

**ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO AL
CONSUMO DE LICORES EN COLOMBIA Y SU IMPACTO EN MATERIA
FISCAL**

DÍAZ BELTRÁN BEATRIZ

GONZÁLEZ ROJAS MÓNICA

INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA COLEGIOS DE COLOMBIA - UNICOC

COLEGIO JURÍDICO Y DE CIENCIAS POLÍTICAS

CHÍA- CUNDINAMARCA

2017

**UN ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO EN
CONSUMO DE LICORES EN COLOMBIA Y SU IMPACTO EN MATERIA
FISCAL**

DÍAZ BELTRÁN BEATRIZ

GONZÁLEZ ROJAS MÓNICA

Monografía como requisito para obtener el título de ABOGADO

ASESOR TEMÁTICO:

Dr. Vladimir González González

**INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA COLEGIOS DE COLOMBIA – UNICOC -
COLEGIO JURÍDICO Y DE CIENCIAS POLÍTICAS
CHÍA- CUNDINAMARCA**

2017

DEDICATORIA

A Dios.

Por su infinita bondad y amor.

A Nuestros Hijos: Valeria Romero Díaz, Felipe Romero Díaz y Harold David García González.

Por su paciencia y comprensión, por todo el tiempo que dejamos de compartir con ellos durante el transcurso de la carrera e investigación de este trabajo.

A mi madre Blanca Irene Rojas, mi padre Héctor González, hermanas y hermanos

Por su apoyo incondicional, por sus buenos consejos, y la motivación constante durante el proceso de formación como abogadas.

A nuestro director de Monografía, Dr. Vladimir González González.

Por el apoyo permanente y ejemplo de perseverancia.

A la Institución Universidad Colegios de Colombia UNICOC y Docentes.

Por la formación ética, responsable y profesional ofrecida durante los 10 semestres de la carrera en el Colegio Jurídico.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	6
JUSTIFICACIÓN	8
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	10
OBJETIVOS	13
Objetivo General	13
Objetivos Específicos	13
HIPÓTESIS	14
MARCOS REFERENCIALES	15
Marco constitucional y jurisprudencial	16
Marco Legal	20
METODOLOGÍA	21
CAPÍTULO I	22
EL IMPUESTO AL CONSUMO: SU EVOLUCIÓN EN COLOMBIA	22
1.1 Antecedentes del impuesto al consumo	22
1.2 Algunas definiciones del impuesto al Consumo	25
1.3 Origen del impuesto al consumo	25
1.4 Base gravable del Impuesto al consumo	27
1.5 Tarifas del Impuesto al consumo	28
1.6 Monopolio Rentístico	28
1.7 Monopolio Rentístico en Colombia	29
1.8 Principios del Monopolio Rentístico	31
CAPÍTULO II	32
ANÁLISIS COMPARATIVO DEL MARCO LEGAL DEL IMPUESTO AL CONSUMO	32
2.1 Resumen de la Ley 1819 de 19 de diciembre de 2016	34
2.2 Destinación de los Recursos	41
CONCLUSIONES	43
RECOMENDACIONES	46
BIBLIOGRAFÍA	47

INTRODUCCIÓN

El presente documento realiza un análisis comparativo de la Ley 1816 de 2016, por medio de la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico, y modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, con respecto a la regulación existente y derogada, esto es, las Leyes 223 de 1995, 788 de 2002 y Ley 1393 de 2010, en donde se condensaban las regulaciones antes de la aprobación de la ley objeto de estudio, y a su vez evalúa el impacto fiscal de dicha regulación (González Suárez K. J., 2015). En cuanto al análisis comparativo de la Ley 1816 de 2016 con respecto a las leyes anteriormente mencionadas, es necesario presentar la normatividad ya existente del impuesto de licores y los cambios obtenidos con la fijación del nuevo régimen y la reforma tributaria.

Sea oportuno precisar, que este impuesto no cuenta con muchas fuentes de información, tales como; una bibliografía o jurisprudencia extensa, ni doctrina abundante; en tal sentido, todos los antecedentes acá recopilados de este impuesto se encuentran en la Constitución de 1991, el proyecto de Ley No. 152-2015 Cámara de Representantes y 189 de 2016 Senado de la República, jurisprudencia y leyes existentes, y en algunas monografías que han abordado puntualmente el tema, entre otras la titulada el “*Análisis tributario del proyecto de ley de licores en Colombia presentado por el gobierno nacional ante el congreso de la república en el año 2015*” (González Suárez, K. J. , 2017)

La presente investigación pretende abordar el impuesto al consumo, centrando la investigación en un análisis comparativo con relación de las diferentes normatividades que lo regularon desde su consagración en Colombia, este trabajo como es de orden comparativo, inductivo, *(es aquel método científico que obtiene conclusiones generales a partir de premisas particulares. Se trata del método científico más usual, en el que pueden distinguirse cuatro pasos esenciales: la observación de los hechos para su registro; la clasificación y el estudio de estos hechos; la derivación inductiva que parte de los hechos y permite llegar a una generalización; y la contrastación.)* ya que como resultado en esta propuesta se inferirán consecuencias jurídicas y tangencialmente algunas consecuencias tributarias fiscales o económicas.

Para realizar este análisis comparativo, se abordará primero, los conceptos básicos del Impuesto al consumo y su importancia en nuestro país; en segundo lugar, su origen y la regulación antes de la aprobación de la Ley 1816 de 2016, en tercer lugar el monopolio rentístico, el propósito de éste en Colombia, así como sus antecedentes; para finalmente, presentar la Ley 1816 de 2016, las modificaciones realizadas con respecto de las legislaciones derogadas como: la ley 223 de 1995, 788 de 2002 y 1393 de 2010.

Con el desarrollo de este trabajo se pretende definir los cambios y efectos jurídicos relevantes en materia tributaria y el impacto en materia fiscal para los Departamentos.

En conclusión, se plasmarán algunas recomendaciones para que el gobierno nacional las tenga en cuenta al momento de promulgar el decreto reglamentario de la misma de manera que se llenen las llamadas lagunas o vacíos de legales existentes, y la implementación de la ley se desarrolle sin que se presenten traumatismos administrativos en los departamentos.

JUSTIFICACIÓN

Este análisis comparativo pretende abordar los cambios realizados con la Ley 1816 de 2016, mediante la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados, además que modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares y su posible impacto fiscal en los entes territoriales.

Es importante señalar que con la implementación del monopolio rentístico para licores y destilados y la modificación del impuesto al consumo de licores, se pretende obtener recursos para los departamentos, que son destinados a una finalidad social, enfocada hacia la financiación de los servicios de educación y salud, en cada una de las entidades territoriales Departamentales. El tema que se aborda es novedoso, no solo por lo reciente de la expedición de la ley que se revisa, si no, además, porque para empezar a implementar el monopolio rentístico están desarrollando las acciones preliminares para tal efecto, como el cambio en las tarifas señaladas por la modificación del impuesto, que comenzaron a regir el primero de enero del presente año.

El tema tiene importancia actual en razón a la posición adoptada por FENALCO y la ANDI cuando en el congreso se discutía su articulado lo consideraban nocivo para sus intereses pues argumentaban que el resultado sería un aumento del contrabando y la ilegalidad, en razón al incremento de los precios de venta al público para los licores.

