



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 799

Bogotá, D. C., jueves, 8 de octubre de 2015

EDICIÓN DE 24 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 136 DE 2015 CÁMARA

por medio del cual el municipio de San José de Cúcuta, capital del departamento de Norte de Santander, se eleva a Distrito Especial, Fiscal y Aduanero.

Bogotá D. C., 22 de septiembre de 2015

Doctor

Jorge Humberto Mantilla Serrano

Secretario General

Cámara de Representantes

E. S.D.

Asunto: Radicación de Proyecto de Acto Legislativo número 136 de 2015 Cámara, *por medio del cual el municipio de San José de Cúcuta, capital del departamento de Norte de Santander, se eleva a Distrito Especial, Fiscal y Aduanero.*

Respetado doctor Mantilla:

En cumplimiento de nuestro deber constitucional y legal, y particular actuando en consecuencia con lo establecido en la Ley 5ª de 1992 (reglamento del Congreso de la República), en nuestra calidad de Congresistas de la República, radicamos ante su despacho el Proyecto del acto legislativo número 136 de 2015 Cámara, *por medio del cual el municipio de San José de Cúcuta, capital del departamento de Norte de Santander, se eleva a Distrito Especial, fiscal y aduanero.*

Cordialmente,

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN.
Representante a la Cámara
Presidente de la Comisión Tercera Constitucional
Codirector Partido Liberal Colombiano

ROY BARRERAS
Senador de la República
Presidente del Partido Social de Unidad Nacional

LUIS FERNANDO VELASCO CHAVEZ
Senador de la República
Presidente del Senado de la República
Partido Liberal Colombiano.

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZUELTA
Representante a la Cámara
Presidente de La Cámara de Representantes
Partido Social de Unidad Nacional "U"

HORARIO SERPA URIBE
Senador de la República
Presidente del Partido Liberal Colombiano

DAVID ALEJANDRO BARGUIL ASSIS.
Representante a la Cámara
Presidente del Partido Conservador Colombiano

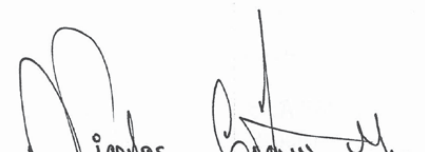
FABIO RAÚL AMIN SALEME
Representante a la Cámara
Codirector del Partido Liberal Colombiano



RODRIGO LARA RESTREPO
Representante a la Cámara
Director Único Nacional del Partido Cambio Radical



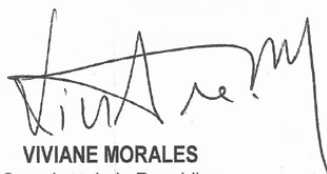
MIGUEL AMIN ESCAF
Senador de la República
Presidente de la Comisión Cuarta Constitucional
Partido Social de Unidad Nacional.



NICOLÁS DANIEL GUERRERO MONTAÑA
Representante a la Cámara
Presidente de la Comisión Cuarta Constitucional
Partido Social de Unidad Nacional



OLGA LUCÍA VELÁZQUEZ NIETO
Representante a la Cámara
Vocera del Partido Liberal ante la Cámara de Representantes



VIVIANE MORALES
Senadora de la República
Partido Liberal Colombiano



ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
Senador de la República
Partido Cambio Radical

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Norte de Santander es uno de los 32 departamentos de Colombia. Está ubicado en la zona nororiental del país sobre la frontera con Venezuela. Hace parte de la región Andina. Tiene cuarenta (40) municipios agrupados en seis (6) subregiones¹, dos (2) provincias² y un área metropolitana³, su capital es la ciudad de Cúcuta.

En Norte de Santander nacieron cuatro (4) ex Presidentes colombianos:

1. Francisco de Paula de Santander, en Villa del Rosario
2. Virgilio Barco Vargas, en Cúcuta
3. Leonardo Canal González, en Pamplona
4. Ramón González Valencia, en Chitagá.

También resaltamos el nacimiento de Don José Eusebio Caro, importante literato y fundador del partido Conservador Colombiano.

Encontramos que la historia del departamento de Norte de Santander obedece a la historia de Cúcuta ya que en ella han ocurrido los hechos más importantes del departamento.

La historia de Colombia como república independiente, está ligada a la de la ciudad de Cúcuta y no hay que olvidar que alguna vez, incluso se pensó en que fuera la capital de aquella república sueño de Bolívar, que los historiadores llaman La Gran Colombia, reemplazando su nombre precisamente por el del Libertador.⁴

Desde el siglo XIX la ciudad de Cúcuta ha sido objeto de múltiples medidas normativas que tienden a reconocer la necesidad de dotarla de un régimen especial en materia económica. Una de las primeras medidas fue la adoptada mediante la ley de 14 de junio de 1847, inspirada en las ideas librecambistas de Florentino González. Posteriormente, por ejemplo, en el Código de Aduanas de 1865 ya se menciona como un área de puerto terrestre que debería ser incentivada, dentro del programa de aduanas que buscaba mejorar la economía de la época y con la Ley 47 de 1870 se abre paso a un régimen impositivo especial para las mercaderías procedentes de Venezuela.⁵

La mejor manera de comprender la historia de la capital de Norte de Santander es considerando su situación fronteriza y su vocación comercial, Cúcuta

¹ Conformada por Oriente, Norte, Occidente, Centro, Suroriente y Suroccidente.

² La provincia de Ocaña y la Provincia de Pamplona.

³ Creada mediante la ordenanza número 40 del 3 de enero de 1991 conformada por Cúcuta, Los Patios, Villa del Rosario, el Zulia, San Cayetano y Puerto Santander.

