a favor del Departamento de Cundinamarca, incluido el Distrito Capital, el Departamento transferirá el 10,5% al Distrito Capital. El Distrito Capital destinará el 88% de estos recursos a salud y el 12% a Deporte.~~

#### 8. Derechos de explotación

Se modifica el artículo 18 con el fin de precisar que los derechos de explotación deben pagarse tanto cuando se otorga el permiso o contrato como en sus prórrogas. Esta modificación es consistente con lo aprobado por la Cámara de Representantes, cuyo texto ya admitía esto para los contratos. Igualmente se incluye que los derechos de explotación también se aplicarán a la introducción de productos a los departamentos garantizando la igualdad entre productores e introductores. Así, la modificación simplemente precisa que el cobro procede también en la prórroga de los permisos.

El artículo sugerido es el siguiente:

**Artículo 18 19: Derechos de explotación.** Los departamentos que ejerzan el monopolio sobre la producción **e introducción** de licores destilados percibirán derechos de explotación que serán definidos por la asamblea departamental como una suma fija en pesos, igual para todos los productos, que se pagará por una sola vez para toda la vigencia inicial del permiso o contrato, y que no podrá depender de volúmenes, precios, marcas o tipos de producto, teniendo en cuenta lo siguiente:

1. Cuando para el ejercicio del monopolio sobre la producción de licores destilados se requiera la suscripción de un contrato, la asamblea fijará un valor mínimo, cada año, aplicable para los efectos previstos en el artículo 9º de la presente ley. Los derechos de explotación que defina la asamblea serán aplicables por igual a todas las licitaciones y a todos los productos, como

valor mínimo sobre el cual los oferentes incrementarán el lance.

2. Cuando para el ejercicio del monopolio sobre la producción **e introducción** de licores destilados se requiera el otorgamiento de un permiso, la asamblea definirá un valor fijo que será igual para todos los licores sujetos al monopolio.

3. Los derechos de explotación se liquidarán y pagarán, una vez se otorgue **o prorrogue** el permiso o el contrato, según corresponda.

**Parágrafo.** Tratándose del ejercicio del monopolio de producción **e introducción**, las licoreras oficiales y departamentales deberán pagar el mismo valor fijo que define la asamblea para los permisos o contratos de producción, según sea el caso.

### 9. Tarifa del impuesto al consumo

Con el fin de dar coherencia con el artículo sobre la base gravable, se elimina de esta el impuesto al consumo y la participación, así:

**Artículo 21 23.** Modifíquese el artículo 50 de la Ley 788 de 2002 el cual quedará así:

**“Artículo 50. Tarifas del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares.** A partir del 1º de enero de 2017, el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares se liquidará así:

1. Componente Específico. La tarifa del componente específico del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares por cada grado alcoholimétrico en unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente, será de \$220.

2. Componente ad valorem. El componente ad valorem del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, se liquidará aplicando una tarifa del 25% sobre el precio de venta al público, certificado por el DANE, ~~sin incluir el impuesto al consumo, ni la participación.~~

### 10. Prohibición de impuestos descontables

Se modifica el título del artículo 23 para precisar que la prohibición de impuestos descontables únicamente aplica al impuesto al consumo. Este cambio es relevante por la inclusión del IVA que hizo la plenaria de la Cámara de Representantes, pues este impuesto, por definición, admite descuentos.

**Artículo 23 25. Prohibición de impuestos descontables en el impuesto al consumo.** La base gravable del impuesto al consumo de bebidas alcohólicas que esta ley establece no puede ser afectada o disminuida con impuestos descontables de cualquier tipo.

### 11. Protección al aguardiente colombiano

La primera modificación está dirigida a aclarar que los departamentos que no cuentan con licorera propia y que, en su lugar, tercerizan la producción de una marca propia, cuentan con la posibilidad de acogerse a la protección propuesta por el artículo 29.

De otra parte se sugiere eliminar la palabra “colombiano” de la parte inicial del párrafo, por cuanto indicaría que la salvaguardia solo se aplicaría a los aguardientes introducidos por otros departamentos y no del aguardiente nacional o extranjero.

En vista de lo anterior, se propone que el artículo 29 quede así:

**Artículo 29 33. Protección especial al aguardiente colombiano.** Los departamentos **que ejerzan el monopolio de la producción directamente** con industria licorera oficial en ejercicio de su monopolio, previa aprobación de su Asamblea, quedan facultados para suspender la expedición de permisos para la introducción de aguardiente, nacional o extranjero, en sus respectivas jurisdicciones.

Dicha suspensión no podrá ser superior a seis (6) años y deberá otorgarse exclusivamente por representar amenaza de daño grave a la producción local, sustentado en que existe un problema de mercado derivado de un incremento súbito e inesperado de productos similares y en competencia desleal, provenientes de fuera de su departamento a su territorio y siempre y cuando no se trate de una medida discriminatoria cuya finalidad sea restringir arbitrariamente el comercio y se aplique de manera general para todos los licores de dicha categoría, nacionales e importados. En cualquier momento, esta suspensión podrá volver a aplicarse bajo el presupuesto normativo antes señalado.

**Parágrafo.** La definición del término aguardiente en el artículo 2º de la presente ley se utilizará para los efectos de este artículo.

~~A los efectos de este artículo, entiéndase como aguardiente colombiano las bebidas alcohólicas, con una graduación entre 16 y 35 a una temperatura de 20°C, obtenidas por destilación alcohólica de caña de azúcar en presencia de semillas maceradas de anís común, estrellado, verde, de hinojo, o de cualquier otra planta aprobada que contenga el mismo constituyente aromático principal de anís o sus mezclas, al que se le pueden adicionar otras sustancias aromáticas. También se obtiene mezclando alcohol rectificado neutro o extraneutro con aceites o extractos de anís o de cualquier otra planta aprobada que contenga el mismo constituyente aromático principal del anís, o sus mezclas, seguido o no de destilación y posterior dilución hasta el grado alcoholimétrico correspondiente, así mismo se le pueden adicionar edulcorantes naturales o colorantes, aromatizantes o saborizantes permitidos. El aguardiente de caña para ser considerado colombiano debe haberse producido en el territorio nacional.~~

### 12. Señalización

Se deja en cabeza de la Federación Nacional de Departamentos, sin necesidad de la intervención de Fonda, la implementación de un sistema de señalización.