Además en la actualidad constitucional obtiene relevancia en la medida que Colombia ha adquirido una amplia tradición antimonopolística estipulada en el artículo 333 de la Constitución Política que consagra los principios de libertad económica y libre competencia; pero después de dieciséis años de vigencia de nuestra constitución el congreso desarrolla legalmente el artículo 336 de la Constitución Política de 1991, en donde estipula que los monopolios se establecen como generadores de rentas para los departamentos con una finalidad de interés público o social y que, cuando las rentas se obtuvieran por este monopolio, estarían destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación. (Constitución Política, 1991)

De igual manera, con la aprobación de esta ley, el Estado colombiano cumple con requisitos, como el de pertenecer a La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ya que, para los países de América Latina, ser miembro de esta organización conlleva a importantes

beneficios económicos, entre otros los relacionados con la ejecución de los Tratados de Libre Comercio suscritos por Canadá, Estados Unidos y la Unión Europea. (OCDE), 2015)

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Los antecedentes históricos más recientes se remontan a la promulgación de la Ley 14 de 1983, mediante la cual el Congreso determinó en su artículo 61 que *“La producción, introducción y venta de licores destilados constituyen monopolios de los departamentos como arbitrio rentístico en los términos del artículo 31 de la Constitución Política de Colombia. En consecuencia, las Asambleas Departamentales regularán el monopolio o gravarán esas industrias y actividades, si el monopolio no conviene, conforme a lo dispuesto en esta Ley”*

El artículo 64 señalaba que *“El impuesto de consumo que en la presente Ley se regula es nacional, pero su producto se cede a los departamentos, intendencias y comisarias”*. Seguramente el artículo 66 señaló las tarifas a cobrar para este impuesto así: *“El impuesto de consumo sobre licores, vinos, vinos espumosos o espumantes, aperitivos y similares, se determina sobre el precio promedio nacional al detal en expendio oficial o en defecto de éste, del primer distribuidor autorizado, de la botella de 750 mililitros de aguardiente anisado nacional, según lo determine semestralmente el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.*

Las tarifas por botella de 750 mililitros o proporcionalmente a su volumen, serán las siguientes:

El 35% para licores nacionales y extranjeros.

El 10 % para vinos, vinos espumosos o espumantes y aperitivos y similares extranjeros.

El 5% para vinos, vinos espumosos o espumantes, aperitivos y similares nacionales.

El 15% para los licores que se importen o ingresen a la Intendencia de San Andrés y Providencia”

En 1995, el Congreso promulga la Ley 223, en la cual estructuró el impuesto al consumo de licores de una manera más científica estableciendo en los artículos 202 , 203, 204 y 205 lo concerniente al hecho generador, el sujeto pasivo , la acusación y la base gravable determinando como momento de causación del impuesto, para los productos nacionales *“...entrega en fábrica o en planta para su distribución, venta o permuta en el país, o para publicidad, promoción, donación, comisión o los destinados a autoconsumo...”*, y para los productos importados el momento en que se introducen al país. En cuanto a la base gravable, la ley hacía una división entre los productos con graduación

alcoholimétrica de 2.5 a 20 de 20 a 35% y de más de 35%; con estos rangos se determinaba la base gravable en

Posteriormente con la Ley 788 de 2002, se varió un poco la estructura tributaria del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares; se introduce, por completo, el concepto de grados alcoholimétricos para determinar la base gravable del impuesto, reemplazando al precio de venta al detallista y al detal, como lo traía la Ley 223 de 1995. Así lo determinó su artículo 49 *“La base gravable está constituida por el número de grados alcoholimétricos que contenga el producto. Esta base gravable aplicará igualmente para la liquidación de la participación, respecto de los productos sobre los cuales los departamentos estén ejerciendo el monopolio rentístico de licores destilados”*.

Las tarifas del impuesto son fijadas con relación a los grados de alcohol del producto, incluyendo el IVA cedido del 35%, así: entre 2.5 y hasta 15 grados \$110,00 por cada grado alcoholimétricos; de más de 15 y hasta 35 grados, \$180,00 por cada grado alcoholimétricos; productos de más de 35 grados, \$270,00 por cada grado alcoholimétricos; vinos de hasta 10 grados, \$60,00 por cada grado alcoholimétricos.

Artículo 50 Tarifas *“Las tarifas del impuesto al consumo, por cada unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente, serán las siguientes:*

- 1. Para productos entre 2.5 y hasta 15 grados de contenido alcoholimétrico, ciento diez pesos (\$ 110,00) por cada grado alcoholimétrico.*
- 2. Para productos de más de 15 y hasta 35 grados de contenido alcoholimétrico, ciento ochenta pesos (\$180,00) por cada grado alcoholimétrico.*
- 3. Para productos de más de 35 grados de contenido alcoholimétrico, doscientos setenta pesos (\$ 270,00) por cada grado alcoholimétrico.”*

Finalmente, la Ley 1393 de 2010, en su artículo 8 modificó el artículo 50 de la ley 788 estableciendo las tarifas del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, por cada unidad de botella de 750 c.c. o su equivalente, en los siguientes valores: Para productos de hasta 35 grados, doscientos cincuenta y seis pesos \$256 por cada grado alcoholimétrico. Para productos de más de 35 grados, cuatrocientos veinte pesos (\$420) por cada grado alcoholimétrico.

La presente investigación se centra en realizar un análisis de los diferentes cambios normativos que trae la Ley 1816 de 2016 la cual regula la modificación de la estructura del impuesto al consumo y la fijación en el monopolio de licores como arbitrio rentístico que establecerá un régimen propio para los diferentes actores tanto públicos (p.ej. los Departamentos) como privados (p. ej. productores de licores, entre otros).

En conformidad de lo anterior se formula la siguiente pregunta de investigación:

¿Cuáles son los cambios legales que se dieron en Colombia en relación con regulación del impuesto al consumo de licores dispuesta mediante la Ley 1816 de 2016 y su impacto en materia fiscal?

OBJETIVOS

Objetivo General

Describir los cambios legales que se dieron en Colombia en relación con la regulación del impuesto al consumo dispuesta en la Ley 1816 de 2016 y su impacto en materia fiscal.

Objetivos Específicos

- I. Describir el marco teórico y legal del impuesto al consumo en Colombia.
- II. Realizar un análisis comparativo del marco legal del impuesto al consumo en Colombia.

HIPÓTESIS

En desarrollo de la aplicación de la Ley 1816 de 2016 “por el 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”; se cumplirá con los objetivos constitucionales dispuestos en el artículo 336 de la Constitución Política de la Constitución Política, así como el propósito de la ley 1816 de 2016, tales como: aumentar los recursos para la salud y la educación en los departamentos, disminuir el contrabando de licores y mantener su monopolio en cabeza del Estado; o por el contrario se disminuirán los recursos para entidades territoriales se aumentará el contrabando y se pondrá en riesgo la función del monopolio al abrirse la posibilidad de que se desmonte de forma progresiva y darse paso a la libre competencia.

MARCOS REFERENCIALES

A partir de lo preceptuado en el artículo 336 de la Constitución Política y de la interpretación de la Corte Constitucional en sentencia C 169 de 2004 la Corte Constitucional expuso el marco jurisprudencial para la implementación del monopolio rentístico al señalar que: “La jurisprudencia, a partir del texto constitucional vigente ha hecho énfasis en que la creación, organización y funcionamiento de los monopolios corresponde a la ley”. (C 169 de 2004, 2004) En ese sentido, a partir de las formulaciones constitucionales corresponderá con exclusividad al legislador no solo el establecimiento de un específico arbitrio rentístico con carácter monopolístico con fines de interés social o público sino también la determinación de las reglas a las que debe sujetarse el Estado en el recaudo, manejo, administración de las respectivas rentas. Por ello, debe la Corte reiterar que la Constitución de manera directa no crea los arbitrios rentísticos monopolísticos, sino que señala las reglas básicas que ha de atender el legislador para crear en cada caso el monopolio rentístico y, según sean las características del mismo, sujetarlo a las finalidades y condiciones básicas que señala la Constitución.

Se encuentra que el legislador por iniciativa gubernamental tiene facultad para definir el régimen propio de los monopolios rentísticos, lo que le permite regular las cuestiones atinentes a su creación, organización, funcionamiento, rentas y manejo de recursos.