⁴ P.A.L.312-2009C en: [ftp://ftp.camara.gov.co/proley/Legislatura%202008%20-%202009/P.A.L.312-2009C%20\(CUCUTA%20DISTRITO%20FRONTERIZO\).doc](ftp://ftp.camara.gov.co/proley/Legislatura%202008%20-%202009/P.A.L.312-2009C%20(CUCUTA%20DISTRITO%20FRONTERIZO).doc)

⁵ Exposición de motivos: P.A.L. 312-2009C en: [ftp://ftp.camara.gov.co/proley/Legislatura%202008%20-%202009/P.A.L.312-2009C%20\(CUCUTA%20DISTRITO%20FRONTERIZO\).doc](ftp://ftp.camara.gov.co/proley/Legislatura%202008%20-%202009/P.A.L.312-2009C%20(CUCUTA%20DISTRITO%20FRONTERIZO).doc)

ha sido una frontera en múltiples sentidos: geográficos, políticos y culturales.⁶

La Capital de Norte de Santander se sitúa donde termina la zona montañosa y empieza el valle cálido del río Zulía, que luego forma la gran cuenca del Lago de Maracaibo, gentes de climas fríos y culturas andinas se han encontrado desde hace miles de años en este lugar con gentes de tierras calientes y selváticas. El desarrollo de la colonización española en el siglo XVI convirtió la región en el límite político administrativo de lo que más tarde serían las repúblicas de Colombia y Venezuela y a la ciudad en un puerto seco de entrada y salida de mercancías que fue determinante en el desarrollo de su historia. Cúcuta ha sido prácticamente desde sus inicios un lugar para el comercio y un cruce de caminos.⁷

En Cúcuta se ha evidenciado un desarrollo vertiginoso, su destino económico y cultural está fuertemente ligado a su situación fronteriza, lo que sucede en Venezuela repercute ampliamente en la ciudad, que ha visto épocas de crisis y bonanza en sintonía con lo que sucede en el vecino país⁸. Infortunadamente los habitantes cucuteños han sentido por muchos años el vaivén que provocan las medidas económicas adoptadas en los dos países, que se ven reflejadas en el desarrollo económico de todo el departamento de Norte de Santander.

La importancia geográfica, histórica, económica, sociocultural, turística y su posición como punto de encuentro entre dos países, repercute en la necesidad de elevar al municipio de Cúcuta como Distrito Especial, Fiscal y Aduanero.

Los distritos de Colombia son entidades territoriales que tienen una característica que las destaca o diferencia de las demás, como puede ser su importancia política, comercial, histórica, turística, cultural, industrial, ambiental, portuaria, universitaria o fronteriza.⁹

Características esenciales del municipio de Cúcuta, que se han desarrollado a lo largo de su historia y que demuestran la diferencia significativa con el resto de ciudades.

La Ley 1617 de 2013 por la cual se expide: **“El Régimen para los Distritos Especiales”**, consagra en su artículo 2°:

“Los distritos son entidades territoriales organizadas de conformidad con lo previsto en la Constitución Política, que se encuentran sujetos a un régimen especial, en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades espe-

ciales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país, así como del que rige para las otras entidades territoriales establecidas dentro de la estructura político administrativa del Estado colombiano.”

El artículo 8° de la Ley 1617 de 2013 indica que se podrá decretar la formación de nuevos distritos, siempre y cuando se reúnan las siguientes condiciones:

1. Que cuente por lo menos con seiscientos mil (600.000) habitantes, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) o que se encuentren ubicados en zonas costeras, tengan potencial para el desarrollo de puertos o para el turismo y la cultura, sea municipio capital de departamento o fronterizo.

2. Concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, presentado conjuntamente entre las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, concepto que será sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente.

3. Concepto previo y favorable de los concejos municipales.

Parágrafo 1°. Se exceptúan del cumplimiento de estos requisitos a aquellos distritos que hayan sido reconocidos como tales por la Constitución y la ley o los municipios que hayan sido declarados Patrimonio Histórico de la Humanidad por la Unesco.

Actualmente la economía de Cúcuta posee una coyuntura especial, que presenta dificultades y también plantea retos interesantes para el desarrollo de toda la ciudad, Cúcuta ofrece grandes beneficios y alternativas a empresarios, tiene una situación geográfica envidiable, que a raíz de la globalización y la apertura, puede ser aprovechada para capitalizar las ventajas de la integración económica.¹⁰

Como se puede observar en la siguiente gráfica sobre comercio exterior en Norte de Santander en las exportaciones del año 2010 y el año 2014, ocurre un cambio significativo en los destinos de las exportaciones de Norte de Santander, ubicando en el 2014 a China como el primer destino y dejando a Venezuela en un tercer lugar.

Así que tenemos como prioridad, reto y propósito seguir explorando nuevos mercados en búsqueda de nuevas alternativas e independencia económica de nuestro departamento y nuestra capital.