**Artículo 27 30. Señalización. Los Departamentos establecerán un sistema único de señalización, como mecanismo de trazabilidad para controlar la producción y distribución en todo el territorio nacional de los bienes que son objeto de impuestos al consumo y de participaciones del monopolio sobre licores destilados y alcoholes potables, a cargo de los sujetos pasivos de tales impuestos y participaciones, que será implementado y administrado por la Federación Nacional de Departamentos, y puesto en marcha a más tardar dentro del año siguiente a la vigencia de la presente ley.**

**Su administración y control serán coordinados con la DIAN y con el Invima.**

**El incumplimiento de los deberes de suministro de información al Sistema y en general de los deberes que se establezcan a cargo de los distintos actores, será sancionada con multas hasta de cincuenta salarios mínimos mensuales vigentes; si se trata de funcionarios públicos tal incumplimiento será sancionado hasta con la destitución del cargo; lo anterior, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de la presente ley.**

Con el fin de mejorar la sanidad y la inocuidad de los licores, prevenir prácticas ilegales en el comercio de los mismos y mejorar la información disponible para el consumidor y responder a los requerimientos del comercio internacional, el Gobierno nacional a través de Fonade, implementará el sistema de trazabilidad, tanto en la producción como en la distribución de licores y realizará el control de dicho sistema; su implementación la podrán realizar entidades de reconocida idoneidad en identificación o desarrollo de plataforma tecnológica de trazabilidad. Esta señalización deberá tener en cuenta mecanismos físicos, químicos, numéricos o lógicos:

Los departamentos podrán contratar o realizar convenios con entidades públicas o privadas para implementar su sistema de señalización, cuya eficacia deberá ser verificada por la entidad encargada del sistema de trazabilidad nacional. No obstante, cada departamento deberá permitir el acceso a su sistema de información o plataforma tecnológica a la entidad nacional encargada del sistema de trazabilidad nacional.

### 13. Propiedad intelectual

Con el apoyo del Programa de Transformación Productiva y haciendo uso del sistema de propiedad intelectual, el artículo 41 ofrece a las licoreras departamentales mecanismos que posicionen en el mercado al aguardiente colombiano. Con el objetivo de ampliar el apoyo ofrecido a los diferentes productos de las licoreras se suprimió la palabra aguardiente y en su lugar se incluyó la expresión “cualquier tipo de licor”.

En vista de lo anterior, el artículo 35 quedará así:

**Artículo 35 41. Propiedad intelectual.** El Gobierno nacional a través del Programa de Transformación Productiva del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, apoyará aquellas gobernaciones que, haciendo uso del sistema de propiedad intelectual, propendan por ofrecer al **aguardiente a cualquier tipo de licor** producido por las licoreras departamentales mecanismos que posicionen dicho producto en el mercado. A dichos efectos las gobernaciones analizarán la posibilidad de implementar figuras tales como denominaciones de origen, marcas de certificación o marcas colectivas y diseños industriales.

### 14. Revisión por parte del Invima

Teniendo en cuenta que tanto los licores como los aperitivos son sujetos del impuesto al consumo, y que su incorrecto etiquetado se constituye en práctica que no solo pretende defraudar el ejercicio del monopolio departamental, sino también las rentas departamentales y los derechos de los consumidores, se establece la posibilidad para que los Departamentos soliciten a la Superintendencia de Industria y Comercio adelanten una investigación que puede conducir a una de las

sanciones descritas por el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, se propone la siguiente redacción:

**Artículo 36 42. Nuevo.** Los departamentos podrán solicitar al Invima que certifique el contenido alcoholimétrico de los productos previstos en esta ley. Si el Invima encuentra una inconsistencia entre el contenido alcoholimétrico y lo previsto en la etiqueta habrá lugar a la revocatoria prevista en el artículo 13 de la presente ley, sin perjuicio de las sanciones administrativas, fiscales y penales que correspondan.

**En caso de acreditarse dichas inconsistencias respecto del contenido alcoholimétrico, los Departamentos podrán solicitar a la Superintendencia de Industria y Comercio sanciones dichas conductas en los términos del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, o de aquella que la sustituya o modifique.**

### 15. Vigencias y derogatorias

Se elimina la mención al artículo 1º de la Ley 1087 de 2006 con el fin de darle coherencia al proyecto de ley.

El artículo quedará así:

**Artículo 38. Vigencia y derogatorias.** La presente ley entra a regir el 1º de enero del año 2017 y deroga los artículos 61, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69 y 70 de la Ley 14 de 1983, los artículos 121, 122, 123, 125, 128, 129 y 130 del Decreto 1222 de 1986, el artículo 51 Ley 788 de 2002 y el parágrafo 1º del artículo 2º de la Ley 693 de 2001 y las demás que le sean contrarias. ~~El artículo 1º de la ley 1087 de 2006 seguirá vigente.~~

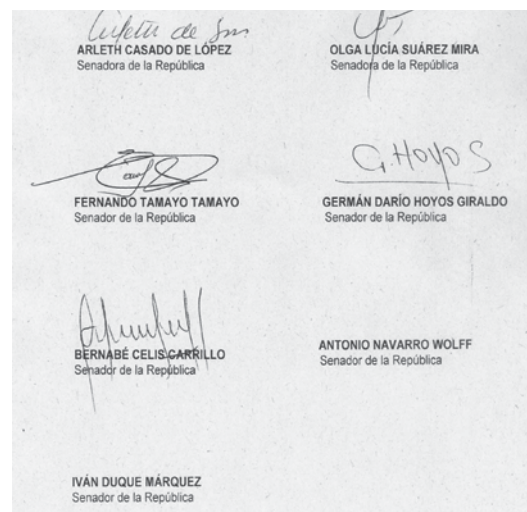
### PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, y por cumplir el proyecto de ley con los requisitos constitucionales, los ponentes nos permitimos proponer:

Dese tercer debate al **Proyecto de ley número 189 de 2016 Senado, 152 de 2015 Cámara, acumulado con los Proyectos de ley número 135 de 2015 Cámara y número 158 de 2015 Cámara, por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados, se modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y se dictan otras disposiciones.**

De los honorables Congresistas,

### Ponentes



**TEXTO PROPUESTO PARA TERCER DEBATE EN COMISIÓN TERCERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 189 DE 2016 DE SENADO, 152 DE 2015 CÁMARA ACUMULADO CON LOS PROYECTOS DE LEY NÚMERO 135 DE 2015 CÁMARA Y NÚMERO 158 DE 2015 CÁMARA**

*por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados, se modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

**Disposiciones generales**

**Artículo 1º. Objeto.** El objeto del monopolio como arbitrio rentístico sobre los licores destilados es el de obtener recursos para los departamentos, con una finalidad social asociada a la financiación preferente de los servicios de educación y salud.

**Artículo 2º. Definición.** El monopolio como arbitrio rentístico sobre los licores destilados se define como la facultad exclusiva del Estado para explotar directamente o a través de terceros la producción e introducción de licores destilados.

**Parágrafo 1º.** Para los efectos de esta ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

**1. ALCOHOL.** Es el etanol o alcohol etílico procedente de la destilación de la fermentación alcohólica de mostos adecuados.

**2. ALCOHOL POTABLE.** Es el etano o el alcohol etílico que se obtiene por cualquier tipo de destilación de productos sometidos a fermentación alcohólica y que es apto para el consumo humano, establecido en la subpartida arancelaria 2207.10.00.00.