Es importante anotar en este punto que en ocasiones las rentas derivadas de la explotación de un monopolio son cedidas por ley 223 del 95, pero no significa como lo ha advertido la Corte Constitucional en la misma sentencia que “La destinación señalada por el Constituyente para algunas de las rentas que el legislador resuelva monopolizar, no afecta la amplia potestad de éste en cuanto a la determinación de las específicas actividades y rentas. Solo que si el legislador resuelve monopolizar ciertas actividades debe sujetarse a la previsión constitucional en cuanto a la finalidad a que han de destinarse las respectivas rentas

Lo anterior significa que sobre las rentas de los monopolios que han sido cedidas a las entidades territoriales el legislador continúa teniendo un amplio margen de configuración legislativa que le

permite intervenir, modificar o suprimir aspectos de las mismas en virtud de las facultades que constitucionalmente le otorga la Carta (artículo 336) sin vulnerar el principio de autonomía territorial “La Constitución reconoce a favor de las entidades territoriales un derecho a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como un derecho a participar en las rentas nacionales. Este derecho, que constituye una expresión de la exigencia de otorgar suficiente autonomía a las entidades territoriales, encuentra como límites generales, el reconocimiento de competencias generales al Congreso para establecer las rentas nacionales y definir contribuciones fiscales y parafiscales.” (Sentencia C 414, 2012) Pese a lo expuesto, el artículo 362 de la Constitución Política impone una única restricción en relación con las rentas cedidas del monopolio, que solo escapen al ámbito regulatorio del legislador si se han causado e ingresado al patrimonio de la entidad territorial, pues en este momento ya no es admisible la intromisión del Congreso. (Artículo 362 Constitución, 1991).

Después de comparar el contenido de la Ley 223 de 1995, que regula el impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas alcohólicas, licores, vinos, aperitivos y similares, cigarrillos y tabaco elaborado, con la Ley 788 de 2002 que “modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares”, se explica por qué es necesario promulgar una norma que regule lo referente al impuesto de consumo de licores; ya que en las anteriores normas no se reguló completamente este impuesto, sino que se limitó a modificar algunos de sus elementos sustantivos, como son la base gravable y la tarifa, además respecto a las obligaciones de los responsables, la Ley 788 de 2002, frente a los productores, introduce una nueva obligación consistente en liquidar y recaudar de los distribuidores en el momento de la facturación, el valor el impuesto al consumo cuando los productos se despachen a otros departamentos, sin que ello signifique la derogación total de las demás obligaciones previstas en la Ley 223 de 1995 luego los importadores, los productores y solidariamente los distribuidores siguieron siendo sujetos pasivos o responsables del tributo, para quienes se necesitan, como ya lo dijimos una norma que regule íntegramente la tributación.

Marco constitucional y jurisprudencial

El artículo 363 de la constitución política se determina que el sistema tributario se fundamenta en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad. (Constitucion Política, 1991)

Al realizar un breve análisis del marco constitucional que regula el impuesto al consumo de licores, el cual por mandato del artículo 362 de la carta magna asigna su propiedad a los departamentos, encontramos 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.”*

En conclusión, en este artículo el constituyente del 91, no tiene en cuenta que los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales no pueden gozar de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares, veamos porqué: de acuerdo con lo establecido en el artículo 669 del Código Civil “el dominio (que se llama también propiedad) es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno. (el adverbio “*arbitrariamente*” fue declarado inexecutable por sentencia de la Honorable Corte Constitucional C-595 de 1999).

La definición de Propiedad viene del adverbio latino “*prope*”, que significa “*cerca*”, a través de su comparativo propio que significa “*más cerca*”. Según esto, la propiedad de los bienes nace simplemente del criterio de cercanía, de manera que se consideraría siempre más legítima la pretensión de quien más cerca está.

La honorable Corte constitucional ha hecho alusión en múltiples oportunidades a la definición de propiedad así en sentencia C-189/06 expresó *“Puede definirse a la propiedad privada como el derecho real que se tiene por excelencia sobre una cosa corporal o incorporeal, que faculta a su titular para usar, gozar, explotar y disponer de ella, siempre y cuando a través de su uso se realicen las funciones sociales y ecológicas que le son propias”*

En sentencia C-595 de 1999 precisamente cuando se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 669 del código civil la Corte expresó que *“la propiedad, en tanto que el derecho individual, tiene el carácter de fundamental, bajo las particulares condiciones que ella misma ha señalado. Justamente los atributos de goce y disposición constituyen el núcleo esencial de ese derecho.”*

En referencia a la privación que pueda sufrir un individuo del derecho de propiedad en jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia del 23 de junio de 1913 fue clara en señalar: *“el derecho de propiedad de las cosas incluye necesariamente la facultad de usarlas con toda libertad siempre que no*

perjudiquen los derechos de terceros; de modo pues que tanto puede privarse a un individuo de su propiedad tomando la cosa misma como impidiéndole en determinado caso el goce de ella.”

Por lo anterior, la propiedad (dominio), es un vínculo entre el sujeto y el objeto; es un derecho y comprende todas las facultades que el titular puede ejercer sobre las cosas; es un derecho real de usar, gozar y disponer arbitrariamente de lo que se es propietario. Pero en el caso de las rentas provenientes de la explotación del monopolio rentístico las entidades territoriales no pueden usar, gozar y disponer arbitrariamente de ellas, ya que estas facultades están regladas por la ley, si gozaren de las mismas garantías que los particulares podrían modificar el hecho generador o los sujetos pasivos o las tarifas impositivas.

La misma corte constitucional en sentencia C 720 de 1999 al analizar lo referente al artículo 362 de la Constitución, según el cual los bienes y rentas de propiedad de las entidades territoriales gozan de la misma protección que la propiedad de los particulares, inhibe al legislador para apropiarse o trasladar a la Nación las rentas efectivamente causadas a favor de una entidad territorial, con respecto a esto la sentencia aclara que *“en efecto, si el artículo 362 de la Constitución se lee en armonía con lo dispuesto por los artículos 150-12, 300-4 y 313-4 de la Carta no puede afirmarse nada distinto a que la garantía contenida en la primera de las normas citadas no limita la competencia del legislador para modificar o derogar tributos de las entidades territoriales.”*

Al continuar con el análisis constitucional referente a las rentas cedidas a los departamentos, el artículo 294 de la constitución determina que la ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317, pero la misma sentencia arriba mencionada es clara al afirmar que: *“El Congreso de la República puede modificar el régimen legal de un impuesto territorial, así ello disminuya el recaudo efectivo de recursos por ese concepto, y puede extinguirlo con base en consideraciones de conveniencia u oportunidad, como quiera que la supresión es una facultad implícita consustancial al ejercicio de la función legislativa en materia tributaria.”* Si bien el legislador tiene un amplísimo margen de acción respecto al diseño del sistema de finanzas intergubernamentales, lo cierto es que debe proceder de manera tal que no afecte los principios de razonabilidad y proporcionalidad que protegen la autonomía de las entidades territoriales frente a injerencias arbitrarias del nivel central del gobierno.”

Luego por vía de interpretación jurisprudencial en un sentido totalmente contrario al tenor puramente literal de la constitución; aspecto que es ratificado plenamente por nuestro máximo tribunal cuando en sentencia C219 de 1997; señala que la acepción "rentas tributarias" debe entenderse referida al producto de un impuesto, una tasa o una contribución, pero de ninguna manera tiene la facultad de crear, modificar o extinguir el régimen de un determinado tributo, pues esta última no puede ser objeto de dominio y enfatiza que el poder tributario del Legislador es pleno y que por esta razón, puede crear, modificar y eliminar impuestos, así como regular todo lo pertinente a sus elementos básicos, sin que con ello afecte lo dispuesto en el artículo 362 de la Carta; Que Taxativamente señala: *"En este orden de ideas, el Congreso de la República puede modificar el régimen legal de un impuesto territorial, así ello disminuya el recaudo efectivo de recursos por ese concepto, y puede extinguirlo con base en consideraciones de conveniencia u oportunidad, como quiera que la supresión es una facultad implícita consustancial al ejercicio de la función legislativa en materia tributaria. La expresión "renta tributaria", contenida en el artículo 362 de la Carta, se refiere a los recursos provenientes de tributos de propiedad de las entidades territoriales, que ya ingresaron a su patrimonio."*

Otra sentencia de la Corte Constitucional pertinente al tema que nos ocupa, es la sentencia C- 226 de 2004, ya que en ella se examina y declara la constitucionalidad de la Ley 788 de 2002, abordando temas como el monopolio rentístico; porque si bien 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 como arbitrio rentístico, persiguiendo 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. (Rodríguez, 2008) 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 manifestar 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, para el caso de licores como monopolio rentístico previsto desde la promulgación de la ley 14 de 1983.