⁶ Cúcuta: Ciudad comercial y fronteriza. Por: Jorge Augusto Gamboa M. Antropólogo y Máster en Historia, Universidad Nacional de Colombia. Investigador, Instituto Colombiano de Antropología e Historia. En: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/junio2009/cucuta.htm>

⁷ Ibidem

⁸ Ibidem

⁹ Colombia y sus distritos especiales en, <http://tecnologiasydinero.blogspot.com/2010/10/colombia-y-sus-distritos-especiales.html>

¹⁰ Cúcuta le apuesta al sector industrial. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-334364>

Comercio exterior Norte de Santander

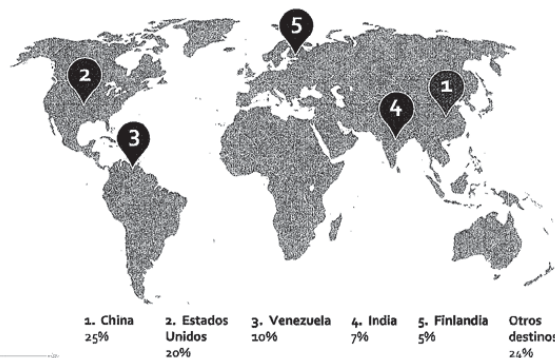


Exportaciones de Norte de Santander - 2010
Principales destinos
Cifras millones USD



Entre el 2010 y 2014 ocurre cambio en los destinos de las exportaciones de Norte de Santander

Exportaciones de Norte de Santander - 2014
Principales destinos
Cifras millones USD



Fuente: Legiscomex

La ciudad de Cúcuta está trabajando en varios frentes para aprovechar los recursos, por ejemplo, en materia industrial, se están proyectando grandes industrias, se han emprendido obras públicas de gran magnitud como el aeropuerto internacional Camilo Daza y grandes centros comerciales.

Es indispensable fortalecer el tejido empresarial de la ciudad de Cúcuta, comparando la estructura empresarial en el año 2010 y el año 2014, vemos cómo se ha afectado la situación económica de la ciudad debido a las relaciones políticas, diplomáticas y comerciales con el hermano país de Venezuela, las gráficas reflejan que el núme-

ro de empresas disminuyó, ya que se cuenta con 18.423 empresas menos en el año 2014¹¹, ubicando constantemente el comercio al por mayor y al por menor como la principal actividad económica de la región y con el mayor número de empresas destinadas a esta labor y aunque el comercio es importante, no es el único que genera dinámica en la economía de Norte de Santander, ya que el desarrollo de industrias de calzado, confecciones, construcción, así como la explotación de minerales, están mostrando un comportamiento muy positivo. Cúcuta está dejando su vocación meramente comercial, para enfocar su economía hacia los sectores industriales y de servicios.

Cámara de Comercio de Cúcuta



Cámara de Comercio de Cúcuta
Estructura empresarial
2010

Actividad	Activos Totales	Ventas Netas Totales	Personal Ocupado	Numero de Empresas
Comercio al por Mayor y al por Menor	2.954.216	23.056.936	37.327	19.384
Transporte y Comunicaciones	263.334	70.560	5.893	1.804
Construcción	582.981	196.040	2.926	966
Explotación de Minas y Canteras	162.519	100.731	2.774	299
Industria Manufacturera	820.968	439.445	13.251	4.322
Actividades Inmobiliarias	622.080	192.389	13.176	2.566
Servicios Sociales y de Salud	333.148	386.362	3.394	532
Hoteles y Restaurantes	140.278	38.127	6.257	3.008
Total	10.103.235	25.183.159	95.144	49.269

* Cifras en millones de pesos

Fuente: Cámara de Comercio de Cúcuta

¹¹Panorama económico de Norte de Santander por: La Cámara de Comercio de Cúcuta.

file:///C:/Users/of427/Downloads/PANORAMA%20NORTE%20DE%20SANTANDER%20(61.pdf)

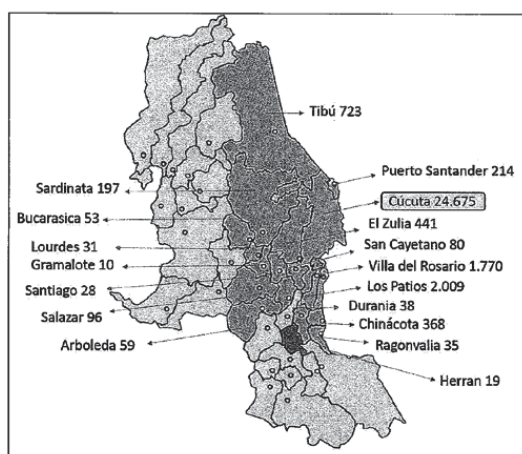
Cámara de Comercio de Cúcuta

Cámara de Comercio de Cúcuta
Estructura empresarial
2014

Actividad	Activos*	Ventas*	Personal ocupado	Nº Empresas
Comercio al por mayor y al por menor	1.441.564	1.271.407	28.166	16.290
Suministro de Electricidad, Gas y Agua	1.275.100	536.095	480	14
Construcción	623.307	377.996	3.398	1.167
Distribución evacuación y tratamiento de agua	544.117	118.370	1.397	341
Industria Manufacturera	439.513	406.400	4.783	2.238
Actividades inmobiliarias	378.223	104.816	1.055	400
Actividades de atención de la salud humana	267.473	270.658	2.421	335
Actividades profesionales, científicas y técnica	266.390	181.074	1.780	1.119
Otros	896.493	779.258	36.530	8.942
Total	6.132.281	4.046.074	80.010	30.846

* Cifras en millones de pesos

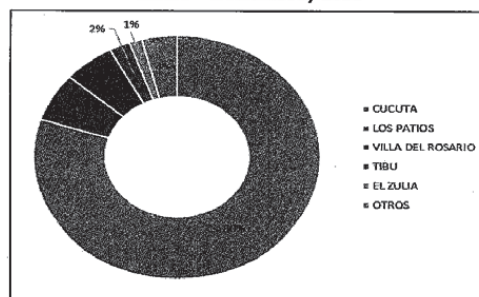
Fuente: Cámara de Comercio de Cúcuta

Estructura Empresarial de Cámara de Comercio de Cúcuta
Empresas por municipio
Enero - Diciembre / 2014

Fuente: Cámara de Comercio de Cúcuta.