**3. APERITIVO.** Bebida alcohólica con una graduación de 2.5 a 15 grados alcoholimétricos a 20°C, estimulante del apetito que se obtiene por mezcla de destilados, fermentados, infusiones, maceraciones y digestiones de sustancias vegetales permitidas en sus extractos o esencias con vinos, vino de frutas, alcohol etílico rectificado neutro, alcohol extra neutro, alcohol vínico o mistela, a la que se le adiciona o no productos alimenticios orgánicos y otros aditivos permitidos.

Adicionalmente se puede obtener de una base de destilados (Brandy, Ron y Whisky, entre otros), cuyo contenido de congéneres debe ser como mínimo el 75% en volumen del valor del destilado utilizado. Puede además contener principios amargos o aromáticos a los cuales también se les puede atribuir la propiedad de ser estimulantes del apetito. Estos productos deben denominarse como “aperitivo del respectivo destilado”. La bebida que solo sufre un proceso de hidratación, se denominará “licor del respectivo destilado utilizado” “o licor

saborizado de la respectiva bebida del destilado utilizado”.

**4. LICOR DESTILADO.** Es la bebida alcohólica con una graduación superior a 15 grados alcoholimétricos a 20°C, que se obtiene por destilación de bebidas fermentadas o de mostos fermentados, alcohol vínico, holandas o por mezclas de alcohol rectificado neutro o aguardientes con sustancia de origen vegetal, o con extractos obtenidos con infusiones, percolaciones o maceraciones que le den distinción al producto, además, con adición de productos derivados lácteos, de frutas, de vino o de vino aromatizado.

Solo se podrán utilizar edulcorantes naturales, colorantes y aromatizantes-saborizantes, para alimentos permitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.

**5. AGUARDIENTE:** Entiéndase como aguardiente las bebidas alcohólicas, con una graduación entre 16 y 35 a una temperatura de 20°C, obtenidas por destilación alcohólica de caña de azúcar en presencia de semillas maceradas de anís común, estrellado, verde, de hinojo, o de cualquier otra planta aprobada que contenga el mismo constituyente aromático principal de anís o sus mezclas, al que se le pueden adicionar otras sustancias aromáticas. También se obtiene mezclando alcohol rectificado neutro o extraneutro con aceites o extractos de anís o de cualquier otra planta aprobada que contenga el mismo constituyente aromático principal del anís, o sus mezclas, seguido o no de destilación y posterior dilución hasta el grado alcoholimétrico correspondiente, así mismo se le pueden adicionar edulcorantes naturales o colorantes, aromatizantes o saborizantes permitidos. El aguardiente de caña para ser considerado colombiano debe haberse producido en el territorio nacional.

**6. VINO.** Es el producto obtenido por la fermentación alcohólica normal del mosto de uvas frescas y sanas o del mosto concentrado de uvas sanas, sin adición de otras sustancias ni prácticas de otras manipulaciones técnicas diferentes a las especificadas en el reglamento técnico. Su graduación alcohólica mínima es de 6 grados alcoholimétricos.

**7. VINO ESPUMOSO NATURAL.** (Método Champenoise o Charmat), es el que se expende en botellas a una presión no inferior a 4,053 x 105 Pa, (4,0 atmósferas) medida a 20 grados centígrados y cuyo anhídrido carbónico proviene exclusivamente de una segunda fermentación en recipiente cerrado. Esta fermentación puede ser obtenida por la adición de levaduras seleccionadas sobre sacarosa añadida al vino o sobre sus azúcares residuales. En el evento que a los vinos espumosos, secos, semisecos y dulces se le permita la adición de sacarosa, vino y brandy, se le denominarán licor de expedición. Se reservará la denominación “bruf” para distinguir el producto no adicionado de licor de expedición.

**8. VINO ESPUMOSO O ESPUMANTE.** Es el que ha sido adicionado de anhídrido carbónico puro en el momento de su embotellado. Debe expendirse a una presión no inferior de 4,053 x 105 Pa, (4,0 atmósferas) medida a 20 grados centígrados. No se podrá incluir en el rotulado de este producto, el término “natural”.

**9. VINO BURBUJEANTE.** Es el vino que ha sido adicionado de anhídrido carbónico puro en el momento de su embotellado y se expende a una presión inferior a 4,053 x 105 Pa, (4,0 atmósferas) medida a 20 grados centígrados, también se puede denominar vino de aguja, “petillant, perlwein, sparkling wine”, de acuerdo con el nombre genérico de cada región.

**10. VINO GENEROSO.** Es el vino encabezado o adicionado con alcohol vínico o alcohol etílico rectificado neutro, pudiendo ser edulcorado con mosto concentrado, con sacarosa, glucosa o frutuosa. Debe elaborarse con un mínimo de 75% de vino y tener una graduación alcohólica mínima de 14 grados alcoholométricos. La mayor parte de su grado alcohólico procede de la fermentación del mosto. Estos vinos incluyen el oporto, el jerez y sus similares.

**11. VINO PASITO.** Es aquel elaborado a base de uvas asoleadas o uvas pasas, con las mismas condiciones y parámetros de los vinos naturales de uva fresca.

**12. VINOS COMPUESTOS.** Son aquellos en los que predomina el carácter estimulante de las hierbas o sustancias añadidas. Deben presentar caracteres definidos del principio utilizado en su fabricación (Vemouth, quina, genciana, asperilla, condurango, entre otros).

**13. VINO DE FRUTAS.** Es el producto resultante de la fermentación alcohólica normal de mostos de frutas frescas y sanas distintas a la uva o mostos concentrados de frutas sanas, que han sido sometidos a las mismas prácticas que los vinos de uva y cuya graduación alcohólica mínima es de 6 grados alcoholométricos.

**14. VINO ESPUMOSO O ESPUMANTE DE FRUTAS O GASIFICADO.** Vino de frutas adicionado de anhídrido carbónico puro en el momento del embotellado. Debe expenderse a una presión no inferior a 4,053 x 105 Pa, (4,0 atmósferas), medida a 20 grados centígrados. No se podrá incluir en el rótulo de este producto el término “natural”.

**15. VINO BURBUJEANTE DE FRUTA.** Vino de frutas adicionado de anhídrido carbónico puro en el momento del embotellado. Debe expenderse a una presión inferior a 4,053 x 105 Pa, (4,0 atmósferas), medida a 20 grados centígrados.

**Parágrafo 2º.** Los vinos, los vinos espumosos o espumantes, los aperitivos y similares serán de libre producción e introducción, y causarán el impuesto al consumo que señala la ley.

**Parágrafo 3º.** La finalidad del monopolio como arbitrio rentístico es la de reservar para los departamentos una fuente de recursos económicos derivados de la explotación de actividades relacionadas con la producción e introducción de licores destilados. En todo caso, el ejercicio del monopolio deberá cumplir con la finalidad de interés público y social que establece la Constitución Política.