Marco Legal

El marco legal sobre el impuesto al consumo de licores, vinos aperitivos y similares, son especialmente la Ley 1816 de 19 de diciembre 2016, por medio de la cual se estableció el régimen legal de este impuesto, regulados anteriormente en las Leyes 223 de 1995, 788 de 2002 y Ley 1393 de 2010.

METODOLOGÍA

El método utilizado para esta investigación es Cualitativo: porque es el más utilizado en las ciencias sociales, aunque también alude cualidades para investigaciones políticas y de mercado.

Esta metodología es la indicada para el desarrollo de este trabajo, puesto que se apoya en describir eventos, hechos, situaciones, comportamientos, personas y sus interacciones además de que anexa los pensamientos, actitudes y creencias derivadas de los participantes.

Este método se basa en datos descriptivos sumamente útiles para interpretar y entender algún problema social, por ejemplo, además que busca la significación de las cosas, el ¿Cómo?, ¿porque? y ¿para qué?

Una investigación cualitativa como la de este trabajo, debe contener los siguientes elementos según la (Universidad Pedagógica Nacional, 2000)

- Título de la investigación.
- Planteamiento del problema.
- Referentes teórico-conceptuales.
- Estrategia metodológica.
- Técnicas de investigación a emplear.
- Población atendida.
- Antecedentes de investigación.
- Productos y subproductos esperados.
- Cronograma de actividades.

Para concluir la calificación de este método será numérica y se tendrá en cuenta: el producto, las competencias demostradas y los elementos relacionados.

CAPÍTULO I

EL IMPUESTO AL CONSUMO: SU EVOLUCIÓN EN COLOMBIA

1.1 Antecedentes del impuesto al consumo

Para hablar de un tributo, como lo es el impuesto al consumo, es necesario entender para qué y porqué éste fue establecido; por esta razón, se inicia abordando los ingresos basados en el módulo de finanzas públicas, anunciado por la escuela superior de administración pública, que describe como la economía como disciplina se ha ocupado tradicionalmente del estudio del sector privado de la economía (de sus agentes económicos –individuos, empresas y economías domésticas–); es decir, del mercado. Sin embargo, la injerencia que tienen las normas tributarias, fiscales y presupuestales en las actividades económicas privadas, constituye unos elementos de la política económica de los Estados, cuya decisión política es tan importante, que condujo a que en la constitución la estableciera como una disciplina autónoma para su análisis. Que se nombró en principio como: “finanzas públicas” y empezó a designarse, desde los años setenta del siglo XX, “economía pública”. (Jose Silva ESAP, 2009)

En principio la “economía pública” trató los mismos problemas, más allá de las limitaciones presupuestales de ingresos, gastos y deuda pública. Ampliando de este modo, su campo de análisis a los bienes públicos, a la incidencia de los impuestos y gastos en el bienestar social, a los efectos de las regulaciones públicas, los derechos de propiedad, el problema de las externalidades y los procesos de toma de decisiones públicas.

Subyace un rasgo común a las múltiples definiciones de “finanzas públicas”: la delimitación de sus actividades a los componentes presupuestarios de ingresos, gastos y deuda pública. En la época moderna el primer autor que abordó el tema de las finanzas públicas fue Adam Smith quien en su libro “La riqueza de las naciones” realiza una exposición de aspectos sobresalientes de la política

económica de los Estados y en espacial el capítulo se constituye en la base de los tratados modernos de las finanzas públicas, contemplando tres temas que son hoy la piedra angular de una política fiscal a saber: El ingreso, el gasto y la deuda pública.

A partir de la vigencia de la Constitución de 1991 y la implementación en Colombia del Estado Social de Derecho, la política fiscal y tributaria puso énfasis en la equidad como su aspecto fundamental dando énfasis a la progresividad como principio que rige toda la legalidad; este principio lo encontramos en toda la normatividad en materia tributaria y constituyó un fundamento para la promulgación de la ley 1816 de 2016.

Igualmente, la Constitución instituyó como fundamento constitucional el principio de (Artículo 209 Constitución Política, 1991)eficiencia, es decir que los recursos deben de orientarse hacia la solución de los problemas más sensibles de la población por eso la ley que aquí analizamos prevé que un porcentaje de los recursos deben ser orientados hacia los gastos en salud y educación, para de esta manera cumplir con los fines esenciales del Estado.

La discusión de los criterios de equidad y eficiencia la han realizado exponentes de las dos escuelas económicas que más peso tienen en el pensamiento moderno como lo son la escuela keynesiana cuyo énfasis se basó en la crisis del 29, que pregona por una intervención mayor del Estado y la escuela clásica hoy que hoy es envuelve en el concepto de neoliberalismo.

La promulgación de la ley 1816 de 2016 necesariamente tiene una orientación keynesiana en la medida que constituye una intervención del Estado en la constitución de un monopolio rentístico y en el mercado de licores.

Las finanzas públicas desde el punto de vista axiológico (lo que debería ser) diseña las políticas públicas que puedan resultar más eficaces para alcanzar los objetivos propuestos de la intervención del Sector Público, cuyas funciones son principalmente cuatro: asignación, distribución, estabilización y redistribución de las riquezas, (Finanzas Publicas Territoriales, 2008) a fin de que, con el recaudo de dichos recursos, el Estado pueda cumplir con los fines esenciales señalados en la Constitución Política.

La conceptualización de las Finanzas Publicas ha venido variando desde la modernización del Estado, en nuestra actualidad se entiende que las finanzas públicas son una ciencia social, porque se trata de necesidades sociales, también que es una rama de la Economía por que toma del estudio de las necesidades y las satisfacciones de las mismas la base para la gestión de los recursos, que por una parte recauda Ingresos y por la otra cumple con el gasto público.

Sin embargo, con el crecimiento del Estado y la incorporación de nuevas responsabilidades y nuevas competencias surgen tres elementos distintivos que nos permiten definir el campo de acción de las finanzas públicas, según Programa De Administración Pública Territorial (Finanzas Publicas Territoriales, 2008)

El primero, es el recaudo de los Ingresos, el Estado tiene la potestad mediante su personalidad jurídica propia de establecer diferentes tributos, impuestos, servicios, inclusive puede participar en actividades económicas para la generación de ingresos. *El segundo*, es la intervención en la actividad económica, es una de las responsabilidades prioritarias del Estado que garantiza equilibrio macroeconómico del país, relacionado con la seguridad jurídica y las condiciones económicas de inversión para el sector privado; y *el tercero*, es el gasto público, tiene por objetivo la inversión en la satisfacción de las necesidades básicas colectivas de la sociedad. (Restrepo, 2015)

Para que el Estado pueda satisfacer estas necesidades, debe tener como prioridad la gestión que garantice la operación de generar ingresos y la recaudación de recursos para el uso eficiente en la financiación del gasto para cumplir con los fines esenciales del estado establecidos en el artículo 2 de la Constitución Política: *“son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y la vida económica, política, administrativa y cultural.....”*

En Colombia existen una amplia gama de ingresos, los cuales se dividen entre, los que son constitutivos de rentas, que suponen un incremento en el patrimonio del Estado y los no constitutivos de renta, los primeros a su vez, se subdividen en tributaros y no tributaros, aquellos están compuestos por: impuestos, tasas y contribuciones.