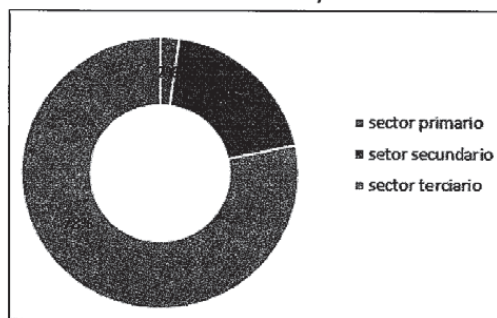
Gráfico Observatorio Económico.

El 80% de las empresas registradas en la Cámara de Comercio de Cúcuta durante el periodo Enero - Diciembre/2014, pertenecen al municipio de Cúcuta, seguido por Los Patios con 7%, Villa del Rosario con 6% y Tibú con 2%. Lo anterior, demuestra la importancia que el actual estudio brinda a los cuatro municipios mencionados, pues estos constituyen el 95% de la jurisdicción.

Porcentaje de empresas en Cámara de Comercio de Cúcuta
Participación por municipios
Enero - Diciembre / 2014

Fuente: Cámara de Comercio de Cúcuta.

Gráfico: Observatorio Económico.

Porcentaje de clasificación sectorial
Cámara de Comercio de Cúcuta
Enero - Diciembre / 2014

Fuente: Cámara de Comercio de Cúcuta.

Gráfico: Observatorio Económico.

Durante el periodo analizado, las empresas registradas se caracterizan por encontrarse en el sector terciario de la economía (78%), es decir empresas de servicios, comercio, hotelería, turismo y servicios personales. Solo un 2% se dedica al sector primario. Esta medida, evidencia el desempeño que puede lograr el sector, a través de diferentes alianzas que fortalezcan el tejido empresarial.

El 80% de las empresas registradas en la Cámara de Comercio de Cúcuta durante el periodo Enero-Diciembre/2014, pertenecen al municipio de Cúcuta, seguido por Los Patios con 7%, Villa del Rosario con 6% y Tibú con 2%.

A pesar de que se viven tiempos de crisis económica e incertidumbre, la historia de Cúcuta ha demostrado que sus habitantes han sabido sortear las dificultades y salir fortalecidos de las adversidades.¹²

Así que con esta iniciativa se pretende fortalecer la ciudad de Cúcuta, incentivar su progreso y aumentar su independencia económica, mejorar las condiciones económicas y sociales de todos sus habitantes, buscando alternativas y soluciones eficientes a las principales dificultades que posee la ciudad, dotándola de un régimen especial en virtud de sus

¹² Cúcuta le apuesta al sector industrial. En: <http://www.el-tiempo.com/archivo/documento/MAM-334364>

características y necesidades buscando el máximo desarrollo de sus potenciales.

En consecuencia se pone a consideración el siguiente articulado:

por medio del cual el municipio de San José de Cúcuta, capital del departamento

de Norte de Santander, se eleva a Distrito Especial, Fiscal y Aduanero

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 328 de la Constitución Política de Colombia. El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e histórico de Santa Marta y Barranquilla conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura y a Tumaco como distrito especial, industrial, portuario, biodiverso y ecoturismo.

La ciudad de San José de Cúcuta, se eleva a Distrito Especial, Fiscal y Aduanero.

Parágrafo. En el desarrollo de la legislación especial para la organización del Distrito Especial, Fiscal y Aduanero de la ciudad de San José Cúcuta se deberá tener en cuenta la realidad sociopolítica, económica y cultural de la región, los municipios que conforman el departamento de Norte de Santander, así como los programas de cooperación cuyo objetivo principal es el desarrollo armónico de carácter económico y social del Distrito.

Artículo 2º. Este acto legislativo rige a partir de su aprobación por parte del Congreso y publicación en el **Diario Oficial**.

Presentado a consideración de la honorable Cámara de Representantes por los Congresistas.



ALEJANDRO CARLOS CHACÓN.

Representante a la Cámara

Presidente de la Comisión Tercera Constitucional
Codirector Partido Liberal Colombiano

ROY BARRERAS

Senador de la Republica

Presidente del Partido Social de Unidad Nacional

LUIS FERNANDO VELASCO

Senador de la Republica

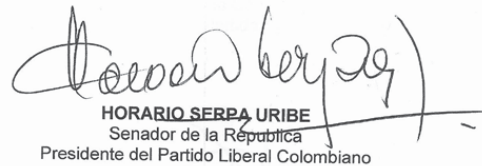
Presidente del Senado de la Republica
Partido Liberal Colombiano.



ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZUELTA

Representante a la Cámara

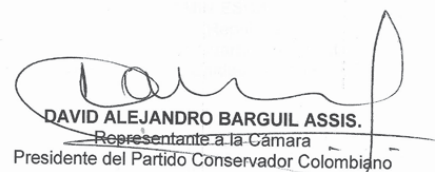
Presidente de La Cámara de Representantes
Partido Social de Unidad Nacional "U"



HORARIO SERPA URIBE

Senador de la Republica

Presidente del Partido Liberal Colombiano



DAVID ALEJANDRO BARGUIL ASSIS.

Representante a la Cámara

Presidente del Partido Conservador Colombiano



FABIO RAUL AMIN SALEME

Representante a la Cámara

Codirector del Partido Liberal Colombiano



RODRIGO LARA RESTREPO

Representante a la Cámara

Director Único Nacional del Partido Cambio Radical



MIGUEL AMIN ESCAF

Senador de la Republica

Presidente la Comisión Cuarta Constitucional
Partido Social de Unidad Nacional.