**Artículo 3º. Monopolio sobre alcohol potable con destino a la fabricación de licores.** Todas las normas relativas al monopolio como arbitrio rentístico sobre licores destilados consignadas en la presente ley se aplicarán al monopolio como arbitrio rentístico sobre alcohol potable con destino a la fabricación de licores,

salvo en aquellas disposiciones que se refieran expresamente a este último.

**Parágrafo 1º.** El alcohol no potable no será objeto del monopolio a que se refiere la presente ley.

**Parágrafo 2º.** Todos los productores e importadores de alcohol potable y de alcohol no potable deberán registrarse en el Departamento en el cual se produzca y/o comercialice el producto. Este registro se hace con el fin de llevar un control por parte del Departamento y de establecer con exactitud quién actúa como importador, proveedor, comercializador y consumidor del alcohol potable y no potable.

El alcohol potable que no sea destinado al consumo humano deberá ser desnaturalizado una vez sea producido o ingresado al territorio nacional. Las autoridades de policía incautarán el alcohol no registrado en los términos del presente artículo, así como aquel que estando registrado como alcohol no potable no esté desnaturalizado.

**Artículo 4º. Ejercicio del monopolio.** Las asambleas departamentales, por iniciativa del gobernador sustentada en un estudio de conveniencia económica y rentística, decidirán si ejercen o no el monopolio sobre la producción e introducción de los licores destilados, de acuerdo con las normas consignadas en la presente ley. Dicho estudio de conveniencia económica y rentística deberá establecer con claridad las ventajas que el departamento obtiene de su ejercicio. La gobernación podrá elaborar directamente el estudio cumpliendo con el lleno de los requisitos o podrá contratar la elaboración del mismo con un tercero.

Si deciden no ejercer el monopolio sobre los licores destilados, estos serán gravados con el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares. El departamento no podrá, frente a los licores destilados, permanecer en el régimen de monopolio y en el régimen impositivo de manera simultánea.

La decisión de establecer un monopolio no podrá aplicarse antes de que hayan sido plenamente indemnizados los individuos que en virtud de ella deban quedar privados del ejercicio de una actividad económica lícita.

En los Departamentos que a la fecha de expedición de la presente ley se ejerza el monopolio no se requerirá pronunciamiento de la Asamblea sobre la decisión de ejercer o no el monopolio. Lo anterior sin perjuicio de la obligación de las Asambleas de decidir sobre los demás asuntos a los que se refiere esta ley.

**Artículo 5º. Titularidad.** Los departamentos que decidan ejercer el monopolio como arbitrio rentístico sobre licores destilados serán los titulares de las rentas de ese monopolio teniendo en cuenta las destinaciones específicas que defina la ley.

**Artículo 6º. Principios que rigen el ejercicio del monopolio rentístico por los departamentos.** Además de los principios que rigen toda actividad administrativa del Estado establecidos en el artículo 209 de la C. P., el ejercicio del monopolio se regirá de manera especial por los siguientes principios:

**1. OBJETIVO DE ARBITRIO RENTÍSTICO Y FINALIDAD PREVALENTE.** La decisión sobre la adopción del monopolio y todo acto de ejercicio del mismo por los departamentos deben estar precedidos



por el criterio de obtención de mayores recursos fiscales para la obtención de la finalidad social del monopolio asociada a la financiación preferente de los servicios de educación y salud de su competencia.

**2. NO DISCRIMINACIÓN, COMPETENCIA Y ACCESO A MERCADOS.** Las decisiones que adopten los departamentos en ejercicio del monopolio no podrán producir discriminaciones administrativas en contra de las personas públicas o particulares, nacionales o extranjeras, autorizadas para producir, introducir y comercializar los bienes que son objeto del monopolio de conformidad con la presente ley.

Así mismo, tales decisiones no podrán producir barreras de acceso ni restricciones al principio de competencia, distintas a las aplicadas de manera general por el departamento en ejercicio del monopolio de introducción.

## CAPÍTULO II

### Ejercicio del monopolio de licores destilados

**Artículo 7º. Monopolio como arbitrio rentístico sobre la producción de licores destilados.** Los departamentos ejercerán el monopolio de producción de licores destilados directamente.

También podrán permitir temporalmente que la producción sea realizada por terceros.

La producción por terceros se autorizará mediante permisos; o por contratos según lo determine la asamblea departamental a iniciativa del Gobernador(a). En caso de optar por los permisos, los gobernadores los otorgarán a todas las personas de derecho público o privado que cumplan con los requisitos y condiciones definidos en esta ley.

Los regímenes de contratos y de permisos son excluyentes. Por lo tanto, cuando las asambleas decidan autorizar el ejercicio del monopolio de producción mediante uno de estos regímenes, todas las autorizaciones para su ejercicio, por parte de terceros, deberán hacerse por medio del mismo mecanismo.

**Parágrafo 1º.** La producción directa incluye la contratación de terceros para la producción de licores destilados y alcohol potable con destino a la fabricación de licores sobre los cuales el departamento contratante ostente la titularidad de la propiedad industrial.

**Parágrafo 2º.** Si dentro de los seis (6) meses siguientes a la sanción de la presente ley las asambleas no han tomado la decisión a la que se refiere el inciso 3º de este artículo, se entenderá que el monopolio se ejerce mediante permisos. Lo anterior sin perjuicio de la facultad de las Asambleas de tomar o modificar esta decisión en cualquier momento.

**Parágrafo 3º.** Los cabildos indígenas y asociaciones de cabildos indígenas legalmente constituidos y reconocidos por el Ministerio del Interior en virtud de su autonomía constitucional, continuarán la producción de sus bebidas alcohólicas tradicionales y ancestrales para su propio consumo, máxime cuando se empleen en el ejercicio de su medicina tradicional. Estas prácticas formarán parte de sus usos, costumbres, cosmovisión y derecho mayor.

**Artículo 8º. Permisos para el ejercicio del monopolio como arbitrio rentístico sobre la producción de licores destilados.** Los permisos para el ejercicio del monopolio sobre la producción se otorgarán de conformidad con las siguientes reglas.

1. El permiso de producción debe:

- a) Ser claro y no discriminatorio para todos los productores;
- b) Obedecer la Constitución y las leyes vigentes que regulan la materia;
- c) Mantener las mismas condiciones para todo tipo de empresa: pública o privada de origen nacional o extranjero;
- d) No podrá establecer cuota mínima o máxima de volumen de mercancía que se deba producir en el departamento;
- e) No podrá establecer precio mínimo de venta de los productos;
- f) Ser solicitado por el representante legal.

2. La solicitud de permiso deberá resolverse en un término máximo de treinta (30) días hábiles, respetando el debido proceso y de conformidad con la ley.

3. Los permisos de producción se otorgarán mediante acto administrativo particular, contra el cual procederán los recursos de ley, garantizando que todos los licores, nacionales e importados tengan el mismo trato en materia impositiva, de acceso a mercados y requisitos para su introducción.