1.2 Algunas definiciones del impuesto al Consumo

un impuesto en general se define como *“cantidad de dinero que hay que pagar a la Administración para contribuir a la hacienda pública, esta cantidad de dinero se paga sin exigir contribución alguna por parte del Estado”* Diego González Ortiz es *“la obligación legalmente impuesta al ciudadano, por la que se exige a éste la realización del pago de una suma de dinero a un ente público, como contribución al sostenimiento de los gastos públicos.”* (Diego Gonzalez Ortiz)

aunque hoy en día, en vigencia del Estado Social de derecho, consideramos que al menos el contribuyente debe de exigir como retribución el hecho que el gasto se realice de manera transparente orientándolo a cumplir los fines del Estado y sin que pase por el filtro de la corrupción.

Otros autores como: Fernando Alonso Lopera hidalgo (Fernando Alonso Lopera, 2017) lo definen como un tributo que se paga al estado para soportar los gastos públicos. Estos pagos obligatorios son exigidos tanto a personas físicas, como a personas jurídicas.

De lo anterior se infiere que la colecta de impuestos es la forma que tiene el estado (como lo conocemos hoy en día), para financiarse y obtener recursos para realizar sus funciones. Para el tratadista Leonardo Peñuela Rodríguez, el impuesto al consumo es *“es un impuesto de carácter monofásico, que recae sobre la venta o prestación de servicios al consumidor final o la importación por parte de consumidor final.”*

El impuesto al consumo como un tributo departamental es de carácter monofásico, lo que quiere decir que este impuesto se genera una única vez, en todo el proceso de: elaboración, preparación y producción, hasta la venta al consumidor final del producto que para el caso que nos ocupa son los licores nacionales e importados. Este impuesto no es descontable del IVA, constituye para el comprador un costo contabilizado como un mayor valor del costo, del bien o del servicio adquirido.

1.3 Origen del impuesto al consumo

El origen de este impuesto se da por la necesidad de establecer Impuestos especiales a los licores, está a su vez es ligado a la teoría de bienestar social, ya que, se considera que el consumo de licor produce, después de cierto volumen en su ingesta, una de utilidad marginal sobre el individuo que lo consume, lo cual repercute negativamente en su salud, ocasionando deterioro de la misma, así como el peligro potencial al que se puede ver expuesto el individuo embriagado, así como el riesgo

para la sociedad, de allí la agravación de ciertas conductas punibles, cuando las mismas son cometidas bajo el influjo de bebidas alcohólicas. En este contexto, el consumo de licor se considera una externalidad negativa.

Por otra parte, la sociedad debe incurrir en unos costos sociales para evitar en lo posible los excesos de consumo de algunos individuos mediante regulaciones especiales, gastos en vigilancia y gastos en prevenir problemas o hacerle frente a los mismos (salud y seguridad social), tal como ocurre en los casos de accidente de tránsito. Dado que la oferta de productos de este sector es altamente diferenciada, existe una dificultad empírica para evaluar la demanda de licores por parte de la sociedad, y no se puede saber exactamente si aumentando el precio en un porcentaje X en cuanto disminuye el consumo o si disminuyendo el precio en cuanto aumenta el consumo, esta dificultad está ligada usualmente a la inexistencia de mediciones precisas de corto y largo plazo de las elasticidades precio de la demanda de cada uno de los distintos licores; aunque las distintas mediciones de elasticidades precio de la demanda por licores coinciden en asignar elasticidades negativas, los rangos de variación entre los distintos licores y entre el corto y el largo plazo pueden ser muy significativas.

Características del impuesto al consumo: (Reforma Tributaria Ley 1607, 2012)

- Indirecto: Recae sobre el consumo de los bienes y servicios gravados, el cual es trasladable al consumidor final a través de los precios.
- Instantáneo: El hecho imponible no se agota en un período concreto de tiempo, generalmente porque se vincula a situaciones esporádicas solo son tenidas en cuenta por la administración tributaria.
- Proporcional: Las operaciones sujetas se gravan con una tarifa fija, independientemente de la cuantía o magnitud de la base gravable.
- Regresivo u objetivo: No tiene en cuenta las cualidades personales del sujeto pasivo para la determinación del gravamen.
- Nacional: Son aquellos tributos administrados por la DIAN y que presentan la misma característica en todo el territorio, es decir se aplica en igual medida en todo el país, con algunas exenciones establecidas en la ley. Para efectos del impuesto al consumo este se cobra en todo el país excepto en el Amazonas y en San Andrés y Providencias.

Elementos del impuesto al consumo (de donde salen los elementos, favor citar la fuente): conforme a la Ley 223 de 1995 en sus artículos 202, 203 y 204 los elementos del impuesto al consumo son:

Sujeto activo: El estado, administrado a través de la DIAN y las entidades territoriales.

Sujeto pasivo: Son sujetos pasivos o responsables del impuesto los productores, los importadores y, solidariamente con ellos, los distribuidores. Además, son responsables directos los transportadores y expendedores al detal, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de los productos que transportan o expenden.

Hecho generador del impuesto: Está constituido por el consumo de licores, vinos, aperitivos, y similares, en la jurisdicción de los departamentos.

Causación: En el caso de productos nacionales, el impuesto se causa en el momento en que el productor los entrega en fábrica o en planta para su distribución, venta o permuta en el país, o para publicidad, promoción, donación, comisión o los destina a autoconsumo. En el caso de productos extranjeros, el impuesto se causa en el momento en que los mismos se introducen al país, salvo cuando se trate de productos en tránsito hacia otro país. Para efectos del impuesto al consumo de qué trata este capítulo, los licores, vinos, aperitivos y similares importados a granel para ser envasados en el país recibirán el tratamiento de productos nacionales. Al momento de su importación al territorio aduanero nacional, estos productos sólo pagarán los impuestos o derechos nacionales a que haya lugar.

1.4 Base gravable del Impuesto al consumo

La base gravable del Impuesto al consumo está determinada por el artículo 19 de la ley 1816 de 2016 y sus dos párrafos que taxativamente señalan: *“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, sin incluir el impuesto al consumo o la participación, certificado anualmente por el DANE, garantizando la individualidad de cada producto.”*

“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 destilados.”

“Parágrafo 1°. El grado de contenido alcoholimétrico deberá expresarse en la publicidad y en el envase. Esta disposición estará sujeta 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 2°. 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 1º 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.”

1.5 Tarifas del Impuesto al consumo

Las tarifas del impuesto al consumo están determinadas en el artículo 20 de la ley 1816 de 2016, que dispone como se liquidará este impuesto a partir del 1º de enero de 2017, el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares se liquidará así según la Ley 1816 de 2016.

1.6 Monopolio Rentístico

El artículo segundo de la ley 1816 de 2016 define el monopolio como arbitrio rentístico sobre los licores destilados como: la facultad exclusiva del Estado para explotar directamente o a través de terceros la producción e introducción de licores destilados y para organizar, regular, fiscalizar y vigilar la producción e introducción de licores destilados en los términos de la presente ley. 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.

1.7 Monopolio Rentístico en Colombia

La Corte Constitucional en sentencia C 540 de 2001 define el monopolio rentístico 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; conforme al máximo tribunal constitucional, 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.

Es importante manifestar que, si bien la Constitución Política de Colombia consagra la posibilidad de su existencia, no crea los monopolios de arbitrio rentístico: esta facultad está reservada al legislador, así lo manifestó la Corte Constitucional en Sentencia C-810 del 5 de noviembre de 2014, al señalar que se encuentra 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.

La policía nacional en varios de los informes sobre criminalidad ha señalado como causa de los delitos de homicidio, lesiones personales y violencia intrafamiliar el abuso del consumo de alcohol, es por eso que varios estudiosos de la criminología como el profesor Jorge Restrepo Montalvo ha abogado por cambiar las externalidades negativas del abuso del alcohol, ejercer el control del monopolio y a su vez la producción, distribución y comercialización de los licores.