NICOLÁS DANIEL GUERRERO MONTAÑO

Representante a la Cámara

Presidente de la Comisión Cuarta Constitucional
Partido Social de Unidad Nacional



OLGA LUCÍA VELÁZQUEZ NIETO
Representante a la Cámara

Vocera del Partido Liberal ante la Cámara de Representantes



ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
Senador de la República
Partido Cambio Radical

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 6 de octubre de 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 136 con su correspondiente Exposición de Motivos, por el honorable Representante *Alejandro Chacón*, honorables Senadores *Roy Barreras*, *Horacio Serpa*, honorable Representante *Alfredo Deluque*, y otros honorables Representantes y honorables Senadores.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.



VIVIANE MORALES
Senadora de la República
Partido Liberal Colombiano

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 135 DE 2015 CÁMARA

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 Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Impuesto al Valor Agregado Especial para Licores, aperitivos, vinos y similares

Artículo 1°. Sujetos pasivos. 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.

Artículo 2°. Hecho Generador. Está constituido por el consumo de licores, vinos, aperitivos, y similares, en el territorio colombiano.

Artículo 3°. 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.

Para efectos del impuesto de que 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, es-

tos productos solo pagarán los impuestos o derechos nacionales a que haya lugar.

Artículo 4°. Base Gravable. La base gravable para efectos del Impuesto al valor agregado especial para los licores, vinos, aperitivos y similares es la siguiente:

Para los productos nacionales e importados, el precio de venta en la factura al primer no vinculado económico.

Parágrafo. El impuesto se genera y se paga por una única vez, y será costo para el comprador.

Artículo 5°. Tarifas del impuesto al valor agregado licores, aperitivos y similares. Adiciónese el artículo 468-4 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 468-4. Tarifa especial para licores, aperitivos y similares. La tarifa del impuesto sobre las ventas para licores, aperitivos y similares de producción nacional y para los importados será del 90%.

Artículo 6°. Tarifas del impuesto al valor agregado vinos y similares, excluyendo los aperitivos vínicos y no vínicos. Adiciónese el artículo 468-5 del Estatuto Tributario.

Artículo 468-5. Tarifa especial para vinos y similares, excluyendo los aperitivos vínicos y no vínicos. La tarifa del impuesto sobre las ventas para vinos y similares, excluyendo los aperitivos vínicos y no vínicos de producción nacional y para los importados será del 45%.

Artículo 7°. Cesión del IVA. Manténgase la cesión del IVA de licores a cargo de las licoreras departamentales de que tratan los artículos 133 y 134 del Decreto Extraordinario 1222 de 1986.

A partir del 1° de enero de 2003, cédase a los departamentos y al Distrito Capital, en proporción al consumo en cada entidad territorial, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) sobre los licores, vinos, ape-

ritivos, y similares, nacionales y extranjeros, que actualmente no se encontraba cedido.

El impuesto liquidado en ningún caso podrá ser afectado con impuestos descontables.

Del total correspondiente al nuevo IVA cedido, el setenta por ciento (70%) se destinará a salud y el treinta por ciento (30%) restante a financiar el deporte, en la respectiva entidad territorial.

Las exenciones del IVA establecidas o que se establezcan no aplicarán en ningún caso, respecto del IVA de licores, vinos, aperitivos y similares cedido a las entidades territoriales.

Parágrafo 1°. *Giro de los recursos.* Los recursos destinados a salud, deberán girarse directamente por los responsables a los fondos de salud departamentales. Los recursos destinados a financiar el deporte, se girarán directamente por los responsables al respectivo ente deportivo departamental creado para atender el deporte, la recreación y la educación física. Estos recursos deberán ser girados a los Departamentos en un plazo no máximo a cinco (5) días calendario después de ser recibidos por la DIAN.

Parágrafo 2°. Será responsabilidad de la DIAN implementar un sistema de recaudo electrónico para facilitar el pago del Impuesto en mención.

Artículo 8°. *Compensación IVA.* Adiciónese el numeral 3° al artículo 477 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

(...)

“3. Los licores, vinos, aperitivos y similares de empresas públicas y privadas serán compensados por el IVA pagado en la compra de bienes y servicios utilizados para la producción, importación o comercialización de las mismas”.

Artículo 9°. Modifíquense los parágrafos 1° y 2° del artículo 477 Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

(...)

“Parágrafo 1°. Los productores e importadores, en el caso de licores, vinos, aperitivos y similares, de los bienes de que trata el presente artículo se consideran responsables del impuesto sobre las ventas generado en la compra de bienes y servicios, están obligados a llevar contabilidad para efectos fiscales, y serán susceptibles de devolución o compensación por parte de la DIAN de los saldos a favor generados en los términos de lo establecido en el parágrafo primero del artículo 850 de este Estatuto.

Parágrafo 2°. Los productores e importadores, en el caso de licores, vinos, aperitivos y similares, de los bienes de que trata el presente artículo podrán solicitar la devolución a la DIAN de los IVA pagados dos veces al año.

La primera, correspondiente a los primeros tres bimestres de cada año gravable, podrá solicitarse a partir del mes de julio, previa presentación de las declaraciones bimestrales del IVA correspondientes y de la declaración del impuesto de renta y complementarios correspondiente al año o periodo gravable inmediatamente anterior.

La segunda, podrá solicitarse una vez presentada la declaración correspondiente al impuesto sobre la renta y complementarios del correspondiente año gravable y las declaraciones bimestrales de IVA de los bimestres respecto de los cuales se va a solicitar la devolución.

La totalidad de las devoluciones que no hayan sido solicitadas según lo dispuesto en este parágrafo, se regirán por los artículos 815, 816, 850 y 855 de este Estatuto”.