4. Los permisos de producción tendrán una duración de diez (10) años, prorrogables por un término igual.

5. El Departamento solo podrá otorgar permisos de producción de licores cuando el productor cumpla con los requisitos establecidos por las normas técnicas y sanitarias aplicables a la producción de los bienes objeto de monopolio.

6. El Departamento no podrá otorgar permisos de producción de licores cuando:

- a) El solicitante estuviere inhabilitado para contratar con el Estado de conformidad con la Constitución y las leyes vigentes que regulan la materia;
- b) El solicitante hubiese sido condenado por algún delito. En el caso de personas jurídicas, cuando el controlante o administrador, de derecho o de hecho, hubiese sido condenado por algún delito.
- c) Se demuestre qué empresas han ejercido prácticas restrictivas a la competencia. Adicionalmente, cuando las mismas hayan sido declaradas responsables por prácticas comerciales restrictivas de acuerdo con la Ley 155 de 1959 y actos de competencia desleal establecidos en la Ley 256 de 1996 o las que las modifiquen o reglamenten.

**Parágrafo.** En ningún caso será necesario contar con la aprobación de la Licorera Departamental ya que es facultad de la Gobernación el otorgamiento de los permisos de producción de licores.

**Artículo 9º. Contratos para el ejercicio del monopolio como arbitrio rentístico sobre la producción de licores destilados.** Los contratos se adjudicarán me-

diante licitación pública a iniciativa del Gobernador. La entidad estatal deberá utilizar un procedimiento de subasta, en el que los derechos de explotación fijados por la asamblea serán el valor mínimo sobre el cual los oferentes incrementarán el lance. En consecuencia, el margen mínimo debe ser al alza.

El proceso de licitación, las reglas para la celebración, ejecución y terminación de los contratos se sujetarán a las normas de la presente ley, sin perjuicio de las reglas generales previstas en las normas de contratación estatal vigentes.

Los contratos tendrán una duración de diez (10) años. Podrán prorrogarse por un término igual, caso en el cual el contratista deberá pagar el valor correspondiente a los derechos de explotación vigentes que la asamblea defina conforme lo indicado en el numeral 1º del artículo 18.

El proceso de adjudicación de los contratos deberá cumplir los principios de competencia, igualdad en el trato y en el acceso a mercados, y no discriminación, de conformidad con las reglas definidas en la presente ley.

**Parágrafo.** La elección de un contratista no impedirá la apertura de nuevas licitaciones para el mismo licor destilado u otros diferentes. En todo caso, se mantendrán las mismas condiciones para personas jurídicas públicas o privadas, nacionales o extranjeras, en lo que resulten aplicables.

**Artículo 10. Monopolio como arbitrio rentístico sobre la introducción de licores destilados.** Para ejercer el monopolio sobre la introducción de licores destilados, los gobernadores otorgarán permisos temporales a las personas de derecho público o privado de conformidad con las siguientes reglas:

1. La solicitud de permiso deberá resolverse en un término máximo de treinta (30) días hábiles, respetando el debido proceso y de conformidad con la ley.

2. Los permisos de introducción se otorgarán mediante acto administrativo particular, contra el cual procederán los recursos de ley, garantizando que todos los licores, nacionales e importados tengan el mismo trato en materia impositiva, de acceso a mercados y requisitos para su introducción.

3. Los permisos de introducción tendrán una duración de diez (10) años, prorrogables por un término igual.

**Artículo 11. Ejercicio del monopolio de introducción.** Quienes introduzcan licores destilados en los departamentos deberán:

1. Contar con el permiso de introducción al que se refiere la presente ley.

2. El permiso de introducción debe:

a) Ser claro y no discriminatorio para todos los introductores;

b) Obedecer la Constitución y las leyes vigentes que regulan la materia;

c) Mantener las mismas condiciones para todo tipo de empresa: pública o privada de origen nacional o extranjero;

d) No podrá establecer cuota mínima o máxima de volumen de mercancía que se deben introducir al departamento;

e) No podrá establecer precio mínimo de venta de los productos;

f) Ser solicitado por el representante legal de la persona que pretende hacer la introducción, anexando el certificado de existencia y representación legal;

g) Indicar las marcas con las correspondientes unidades de medidas que se pretenden introducir.

3. El Departamento no podrá otorgar permisos de introducción de licores cuando:

a) El solicitante estuviese inhabilitado para contratar con el Estado de conformidad con la Constitución y las leyes vigentes que regulan la materia;

b) El solicitante hubiese sido condenado por algún delito. En el caso de personas jurídicas, cuando el controlante o administrador, de derecho o de hecho, hubiese sido condenado por algún delito.

c) El solicitante se encuentre en mora en el pago de la participación o del impuesto al consumo.

4. El Departamento solo podrá otorgar permisos de introducción de licores cuando el productor cuente con el certificado de buenas prácticas de manufactura al que se refiere el parágrafo del artículo 4º del Decreto 1686 de 2012 o el que lo adicione, modifique o sustituya. Para productos importados este certificado deberá ser el equivalente al utilizado en el país de origen del productor, o el expedido por un tercero que se encuentre avalado por el Invima.

5. El Departamento solo podrá otorgar permisos de introducción de licores cuando el producto cuente con el registro sanitario expedido por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima). En ningún caso se aceptará la homologación o sustitución del registro sanitario.

**Parágrafo 1º.** En ningún caso será necesario contar con la aprobación de la Licorera Departamental ya que es facultad de la Gobernación el otorgamiento de los permisos de introducción de licores.

**Parágrafo 2º.** Los Departamentos deberán velar por la competencia sana entre los productos introducidos al departamento y los productos producidos por la Licorera Departamental.

**Parágrafo 3º.** Para los efectos del presente artículo, cada departamento podrá definir condiciones de almacenamiento, que se aplicarán en igualdad de condiciones a productos nacionales y extranjeros, y que en ningún caso podrán establecer cargas fiscales diferenciadas entre productos.

**Artículo 12. Seguimiento al ejercicio del monopolio.** Las asambleas departamentales tendrán la obligación de hacer seguimiento permanente al ejercicio del monopolio por parte del Gobernador, para lo cual este último presentará un informe anual.

**Artículo 13. Revocatoria de permisos.** Los permisos otorgados para la producción o introducción

podrán ser revocados por los Gobernadores cuando sus titulares incumplan alguno de los requisitos que fueron exigidos para su otorgamiento, cuando se incurra en una práctica violatoria de la libre competencia, o en alguna de las causales previstas en el artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**Parágrafo.** Se prohíbe a los departamentos solicitar el cumplimiento de requisitos adicionales a los establecidos en la presente ley.

### CAPÍTULO III

#### Rentas del monopolio

**Artículo 14. Rentas del monopolio.** En ejercicio del monopolio rentístico son rentas de los departamentos las siguientes:

1. La participación que se causa sobre los licores destilados que se consuman en la respectiva jurisdicción departamental en donde se ejerza el monopolio.
2. La participación que se causa sobre el alcohol potable con destino a la fabricación de licores.
3. Los derechos de explotación que se deriven del ejercicio del monopolio sobre la producción de licores destilados.