Desde la radicación del proyecto de ley y sus primeros debates, se defendió este concepto de monopolio, los gobernadores de los diferentes departamentos especialmente el de Cundinamarca, junto con el Congreso, contribuyeron dentro del marco de sus competencias, a la realización de los cambios en la estructura del proyecto de ley, uno de los cuales fue la ratificación del monopolio, como además del establecimiento de las condiciones para los entes territoriales puedan tener el

control mediante el monopolio de los licores y mejorar o optimizar los ingresos destinados a la salud y la educación pública.

Tal como se ha señalado la Constitución de 1991 abordó en este artículo 336 el tema de los monopolios, admitiendo su existencia como arbitrios rentísticos que se encuentran sujetos a regulación legal mediante el establecimiento de un régimen propio por iniciativa gubernamental. Así mismo, la Carta Política advierte que las rentas provenientes del monopolio de licores, estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación.

De igual forma la Carta ha establecido que, en principio, debe existir una regulación especial de alcance nacional de los monopolios rentísticos, sin perjuicio de que la propia ley, en desarrollo del principio autonómico, pueda distribuir competencias y asignar funciones para la regulación de algunos aspectos de esas actividades a las entidades territoriales.

Entonces, a partir de lo preceptuado en el artículo 336 superior y de la interpretación que del mismo ha efectuado la Corte Constitucional, se concluye que el legislador por iniciativa gubernamental tiene facultad para definir el régimen propio de los Monopolios rentísticos, lo que le permite regular las cuestiones atinentes a su creación, organización, funcionamiento, rentas y manejo de recursos.

En armonía con lo anterior, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el monopolio de licores y sus características generales así:

(...) como es sabido, a pesar de que tanto la Constitución de 1886 como la de 1991 prefiguraron un modelo de Estado edificado sobre la base de la libertad de empresa, de industria y de comercio, dentro de un modelo de libre competencia que excluye la existencia de monopolios o de prácticas restrictivas del mercado, lo cierto es que en ambas Cartas se contienen disposiciones que permiten el establecimiento de monopolios como arbitrios rentísticos a favor del Estado, previa indemnización de quienes fueran privados del ejercicio de una actividad económica lícita.

Según lo anterior implica que el establecimiento de un régimen económico especial y excepcional para una actividad económica, autonomía regulatoria limitación a la libertad económica y libertad de empresa.

1.8 Principios del Monopolio Rentístico

En Ley 1816 de 2016 se estipularon los principios que rigen el ejercicio del monopolio rentístico por los departamentos, los cuales además de los principios que rigen toda actividad administrativa del Estado establecidos en el artículo 209 de la C.P., también se mencionaron los siguientes:

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 los criterios de salud pública y obtención de mayores recursos fiscales para atender la finalidad social del monopolio asociada a la financiación preferente de los servicios de educación y salud de su competencia.

No discriminación, competencia y acceso a mercados: Las decisiones que adopten los departamentos en ejercicio del monopolio 2016 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

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL MARCO LEGAL DEL IMPUESTO AL CONSUMO

La Ley 1816 de 2016, fijó el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados para los departamentos, y modificó el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, luego básicamente su comparación es frente a las tarifas señaladas para y descritas en la ley 788 de 2002.

El artículo 49 de la Ley 788 de 2002 señalaba que la base gravable estaba constituida “por el número de grados alcoholimétricos que contenga el producto Esta base gravable aplicará igualmente para la liquidación de la participación, respecto de los productos sobre los cuales los departamentos estén ejerciendo el monopolio rentístico de licores destilados.”

“PARÁGRAFO. 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”

Esta privación fue modificada para el caso de los departamentos que no ejerzan el monopolio sobre la producción e introducción de licores destilados, establecido en el artículo 19 de la Ley 1816 que dispuso: “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, sin incluir el impuesto al consumo o la participación, certificado anualmente por el DANE, garantizando la individualidad de cada producto. 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 destilados. Parágrafo 1°. El grado de contenido alcoholimétrico deberá expresarse en la publicidad y en el*

envase. Esta disposición 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)

En síntesis, la nueva ley modificó la base gravable para el impuesto a los licores que ya no se tomará solo sobre el número de grados alcoholimétricos que contenga el producto; sino además se aplicará sobre el precio de venta al público.

Frente a las tarifas la legislación anterior determinaba: *Las tarifas del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, por cada unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente, serán las siguientes: 1. Para productos de hasta 35 grados de contenido alcoholimétrico, doscientos cincuenta y seis pesos (\$256) por cada grado alcoholimétrico. 2. Para productos de más de 35 grados de contenido alcoholimétrico, cuatrocientos veinte pesos (\$420) por cada grado alcoholimétrico.*

Allí no se tenía en cuenta el precio al público mientras que la nueva legislación si lo tiene en cuenta, ya que determina: *A partir del 1° 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, aperitivos y similares, por cada grado alcoholimétrico en unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente, será de \$220. La tarifa aplicable para vinos y aperitivos será de \$150 en unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente. 2. El componente ad valorem del impuesto al consumo de licores, aperitivos y similares, se liquidará aplicando una tarifa del 25% sobre el precio de venta al público, antes de impuestos y/o participación, certificado por el DANE. La tarifa aplicable para vinos y aperitivos vínicos será del 20% sobre el precio de venta al público sin incluir los impuestos, certificado por el DANE.*

Estas tarifas no se aplican para los productos nacionales que ingresen para consumo al departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, ya que allí se mantiene que: por cada unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente, solamente se liquidará la tarifa treinta y cinco (\$35,00) por cada grado alcoholimétrico, y solo se aplicaran para los licores que ingresen posteriormente al territorio nacional.

Además, la ley establece otras disposiciones como: 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". 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.

Además, las tarifas del componente específico se incrementarán a partir del primero (1°) 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 1° de enero de cada año, las tarifas así indexadas.

La cerveza a pesar de ser un fermentado, al igual que el vino, no fue incluida en la Ley de Licores 1816, ni tampoco en la reforma tributaria recién tramitada, porque los impuestos de esta bebida son definidos semestralmente.

Cabe señalar que al momento de la aprobación de la ley de licores se intentó, por parte de los congresistas, definir un gravamen especial para las cervezas, sin embargo, esta proposición finalmente fue eliminada del articulado. En ese entonces se propuso que se evaluara la posibilidad de incluir la bebida en el proyecto de reforma tributaria, lo cual no sucedió luego la cerveza sigue con un régimen especial.

2.1 Resumen de la Ley 1819 de 19 de diciembre de 2016

La ley surge de la necesidad atender el mandato constitucional de expedir una norma 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 y que las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores, estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación.

En cumplimiento de este mandato se hizo necesaria la expedición de una ley que reglamentara la manera de ejercer el monopolio de arbitrio rentístico sobre licores; teniendo en cuenta los

parámetros de conservación e incremento de las rentas que por este concepto se generan y que además sean a favor de los Departamentos.

De igual forma esta Ley establece que el ejercicio equilibrado del monopolio por parte de los departamentos debe ser, sin discriminación alguna y en condiciones de equidad y transparencia, para asegurar la existencia de los ingresos generados de estas rentas, destinadas preferentemente a los sistemas de salud y educación.

En Colombia existe una prohibición general constitucional para el establecimiento de monopolios, pero el derecho constitucional colombiano ha encontrado una salva guarda a este mandato en el artículo 333 de la Constitución Política que consagran los principios de libertad económica y libre competencia, que como resultado la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 estableció la figura del monopolio arbitrio rentístico con el único objetivo que garantizara 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.

La figura del monopolio como 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 que 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, quedando 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.

Tanto en afirmaciones dadas por el Ministro de Hacienda a diferentes medios de comunicación entre ellos a noticias RCN, como en el comunicado de prensa 162 del 4 de octubre de 2016, se tiene claro que la finalidad de la Ley 1816 de 2016 es: aumentar los recursos en un 20%, lo que significa muchas más rentas para la salud pública y la educación, ya que hasta el año pasado los departamentos recaudaban un 1.5 billones de pesos, con esta ley se pretende recaudar 1.8 billones de pesos lo que genera más recursos para la Salud Pública y la Educación, además un porcentaje para el Deporte en los Departamentos.