CAPÍTULO II

Pago y administración del Impuesto al Valor Agregado Especial a licores, vinos, aperitivos y similares

Artículo 10. *Período gravable, declaración y pago del impuesto.* Para el caso de los productos nacionales e importados, el período gravable del impuesto será quincenal.

Los productores e importadores cumplirán quincenalmente con la obligación de declarar ante la DIAN, dentro de los cinco (5) días calendario siguientes al vencimiento de cada período gravable. La declaración deberá contener la liquidación privada del gravamen correspondiente a los Departamentos, entregas o retiros efectuados en la quincena anterior. Los productores e importadores pagarán el impuesto correspondiente a la DIAN, simultáneamente con la presentación de la declaración. El formulario único para declarar el impuesto será diseñado por la DIAN y deberá discriminar el impuesto generado por Departamento.

Parágrafo 1°. La Superintendencia de Salud será responsable de centralizar la información depositada en el Formulario utilizado para declarar el impuesto.

Parágrafo 2°. El ente responsable de recaudar el impuesto tendrá la obligación de establecer medios electrónicos que faciliten la presentación de la declaración y el pago.

Artículo 11. *Administración y Control.* El recaudo, fiscalización, liquidación oficial, discusión y cobro del impuesto sobre las ventas a los licores, vinos, aperitivos y similares de que trata la presente ley, es de competencia de la DIAN, para lo cual aplicarán en la determinación oficial, discusión y cobro del impuesto los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional.

Artículo 12. *Formulario de declaración.* El impuesto sobre las ventas a los licores, vinos, aperitivos y similares se declarará en único formulario de declaración y pago para el caso de los productos nacionales e importados.

La DIAN diseñará y prescribirá el formulario único de declaración del impuesto sobre las ventas a los licores, vinos, aperitivos y similares.

Artículo 13. *Prohibición.* Se prohíbe a los departamentos, municipios, distrito capital, distritos especiales, áreas metropolitanas, territorios indígenas, regiones, provincias y a cualquiera otra forma de división territorial que se llegare a crear con posterioridad a la expedición de la presente ley, gravar la producción, importación, distribución y/o venta de

los productos gravados con el IVA de licores, vinos, aperitivos y similares sujetos al monopolio, así como los documentos relacionados con dichas actividades, con otros impuestos, tasas, sobretasas, contribuciones, participaciones, 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.

CAPÍTULO III

Monopolio Rentístico Departamental

Artículo 14. *Ejercicio del Monopolio de introducción y venta de los licores destilados.* En el marco del monopolio de licores como arbitrio rentístico y del Impuesto al Valor Agregado especial, todos los licores nacionales o importados tendrán el mismo trato en materia impositiva, de acceso a mercados y requisitos para su introducción y comercialización.

La introducción, distribución y venta de licores solo podrá estar sujeta al registro de quien haga la introducción ante el departamento, al pago del impuesto al valor agregado especial y a la relación de las marcas y presentaciones de los productos que se pretenden comercializar.

Quien haga la introducción al departamento deberá:

1. Firmar un contrato de introducción, distribución y venta de licores con el departamento.

2. El contrato de introducción, distribución y venta de licores debe:

a) Ser claro y equitativo 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.

3. El departamento no podrá firmar contratos de introducción, distribución y venta de licores cuando:

a) El solicitante estuviese inhabilitado para contratar 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 del Impuesto al Valor Agregado especial a los licores, vinos, aperitivos y similares.

4. El Departamento solo podrá firmar contratos de introducción, distribución y venta de licores cuando el productor del licor o aperitivo cuente con el certi-

ficado de buenas prácticas de manufactura al que se refiere el parágrafo del artículo 4° del Decreto número 1686 de 2012. 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 firmar contratos de introducción, distribución y venta de licores cuando el producto cuyo registro se solicita cuente con el registro sanitario expedido por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) o cumpla con la regulación sanitaria vigente. En ningún caso se aceptará la homologación o sustitución del registro sanitario.

6. El productor o importador de producto nacional o importado deberá tener un sistema de trazabilidad el cual permita rastrear el recorrido efectuado por la mercancía desde su planta de producción al Departamento en el cual se va a comercializar el producto.

7. El producto nacional e importado deberá estar marcado en la etiqueta: Para Venta Exclusiva en Colombia

8. Todos los licores, vinos, aperitivos y similares, que se despachen en los In Bond, y los destinados a la exportación y zonas libres y especiales deberán llevar grabado en un lugar visible del envase y etiqueta en caracteres legibles e indelebles, la siguiente leyenda: Para Exportación.

Parágrafo 1°. A partir de la radicación de los requisitos para la suscripción del Contrato del que trata el presente artículo, la administración departamental deberá pronunciarse en un término improrrogable no mayor a 15 días hábiles.

Parágrafo 2°. La Superintendencia Nacional de Salud será la entidad competente para velar por la debida aplicación del monopolio rentístico de introducción, distribución y/o venta de licores para lo de su competencia.

Parágrafo 3°. En ningún caso será necesario contar con la aprobación de la Licorera Departamental ya que es facultad de la Gobernación la firma del contrato de introducción, distribución y venta de licores.

Parágrafo 4°. Los departamentos deberán velar por la competencia sana entre los productos introducidos al departamento y los productos producidos por la Licorera Departamental.

Artículo 15. *Monopolio de alcoholes.* El objeto del monopolio rentístico sobre alcoholes está constituido por la producción, comercialización y distribución de alcoholes potables en la jurisdicción de los departamentos, entendido por tales el etanol o alcohol etílico que se obtiene por cualquier tipo de destilación de productos sometidos a fermentación alcohólica y que es apto para el consumo humano.

Parágrafo 1°. El alcohol, etanol o alcohol etílico al que se refiere el presente artículo, está definido en el Decreto número 1686 de 2012.