**Artículo 15. Participación sobre licores destilados.** Los departamentos que ejerzan el monopolio de licores destilados, en lugar del impuesto al consumo establecido en la ley, tendrán derecho a percibir una participación sobre los productos objeto del monopolio que se consuman en su jurisdicción.

Las asambleas departamentales establecerán la participación aplicable, cuya tarifa en ningún caso será inferior a la del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares.

La tarifa de la participación deberá ser igual para todos los licores destilados sujetos al monopolio y aplicará en su jurisdicción tanto a los productos nacionales como a los extranjeros, incluidos los que produzca la entidad territorial.

**Parágrafo.** Las disposiciones sobre causación, declaración, pago, señalización, control de transporte, sanciones, aprehensiones y decomisos y demás normas especiales previstas para el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares se aplicarán para efectos de la participación del monopolio de licores destilados y alcohol potable con destino a la fabricación de licores.

**Artículo 16. Participación sobre alcohol potable con destino a la fabricación de licores.** Los departamentos que ejerzan el monopolio sobre alcoholes potables con destino a la fabricación de licores tendrán derecho a percibir una participación.

Dicha participación corresponderá a un valor en pesos por litro de alcohol, entre \$110 y \$440 de conformidad con lo que determine la asamblea departamental. (Valores año base 2017).

Los valores de este rango se incrementarán a partir del primero (1º) de enero del año 2018, con la variación anual del índice de precios al consumidor certificado por el DANE al 30 de noviembre y el resultado se

aproximará al peso más cercano. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público certificará y publicará antes del 1º de enero de cada año, el rango de las tarifas así indexadas e informará la variación anual del índice de precios al consumidor para actualizar las tarifas de cada departamento.

La tarifa de la participación deberá ser igual para todos los alcoholes potables sujetos al monopolio y aplicará en su jurisdicción tanto a los productos nacionales como a los extranjeros, incluidos los que produzca la entidad territorial.

**Artículo 17. Destinación de los recursos.** Las rentas a las que se refiere la presente ley se destinarán así:

1. Del total del recaudo de las rentas del monopolio de licores destilados, y del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, los departamentos destinarán el 37% a financiar la salud y el 3% a financiar el deporte.
2. En todo caso, para efectos de la destinación preferente ordenada por el artículo 336 de la Constitución, por lo menos el 51% del total del recaudo de las rentas del monopolio de licores destilados deberá destinarse a salud y educación.

3. De la totalidad de las rentas derivadas del monopolio del alcohol potable se destinará por lo menos el 51% a salud y educación, y el 10% a deporte.

4. El Departamento de Cundinamarca transferirá al Distrito Capital el 10,5% del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y de la participación de licores destilados que se cause sobre productos consumidos en el Distrito Capital y en el Departamento de Cundinamarca. El Distrito Capital destinará el 88% de esos recursos a salud y el 12% a deporte.

**Artículo 18. Derechos de explotación.** Los departamentos que ejerzan el monopolio sobre la producción e introducción de licores destilados percibirán derechos de explotación que serán definidos por la asamblea departamental como una suma fija en pesos, igual para todos los productos, que se pagará por una sola vez para toda la vigencia inicial del permiso o contrato, y que no podrá depender de volúmenes, precios, marcas o tipos de producto, teniendo en cuenta lo siguiente:

1. Cuando para el ejercicio del monopolio sobre la producción de licores destilados se requiera la suscripción de un contrato, la asamblea fijará un valor mínimo, cada año, aplicable para los efectos previstos en el artículo 9 de la presente ley. Los derechos de explotación que defina la asamblea serán aplicables por igual a todas las licitaciones y a todos los productos, como valor mínimo sobre el cual los oferentes incrementarán el lance.

2. Cuando para el ejercicio del monopolio sobre la producción e introducción de licores destilados se requiera el otorgamiento de un permiso, la asamblea definirá un valor fijo que será igual para todos los licores sujetos al monopolio.

3. Los derechos de explotación se liquidarán y pagarán, una vez se otorgue o prorrogue el permiso o el contrato, según corresponda.

**Parágrafo.** Tratándose del ejercicio del monopolio de producción e introducción, las licorerías oficiales y

departamentales deberán pagar el mismo valor fijo que defina la asamblea para los permisos o contratos de producción, según sea el caso.

**Artículo 19. Imposición de cargas adicionales.** Las entidades territoriales no podrán imponer cargas a la producción, introducción, importación, distribución o venta de los productos sujetos al impuesto al consumo de licores, vinos aperitivos y similares o a la participación de licores que se origina en ejercicio del monopolio, así como los documentos relacionados con dichas actividades, con otros impuestos, tasas, sobretasas, contribuciones, compensaciones, estampillas, recursos o aportes para fondos especiales, fondos de rentas departamentales, fondos destinados a diferentes fines y cualquier tipo de carga monetaria, en especie o compromiso, excepción hecha del impuesto de industria y comercio y de aquellas que estén aprobadas por ley con anterioridad a la vigencia de esta norma.

#### CAPÍTULO IV

##### **Impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares**

**Artículo 20.** Modifíquese el artículo 49 de la Ley 788 de 2002 el cual quedará así:

“**Artículo 49. Base gravable.** El impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares está conformado por un componente específico y uno ad valorem. La base gravable del componente específico es el volumen de alcohol que contenga el producto, expresado en grados alcoholimétricos. La base gravable del componente ad valorem es el precio de venta al público por unidad de 750 cc, certificado por el DANE.

Estas bases gravables aplicarán igualmente para la liquidación de la participación, respecto de los productos sobre los cuales los departamentos estén ejerciendo el monopolio como arbitrio rentístico de licores destinados.

**Parágrafo 1º.** El grado de contenido alcoholimétrico deberá expresarse en el envase y estará sujeto a verificación técnica por parte de los departamentos, quienes podrán realizar la verificación directamente o a través de empresas o entidades especializadas. En caso de discrepancia respecto al dictamen proferido, la segunda y definitiva instancia corresponderá al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima)”.

**Parágrafo 2º.** Para efectos de la certificación de que trata el presente artículo, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE se encuentra facultado para desarrollar directa o indirectamente a través de terceros, todas las gestiones indispensables para determinar anualmente el precio de venta al público de los productos sujetos al impuesto de consumo. Esta certificación deberá expedirse antes del 1 de enero de cada año.

El DANE deberá certificar la base gravable para cada uno de los productos específicos sujetos al impuesto al consumo o participación.

Las personas naturales o jurídicas, de cualquier orden o naturaleza, domiciliadas o residentes en el territorio nacional, están obligadas a suministrar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística

(DANE), los datos solicitados para efectos de determinar el precio de venta al público de los productos sujetos al impuesto al consumo. Las personas naturales o jurídicas que incumplan u obstaculicen los requerimientos de información del DANE estarán sujetas a las sanciones y multas señaladas en el artículo 6º de la Ley 79 de 1993.