Igualmente, en la ponencia para cuarto debate se argumenta como fundamento para su aprobación el hecho que la ley establece Reglas más claras, en donde las licoreras van a ver más fortalecidas, y los departamentos van a poder ejercer los Monopolios con esta norma que es más adecuada para que todos puedan participar de este mercado de la mejor manera y las empresas licoreras van a poder descontar el IVA que pagan por sus insumos, lo que las hace mucho más competitivas.

Al mismo tiempo la norma establece que los licores que tengan mayores precios pagarán un impuesto mucho mayor, generando que los productos nacionales como el aguardiente, que, por tener un precio más bajo, se favorece, ya que pagarán un impuesto mucho menor.

Es de anotar que el texto aprobado establece medidas anti contrabando en razón a una serie de controles impuestos para la producción de alcoholes como productos sensibles a esta práctica lo que significa penas y multas más fuertes para los contrabandistas, además de establecer medidas para el bodegaje de estos licores para que sea más fácil para los departamentos, controlar donde están estos productos y sea mucho más fácil capturar a los culpables de este tipo de delitos, además de que se contará con otra medida de control que consta de la expedición de una nueva etiqueta que llevara escrito “para uso exclusivo en Colombia”, que pretende determinar que los licores que ingresen al país, y que no la lleven, se presumirá son de contrabando.

Seguidamente señalaremos algunos de los aspectos más importantes de la ley así:

El artículo séptimo establece el monopolio como arbitrio rentístico sobre la producción de licores destilados para los departamentos figura esta que 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.

En el texto aprobado por el legislador permite que los cabildos indígenas y asociaciones de cabildos indígenas legalmente constituidos y reconocidos por el Ministerio del Interior en virtud de su autonomía constitucional, continúen con 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.

El artículo octavo reglamenta el ejercicio monopolio como arbitrio rentístico sobre la producción de licores destilados mediante contratos con terceros, siendo clara la norma en el sentido que los mismos se adjudicarán mediante licitación pública a iniciativa del gobernador y que la entidad estatal deberá utilizar un procedimiento de subasta ascendente sobre los derechos de explotación cuyo valor mínimo será fijado por la asamblea departamental.

En 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.

El valor mínimo de los derechos de explotación, para los términos del proceso de licitación será definido por la Asamblea como un porcentaje mínimo sobre las ventas, igual para todos los productos, que no podrá depender de volúmenes, precios, marcas o tipos de producto, es decir este proceso 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 ley.

El artículo determina además que el valor, debe estar soportado por un estudio técnico que verifique su idoneidad y compatibilidad con los principios señalados en el artículo sexto y señala para los mismos una duración de entre cinco (5) y diez (10) años, los cuales podrán prorrogarse por una vez y hasta por la mitad del tiempo inicial, caso en el cual el contratista continuará remunerando al Departamento los derechos de explotación resultantes del proceso licitatorio del contrato inicial, así mismo, las prórrogas no podrán ser ni automáticas ni gratuitas.

En cuanto al Monopolio como arbitrio rentístico sobre la Introducción de licores destilados, se determinó que, 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.

Igualmente determinó las reglas que deberán cumplir quienes introduzcan licores destilados en los departamentos de los cuales deberán contar con el permiso de introducción, permisos se otorgarán con base en las siguientes reglas: 1. 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; e) 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.

Igualmente se introdujeron algunas prohibiciones a los departamentos los cuales no podrán otorgar permisos de introducción 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) El solicitante se encuentre en mora en el pago de la participación o del impuesto al consumo.

d) Se demuestre que el solicitante se encuentra inhabilitado por la autoridad competente por violaciones al régimen general o a las normas particulares de protección de la competencia, incluido el régimen de prácticas comerciales restrictivas, o por violaciones a las normas I sobre competencia desleal, de conformidad con el parágrafo 2° del artículo 24 de la misma ley.

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 4° 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.

Al mismo tiempo 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. El solicitante deberá adjuntar una declaración juramentada que certifique que su representante legal y miembros de junta directiva no han sido hallados responsables por conductas ilegales que impliquen contrabando o adulteración de licores, ni la falsificación de sus marcas. Parágrafo 1°. 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.

Los Departamentos deberán velar por la competencia sana entre los productos introducidos al departamento y los productos producidos por la Licorera Departamental; igualmente podrán establecer las condiciones en que los licores nacionales y extranjeros deban almacenarse en lugares que se encuentren registrados ante el departamento. Para lo cual el Gobierno Nacional reglamentará los requisitos que deben cumplir el registro de estos recintos, que se aplicarán en igualdad de condiciones a productos nacionales y extranjeros, y que en ningún caso podrán establecer cargas fiscales adicionales, así como tampoco servicios de bodegaje oficial obligatorios.

En cuanto al seguimiento al ejercicio del monopolio, se faculta a las asambleas departamentales las cuales tendrán obligación de hacer seguimiento permanente al ejercicio del monopolio por parte del Gobernador, para lo cual este último presentará un informe anual.

Los permisos para la introducción podrán ser revocados por los Gobernadores cuando: 1. Sus titulares incumplan alguno de los requisitos que fueron exigidos para su otorgamiento. 2. Cuando se imponga una inhabilidad por una práctica restrictiva de la libre competencia, de conformidad con el parágrafo 2° del artículo 24 de la presente ley. 3. En los eventos previstos en el artículo 25 de esta ley. 4. Cuando el INVIMA encuentre una inconsistencia entre el contenido alcoholimétrico y lo previsto en la etiqueta, en los términos del artículo 35 de esta Ley. 5. Cuando ocurra alguna de las

causales previstas en el artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. 6. Por razones de salud pública, debidamente motivadas por la correspondiente secretaría de salud departamental o la dependencia que haga sus veces, y avaladas por un concepto favorable y vinculante del Ministerio de Salud y Protección Social. Parágrafo. Se prohíbe a los departamentos solicitar el cumplimiento de requisitos adicionales a los establecidos en la presente ley.

La ley determinó que en ejercicio del monopolio rentístico serían rentas de los departamentos las siguientes (Ley 1816, 2016): 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 que se utilice en la producción de los mismos en la respectiva jurisdicción departamental en donde se ejerza el monopolio. 3. Los derechos de explotación que se deriven del ejercicio del monopolio sobre la producción e introducción de licores destilados. Estos derechos de explotación no se causarán para la producción de alcohol potable.

Una de las modificaciones que trae la ley frente al régimen anterior es que los departamentos que ejerzan el monopolio de licores destilados, en lugar del impuesto al consumo establecido, tendrán derecho a percibir una participación sobre los productos objeto del monopolio que se consuman en su jurisdicción. (González Suárez, K. J. , 2017)

Las asambleas departamentales establecerán la participación aplicable, cuya tarifa no podrá ser inferior a la tarifa del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, en ninguno de los dos componentes a los que se refiere el artículo 20 de la Ley.

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.

Una renta adicional que recibirán los departamentos que ejerzan el monopolio sobre alcoholes potables con destino a la fabricación de licores tendrá será la del derecho a percibir una participación sobre alcohol potable con destino a la fabricación de licores; 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). (Ley 1816, 2016)

Los valores de este rango se incrementarán a partir del primero (01) 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 10 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. (Ley 1816, 2016)

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

2.2 Destinación de los Recursos

Las rentas a las que se refiere la ley se destinarán así: 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. 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. 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 el deporte. El Distrito Capital recibirá 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, que equivale a la participación establecida en el Decreto 1987 de 1988.

El Distrito Capital destinará el 88% de esos recursos a salud y el 12% a deporte. En el caso del Departamento de Cundinamarca, los porcentajes se determinarán una vez descontado el 10,5 % al que se transfieren al Distrito Capital.

Otro de los aspectos reglamentados por la ley se refiere a los derechos de los departamentos que ejerzan el monopolio sobre la producción e introducción de licores destilado, por lo cual percibirán

derechos de explotación derivados de la autorización a terceros para la producción y/o introducción de licores destilados en los términos previstos en la ley.