Parágrafo 2°. El productor o importador de alcohol no potable no será objeto del monopolio pero sí deberá registrarse en el departamento en el cual pro-

duzca y/o comercialice el producto. Este registro se hace con el fin de llevar un estricto control por parte del departamento y de establecer con exactitud quién actúa como importador, proveedor, comercializador y cliente del alcohol no potable.

Artículo 16. *Monopolio de producción.* El departamento ejercerá el monopolio de producción mediante las siguientes modalidades:

1. Directamente.

2. Directamente por la empresa industrial y comercial del Estado del orden departamental que exista y/o constituya para el efecto o la dependencia que se establezca.

3. A través de maquila que será, para efectos de esta ley, la contratación de otras industrias públicas o privadas para la producción de licores destilados sobre cuyas marcas ostente la titularidad de la propiedad industrial.

4. A través de concesionarios, para efectos de esta ley, la autorización de otras industrias públicas o privadas para la producción de licores destilados en el departamento de marcas propias o de terceros.

Artículo 17. *Monopolio en la Distribución.* Los productores e importadores de licores, vinos, aperitivos y similares, contarán con uno o más distribuidores para la comercialización de sus productos en las diferentes jurisdicciones departamentales del territorio nacional. En todo caso, productores e importadores permitirán la venta de sus productos a distintos distribuidores con el fin de fomentar la libre competencia económica y darle mayor transparencia al mercado.

CAPÍTULO IV

Régimen Sancionatorio

Artículo 18. El importador de licores, vinos, aperitivos y similares que contribuya a la realización de actividades tendientes a evadir el control del servicio aduanero nacional, y evitar el pago de derechos arancelarios sobre sus mercancías, será sancionado con la suspensión de la licencia de importación por un período de diez (10) años.

Parágrafo. La mercancía que se compruebe es auténtica y que sea ingresada al país con complicidad del importador titular de Registro Sanitario conllevará a la cancelación del Registro Sanitario del producto o marca.

Artículo 19. La presente ley rige a partir de su fecha de promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias, en especial los artículos 49, 50, 51, 52, 53, 54 de la Ley 223 de 1995 y los artículos 202, 203, 204, 205, 206 de la Ley 788 de 2002.



ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO
Representante a la Cámara
Norte de Santander

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene como objeto modificar la estructura tributaria del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, creando el impuesto al valor agregado especial para ese tipo de productos. Son múltiples las razones que demandan una reestructuración del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, como lograr un tratamiento equitativo entre los productos nacionales y los importados, garantizar la libre competencia y la transparencia del mercado, y la evasión de impuestos.

De igual manera, se incorpora la imposición de una sanción administrativa a los importadores de licores, vinos, aperitivos y similares, cuando incurran en actividades de contrabando, falsificación, adueltación o den lugar a la práctica de las mismas.

Para dar lugar a las necesidades del sector y mejorar el recaudo proveniente del consumo de bebidas alcohólicas, este proyecto de ley plantea un régimen de regulación de la actividad productora, importadora y distribuidora de los licores, vinos, aperitivos y similares, recopilando disposiciones normativas que hasta ahora han estado dispersas.

2. ANTECEDENTES

Mediante la Ley 14 de 1983, el Congreso determinó que la producción, introducción y venta de licores destilados constituirían monopolios de los departamentos como arbitrio rentístico de conformidad con la Constitución Política, que regía en la época. Así mismo, estableció la ley el impuesto al consumo sobre licores, vinos, vinos espumosos o espumantes, aperitivos y similares, como un impuesto nacional, pero cuyo producto era cedido a los departamentos, intendencias y comisarías.

La base gravable del impuesto era el precio promedio nacional al detal en expendio oficial o del primer distribuidor autorizado, de la botella de 750 ml de aguardiente anisado nacional, según lo determinara el DANE, semestralmente. Las tarifas eran 35% para licores nacionales y extranjeros, 10 y 5% para vinos, vinos espumosos o espumantes y aperitivos y similares extranjeros y nacionales, respectivamente, y 15% para los licores que se importaran o ingresaran a San Andrés y Providencia.

En 1995, el Congreso dicta la Ley 223, estableciendo como 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 destina a autoconsumo...”, y para los productos importados el momento en que se introducen al país.

En cuanto a la base gravable, hacía una división entre los productos con graduación alcohólica de 2.5 a 20 y de más de 35% y los que se encontraban en el rango de 20 a 35%. Para los primeros, precisaba que sería el precio de venta al detallista, definiéndolo, para los productos nacionales, como “...el precio facturado a los expendedores en la capital del departamento donde está situada la fábrica...”; para los productos extranjeros, el precio de venta al

detallista estaba determinado por el valor en aduana de la mercancía, sumados los aranceles y un margen de comercialización del 30%.

Para los segundos, los productos con graduación alcohólica de más de 20 hasta el 35%, la base la constituía el precio de venta al detal, según promedios por tipo de productos determinados semestralmente por el DANE.

Las tarifas estaban determinadas por el grado de contenido alcohólico: 1) de 2.5 hasta 15 grados, el 20%; de más de 15 hasta 20, el 25%; de 20 hasta 35, el 35%; y, de más de 35 grados, el 40%.

La Ley 788 de 2002, que dictó normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial, varió un poco la estructura tributaria del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares. Con esta ley se introduce, por completo, el concepto de grados alcohólicos 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. Las tarifas del impuesto son fijadas con relación a los grados de alcohol del producto, como en la anterior normatividad, incluyendo el IVA cedido del 35%, como se muestran a continuación:

- Entre 2.5 y hasta 15 grados \$110,00 por cada grado alcohólico.
- De más de 15 y hasta 35 grados, \$180,00 por cada grado alcohólico.
- Productos de más de 35 grados, \$270,00 por cada grado alcohólico.
- Vinos de hasta 10 grados, \$60,00 por cada grado alcohólico.