**Artículo 21.** Modifíquese el artículo 50 de la Ley 788 de 2002 el cual quedará así:

“**Artículo 50. Tarifas del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares.** A partir del 1º de enero de 2017, el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares se liquidará así:

1. Componente Específico. La tarifa del componente específico del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares por cada grado alcoholimétrico en unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente, será de \$220.

2. Componente ad valorem. El componente ad valorem del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, se liquidará aplicando una tarifa del 25% sobre el precio de venta al público, certificado por el DANE.

**Parágrafo 1º. Tarifas en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.** El impuesto al consumo de que trata la presente ley no aplica a los productos extranjeros que se importen al territorio del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, salvo que estos sean posteriormente introducidos al resto del territorio Nacional, evento en el cual se causará el impuesto, por lo cual, el responsable previo a su envío, deberá presentar la declaración y pagar el impuesto ante el Fondo Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros, aplicando la tarifa y base general señalada para el resto del país.

Para los productos nacionales que ingresen para consumo al departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por cada unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente, solamente se liquidará la tarifa treinta y cinco (\$35,00) por cada grado alcoholimétrico.

Los productos que se despachen al Departamento deberán llevar grabado en un lugar visible del envase y la etiqueta y en caracteres legibles e indelebles, la siguiente leyenda: “Para consumo exclusivo en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”, y no podrán ser objeto de reenvío al resto del país.

Los productores nacionales y los distribuidores seguirán respondiendo ante el departamento de origen por los productos que envíen al Archipiélago, hasta tanto se demuestre con la tornaguía respectiva, guía aérea o documento de embarque, que el producto ingresó al mismo.

**Parágrafo 2º.** Todos los licores, vinos, aperitivos y similares, que se despachen en los Depósitos Francos autorizados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), y los destinados a la exportación y zonas libres y especiales deberán llevar grabado en un lugar visible del envase y la etiqueta y en caracteres

legibles e indelebles la siguiente leyenda: “Para exportación”.

**Parágrafo 3º.** Cuando los productos objeto de impuesto al consumo tengan volúmenes diferentes a 750 centímetros cúbicos, se liquidará el impuesto proporcionalmente y se aproximará al peso más cercano.

**Parágrafo 4º.** Las tarifas del componente específico se incrementarán a partir del primero (1º) de enero del año 2018, con la variación anual del índice de precios al consumidor certificado por el DANE al 30 de noviembre y el resultado se aproximará al peso más cercano. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público certificará y publicará antes del 1º de enero de cada año, las tarifas así indexadas.

**Artículo 22.** El Gobierno nacional cederá a los departamentos el valor del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares.

**Artículo 23. Prohibición de impuestos descontables en el impuesto al consumo.** La base gravable del impuesto al consumo de bebidas alcohólicas que esta ley establece no puede ser afectada o disminuida con impuestos descontables de cualquier tipo.

## CAPÍTULO V

### Otras disposiciones

**Artículo 24. Medidas de defensa comercial.** Los departamentos podrán solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo la aplicación de medidas de defensa comercial de conformidad con la normativa vigente, cuando estos consideren que se presenta una situación de daño o amenaza de daño de la rama de producción de la industria licorera, particularmente del aguardiente, causada por actividades relacionadas con prácticas como el dumping, los subsidios o subvenciones, o por daño grave o la amenaza de daño grave de la industria licorera por causa del aumento de las importaciones.

**Artículo 25. Prácticas restrictivas a la competencia.** Las autoridades departamentales podrán solicitar a la Superintendencia de Industria y Comercio la evaluación de la existencia de prácticas restrictivas a la competencia y el establecimiento de medidas cautelares así como de las medidas correctivas y de sanción que correspondan.

**Parágrafo.** La Superintendencia de Industria y Comercio monitoreará permanentemente el mercado de licores con el fin de asegurar que los precios del mercado se ajustan a las leyes que regulan la competencia. La Superintendencia entregará un informe escrito anual a la Federación Nacional de Departamentos y al Gobierno Nacional sobre las condiciones del mercado de estos productos.

**Artículo 26. Lucha anticontrabando.** Los licores destilados serán considerados como un producto sensible en la lucha contra el contrabando, en los términos establecidos en el artículo 47 de la Ley 1762 de 2015. Las autoridades nacionales y departamentales podrán solicitar a la DIAN, a la UIAF y a la Fiscalía General de la Nación, en el marco de sus respectivas competencias, su actuación ante la existencia de prácticas de contrabando y la investigación de las posibles infrac-

ciones aduaneras o ilícitos penales por contrabando o defraudación. Los departamentos podrán en el curso de los procesos penales y administrativos correspondientes intervenir y aportar pruebas que conduzcan a la sanción de las conductas antijurídicas y al resarcimiento de los daños causados.

Todo el que comercialice licores tendrá la obligación de suministrar al departamento o departamentos afectados, en caso de aprehensión de productos genuinos de contrabando, la información técnica y contable suficiente para hacer transparentes tanto sus cadenas de distribución como los pagos que reciben por sus ventas para ser puesta en conocimiento de las autoridades competentes. En caso de no ser aportada dicha información, o haberse determinado judicialmente la existencia de contrabando o beneficio por causa del contrabando, el departamento o departamentos afectados podrán negar o revocar el permiso de introducción mediante resolución motivada. Lo propio sucederá cuando el solicitante o sus representantes, o en el caso de personas jurídicas, miembros de junta directiva o personal de confianza, en Colombia o en el exterior, hayan sido sancionados según las normas sobre contrabando o lavado de activos.

Los departamentos podrán suscribir convenios con la Policía Nacional y la DIAN para efectos de implementar planes y estrategias de lucha contra el contrabando en su territorio.

**Artículo 27. Señalización.** Los Departamentos establecerán un sistema único de señalización, como mecanismo de trazabilidad para controlar la producción y distribución en todo el territorio nacional de los bienes que son objeto de impuestos al consumo y de participaciones del monopolio sobre licores destilados y alcoholes potables, a cargo de los sujetos pasivos de tales impuestos y participaciones, que será implementado y administrado por la Federación Nacional de Departamentos, y puesto en marcha a más tardar dentro del año siguiente a la vigencia de la presente ley.

Su administración y control serán coordinados con la DIAN y con el Invima.

El incumplimiento de los deberes de suministro de información al Sistema y en general de los deberes que se establezcan a cargo de los distintos actores, será sancionada con multas hasta de cincuenta salarios mínimos mensuales vigentes; si se trata funcionarios públicos tal incumplimiento será sancionado hasta con la destitución del cargo; lo anterior, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de la presente ley.

**Artículo 28. Administración y control de las rentas del monopolio.** La administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones e imposición de sanciones, en relación con la participación y los derechos de explotación de que trata la presente ley, son de competencia de los departamentos, para lo cual aplicarán los procedimientos y el régimen sancionatorio establecidos en el Estatuto Tributario Nacional y en las disposiciones aplicables a los productos gravados con el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares.