Los derechos de explotación sobre la producción resultantes del proceso licitatorio realizado y los derechos de explotación de la introducción serán el 2% de las ventas anuales de los licores introducidos, igual para todos los productos, que no podrá depender de volúmenes, precios, marcas o tipos de producto.

En todos los casos los derechos de explotación se liquidarán al final de la vigencia y se pagarán a más tardar el 31 de enero del año siguiente.

CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta que la pregunta de investigación consistió en determinar cuáles son los cambios legales que se dieron en Colombia en relación con regulación del impuesto al consumo de licores dispuesta mediante la Ley 1816 de 2016 y su impacto en materia fiscal, a continuación, se presentan las siguientes conclusiones en respuesta a la pregunta objeto de investigación:

El monopolio rentístico de los licores cobija no sólo su producción, sino su comercialización y distribución, así quedó consignado en el texto de la Ley 1816 de 2016, y se estableció que los departamentos contratarán la distribución a través de licitación pública, para darle mayor transparencia a su adjudicación.

La ley establece con el nuevo sistema impositivo para los licores aumentar el recaudo de las entidades territoriales de manera tal que los departamentos percibirán un ingreso adicional por concepto de derechos de explotación, que se definirá contractualmente o por las nuevas tarifas en caso que no implementen el monopolio rentístico previsto en la ley. Otra de las medidas es el establecimiento de un IVA del 5%, descontable para la industria nacional por cuenta de la fabricación de los envases, las tapas y etiquetas, pero no para los licores importados. La nueva ley incluye, adicionalmente, algunas normas que buscan controlar la adulteración y el contrabando de licores. En cuanto al impacto fiscal positivo a favor de los departamentos solo puede ser cuantificable en la medida que avance su implementación y exista la posibilidad de medir los efectos en cuanto al recaudo de recursos, pues la finalidad de la ley puede verse seriamente afectada por el aumento del contrabando o por el aumento de la producción ilegal.

Con la ley se busca establecer 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 porque: 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 permanentes y predecibles en todo momento; con la ley se subsana estas circunstancias que dificultan enormemente la

producción de licores nacionales; téngase en cuenta que Colombia no es un exportador importante de licores, como sí lo son todos sus vecinos centroamericanos y andinos.

Con el objetivo de asegurar la supervisión y vigilancia de los precios del mercado de licores, el artículo 24 incluyó un párrafo con 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 normativa vigente sobre la competencia desleal, 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.

Con su promulgación Colombia cumple con varias obligaciones previstas en tratados internacionales firmados con Estados Unidos y la Unión Europea, ya que 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; además que avanza en el cumplimiento de requisitos para el ingreso a la OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, que agrupa a 35 países miembros y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo.

La ley determina que 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.

Existe una inconsistencia en cuanto a la finalidad de la ley, pues de un lado se busca ampliar los recursos para las entidades territoriales, aumentando las tarifas del impuesto o negociándolas en el caso de la implementación del monopolio siendo esta una medida que busca limitar el consumo por

aspectos de salud pública; entonces si se aumenta el recurso tendremos que incentivar el consumo lo cual iría en contravía de una campaña para disminuir el mismo por razones de salud.

La ley tiene un efecto favorable frente a las licoreras fabricantes de aguardiente, pues quedaron protegidas en la nueva ley, con una salvaguardia que podrán activar las administraciones departamentales para prohibir que otros productores de este licor, nacionales o extranjeros, ingresen a sus mercados naturales.

RECOMENDACIONES

Es urgente promulgar el decreto reglamentario que permita definir las reglas de juego claras para que los departamentos puedan continuar con el recaudo del acuerdo con las nuevas tarifas tal como están definidas en la ley, definiéndose de una manera clara las disposiciones de carácter presupuestal en cuanto a la destinación de los recursos.

El decreto reglamentario debe señalar de una manera clara la reglamentación de la potestad que tienen los departamentos de revocar permisos de introducción de licores extranjeros cuando evidencien la ocurrencia de prácticas violatorias a la libre competencia, incumplimiento de los requisitos para el otorgamiento del permiso, práctica de contrabando, inconsistencias en los requisitos de etiquetado, las causales ya que un ejercicio arbitrario de esta facultad puede repercutir en demandad multimillonarias en contra de las entidades territoriales.

Igualmente deben promulgarse normas que busquen un mayor control del contrabando y la producción ilegal de licores; ya que su aumento contribuye entonces a un mayor debilitamiento a la producción nacional, debido a la competencia desleal que este fenómeno representa y de las rentas tributarias provenientes de las importaciones y producción legal, lo cual generará perjuicios irremediables a las finanzas de los sectores salud y educación, con los consecuentes riesgos a la salud pública que la ilegalidad y la generalización del consumo suponen, pues el contrabando no solo fomenta evasión tributaria y la distribución sin control de los productos, sino que también se utiliza como plataforma para encubrir productos adulterados que ponen en riesgo la salud pública de la población, conllevando costos para el sistema de salud originados por una mayor incidencia de enfermedades, adicciones y accidentes surgidos por la ingesta de licor adulterado.

BIBLIOGRAFÍA

- Restrepo, Juan Camilo. (2015). HACIENDA PÚBLICA, 10. U. Externado de Colombia, 2015. *HACIENDA PÚBLICA, 10. U. Externado de Colombia, 2015*. Bogota D,C, Colombia.
- Artículo 209 Constitucion Politica. (1991). *Constitucion Politica. Constitucion Politica*. Colombia.
- Artículo 362 Constitucion, P. (1991). Capítulo 1: De las disposiciones generales Artículo 336. *Capítulo 1: De las disposiciones generales / Artículo 336*. Colombia.
- C 169 de 2004, I. C. (2004). C 169 de 2004 la Corte Constitucional. *C 169 de 2004 la Corte Constitucional*. Colombia.
- Constitución Política. (1991). DE COLOMBIA, Constitución Política. *Artículos 58, 60, 333, 355. 1996*. BOGOTA D,C, COLOMBIA.
- Constitucion Politica, L. J. (1991). principios del sistema tributario. *Plaza y Janes Editores Colombia sa*. Colombia.
- Diedo Gonzalez Ortiz. (s.f.). Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario. *Universitat Jaume I. Castellón*. Colombia.
- Fernando Alonso Lopera, h. (2017). Universidad de Antioquia. *Docente Universitario en Impuesto*. Colombia.
- Finanzas Publicas Territoriales, E. (2008). PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL. *PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL*. Colombia.
- González Suárez, K. J. . (2017). Análisis tributario del proyecto de ley de licores en Colombia presentado por el gobierno nacional ante el congreso de la república en el año 2015 (Bachelor's thesis, Universidad Militar Nueva Granada). *Análisis tributario del proyecto de ley de licores en Colombia presentado por el gobierno nacional ante el congreso de la república en el año 2015 (Bachelor's thesis, Universidad Militar Nueva Granada)*. Bogota D,C., Colombia.
- González Suárez, K. J. (2015). ANALISIS TRIBUTARIO . *Análisis tributario del proyecto de ley de licores en Colombia presentado por el gobierno nacional ante el congreso de la república en el año 2015*. BOGOTA D,C, BOGOTA D,C, COLOMBIA.
- González Suárez, K. J. (2017). Análisis tributario del proyecto de ley de licores en Colombia presentado por el gobierno nacional ante el congreso de la república en el año 2015 (Bachelor's thesis, Universidad Militar Nueva Granada). *Análisis tributario del proyecto de ley de licores en Colombia presentado por el gobierno nacional ante el congreso de la república en el año 2015 (Bachelor's thesis, Universidad Militar Nueva Granada)*. Bogota D,C., Colombia.
- Jose Silva ESAP, y. o. (2009). Fiananzas Publicas Territoriales . *Fiananzas Publicas Territoriales* . Bogota D,C., Colombia.