**Artículo 29. Protección especial al aguardiente colombiano.** Los departamentos que ejerzan el monopolio de la producción directamente, previa aprobación de su Asamblea, quedan facultados para suspender la expedición de permisos para la introducción de aguardiente, nacional o extranjero, en sus respectivas jurisdicciones.

Dicha suspensión no podrá ser superior a seis (6) años y deberá otorgarse exclusivamente por representar amenaza de daño grave a la producción local, sustentado en que existe un problema de mercado derivado de un incremento súbito e inesperado de productos similares y en competencia desleal, provenientes de fuera de su departamento a su territorio y siempre y cuando no se trate de una medida discriminatoria cuya finalidad sea restringir arbitrariamente el comercio y se aplique de manera general para todos los licores de dicha categoría, nacionales e importados. En cualquier momento, esta suspensión podrá volver a aplicarse bajo el supuesto normativo antes señalado.

**Parágrafo.** La definición del término aguardiente en el artículo 2º de la presente ley se utilizará para los efectos de este artículo.

**Artículo 30.** La comercialización de licores obtenidos por una licorera oficial, en los departamentos que han adoptado el monopolio se hará de conformidad con el régimen contractual que le sea aplicable. Los Departamentos conservarán la facultad de definir la distribución de los licores producidos directamente por sus licoreras oficiales o departamentales, incluidos aquellos respecto de los cuales ostenten la propiedad industrial.

**Artículo 31. Transición.** Los contratos, convenios, actos administrativos y los demás actos jurídicos por medio de los cuales se autorice a un tercero para la producción e introducción de licores y alcohol potable en el ejercicio del monopolio, existentes a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, conservarán su vigencia hasta el término estipulado en los mismos. A futuro, se acogerán a lo establecido en la presente ley.

Los contratos, convenios, actos administrativos y demás actos jurídicos a través de los cuales las licoreras oficiales y departamentales contratan la distribución, conservarán su vigencia y podrán ser prorrogados en los términos de la presente ley.

**Artículo 32.** Los departamentos podrán ejercer el monopolio de producción mediante esquemas de asociación entre departamentos, y entre departamentos y personas jurídicas de naturaleza privada.

**Artículo 33.** Adiciónese un parágrafo al artículo 468-1 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

**Parágrafo.** A partir del 1º de enero de 2017, quedarán gravados con el impuesto sobre las ventas a la tarifa del 5% los bienes sujetos al impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares y/o participación de que trata la presente ley.

**Artículo 34.** El recaudo generado por el impuesto sobre las ventas a la tarifa del 5% en el caso de los licores, vinos, aperitivos y similares gravados con el impuesto al consumo, es un ingreso corriente de la Nación sin destinación específica.

La información contenida en las declaraciones de IVA que presenten los responsables, deberá ser compartida por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) con las secretarías de hacienda de los Departamentos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 585 de E.T.

**Artículo 35. Propiedad Intelectual.** El Gobierno nacional a través del Programa de Transformación Productiva del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, apoyará aquellas gobernaciones que, haciendo uso del sistema de propiedad intelectual, propendan por ofrecer a cualquier licor producido por las licoreras departamentales mecanismos que posicionen dicho producto en el mercado. A dichos efectos las gobernaciones analizarán la posibilidad de implementar figuras tales como denominaciones de origen, marcas de certificación o marcas colectivas y diseños industriales.

**Artículo 36.** Los departamentos podrán solicitar al Invima que certifique el contenido alcoholimétrico de los productos previstos en esta ley. Si el Invima encuentra una inconsistencia entre el contenido alcoholimétrico y lo previsto en la etiqueta habrá lugar a la revocatoria prevista en el artículo 13 de la presente ley, sin perjuicio de las sanciones administrativas, fiscales y penales que correspondan.

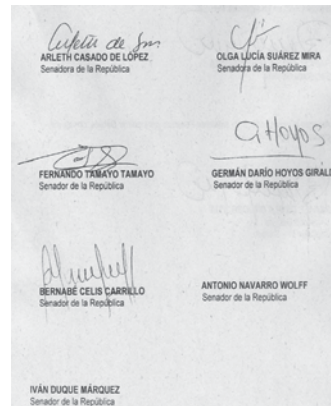
En caso de acreditarse dichas inconsistencias respecto del contenido alcoholimétrico, los Departamentos podrán solicitar a la Superintendencia de Industria y Comercio sancione dichas conductas en los términos del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, o de aquella que la sustituya o modifique.

**Artículo 37.** Los contratos de distribución suscritos por agentes privados sobre licores destilados deberán velar por el cumplimiento del principio de libre competencia económica prevista en el artículo 333 de la Constitución Política y deberán velar porque las personas escogidas como distribuidores cuenten con amplia experiencia e idoneidad.

**Artículo 38. Vigencia y derogatorias.** La presente ley entra a regir el 1º de enero del año 2017 y deroga los artículos 61, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69 y 70 de la Ley 14 de 1983, los artículos 121, 122, 123, 125, 128, 129 y 130 del Decreto 1222 de 1986, el artículo 51 de la Ley 788 de 2002 y el parágrafo 1º del artículo 2º de la Ley 693 de 2001 y las demás que le sean contrarias.

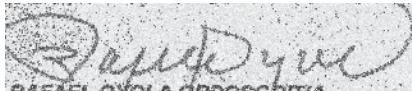
De los honorables Congresistas,

#### Ponentes




Bogotá, D. C., 1º de junio de 2016

En la fecha se recibió ponencia y texto propuesto para primer debate del **Proyecto de ley número 189 de 2016 Senado, 152 de 2015 Cámara, acumulado con los Proyectos de ley número 135 de 2015 Cámara y número 158 de 2015 Cámara, por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados, se modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y se dictan otras disposiciones.** En los siguientes terminos.



**RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA**  
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia para primer debate, consta de cincuenta y dos (52) folios.



**RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA**  
Secretario General  
Comisión III – Senado.

**CONTENIDO**

Gaceta número 345 - Miércoles 1º de junio de 2016  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia para tercer debate (primero en Senado) y texto aprobado en segundo debate en Plenaria de Cámara y propuesto para tercer debate en Comisión Cuarta de Senado del proyecto de ley número 039 de 2015 Cámara, 183 de 2016 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los cincuenta (50) años de vida administrativa del departamento del Quindío, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para primer debate en Senado al proyecto de ley número 185 de 2016 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 191 de 1995. ....	5
Ponencia para tercer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 189 de 2016 Senado, 152 de 2015 Cámara, acumulado con los proyectos de ley número 135 de 2015 Cámara y 158 de 2015 Cámara, por la cual se fija el régimen propio del Monopolio Rentístico de Licores Destilados, se modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y se dictan otras disposiciones.....	10