La Ley 1393 de 2010, modificó 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 alcohólico.
- Para productos de más de 35 grados, cuatrocientos veinte pesos (\$420) por cada grado alcohólico.

3. NORMA A MODIFICAR

El texto de los artículos de las Leyes 223 de 1995 y 788 de 2002, esta última modificada por la Ley 1393 de 2010, se transcribe a continuación, para aclarar y explicar cuáles son los cambios que se efectuarán.

LEY 223 DE 1995

(diciembre 20)

Diario Oficial número 42.160, de 22 diciembre 1995

por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones.

Artículo 202. Hecho generador. Está constituido por el consumo de licores, vinos, aperitivos, y similares, en la jurisdicción de los departamentos.

Artículo 203. Sujetos pasivos. 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.

Artículo 204. 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 que 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 solo pagarán los impuestos o derechos nacionales a que haya lugar.

Artículo 205. Base gravable. Para los productos de graduación alcohólica de 2.5° a 20° y de más de 35°, la base gravable está constituida por el precio de venta al detallista, en la siguiente forma:

a) Para los productos nacionales, el precio de venta al detallista se define como el precio facturado a los expendedores en la capital del departamento donde está situada la fábrica, excluido el impuesto al consumo;

b) Para los productos extranjeros, el precio de venta al detallista se determina como el valor en aduana de la mercancía, incluyendo los gravámenes arancelarios, adicionado con un margen de comercialización equivalente al 30%.

Para los productos de graduación alcohólica de más de 20° y hasta 35°, la base gravable está constituida, para productos nacionales y extranjeros, por el precio de venta al detal, según promedios por tipo de productos determinados semestralmente por el DANE.

Parágrafo. En ningún caso el impuesto pagado por los productos extranjeros será inferior al promedio del impuesto que se cause por el consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, según el caso, producidos en Colombia.

Artículo 206. Tarifas. Las tarifas del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos, y similares, fijadas de acuerdo con el grado de contenido alcohólico, son las siguientes:

1. De 2.5 grados hasta 15 grados, el 20%
2. De más de 15 grados hasta 20 grados, el 25%
3. De más de 20 grados hasta 35 grados, el 35%
4. De más de 35 grados, el 40%.

El grado de contenido alcohólico debe expresarse en el envase y estará sujeto a verificación técnica por el Ministerio de Salud, de oficio o por solicitud de los departamentos. Dicho Ministerio podrá delegar esta competencia en entidades públicas especializadas o podrá solicitar la obtención de peritazgo técnico de particulares.

“LEY 788 DE 2002

(diciembre 27)

por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones.

(...)

CAPÍTULO V

Impuestos territoriales

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

Artículo 49. Base gravable. La base gravable está constituida por el número de grados alcohólicos 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 alcohólico 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).

Artículo 50. Tarifas del Impuesto al consumo de licores, vinos aperitivos y similares. <Inciso modificado por el artículo 8° de la Ley 1393 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> 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 alcohólico, doscientos cincuenta y seis pesos (\$256) por cada grado alcohólico.

2. Para productos de más de 35 grados de contenido alcohólico, cuatrocientos veinte pesos (\$420) por cada grado alcohólico.

Parágrafo 1°. <Parágrafo modificado por el artículo 8 de la Ley 1393 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> 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 a que se refiere el parágrafo 2° del artículo 50 de la Ley 788 de 2002, los departamentos destinarán un 6% en primer lugar a la universalización en el aseguramiento, incluyendo la primera atención a los vinculados según la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional; en segundo lugar, a la unificación

de los planes obligatorios de salud de los regímenes contributivo y subsidiado. En caso de que quedaran excedentes, estos se destinarán a la financiación de servicios prestados a la población pobre en lo no cubierto por subsidios a la demanda, la cual deberá sujetarse a las condiciones que establezca el Gobierno Nacional para el pago de estas prestaciones en salud.

Parágrafo 2°. Dentro de las anteriores tarifas se encuentra incorporado el IVA cedido, el cual corresponde al treinta y cinco por ciento (35%) del valor liquidado por concepto de impuesto al consumo.

Parágrafo 3°. 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 en ese momento, 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 de más de 2.5 grados de contenido alcohólico, que ingresen para consumo al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por cada unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente, la tarifa será de quince pesos (\$15,00) por cada grado alcohólico.

Parágrafo 4°. 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 5°. Todos los licores, vinos, aperitivos y similares, que se despachen en los In-Bond, 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 6°. Cuando los productos objeto de impuesto al consumo tengan volúmenes distintos, se hará la conversión de la tarifa en proporción al contenido, aproximándola al peso más cercano.

El impuesto que resulte de la aplicación de la tarifa al número de grados alcohólicos, se aproximará al peso más cercano.

Parágrafo 7°. Las tarifas aquí señaladas se incrementarán a partir del primero (1°) de enero de cada año en la meta de inflación esperada 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”.

Artículo 51. Participación. Los departamentos podrán, dentro del ejercicio del monopolio de licores destilados, en lugar del Impuesto al Consumo, aplicar a los licores una participación. Esta participación se establecerá por grado alcohólico y en ningún caso tendrá una tarifa inferior al impuesto.

La tarifa de la participación será fijada por la Asamblea Departamental, será única para todos los de (sic) productos, y aplicará en su jurisdicción tanto a los productos nacionales como extranjeros, incluidos los que produzca la entidad territorial.

Dentro de la tarifa de la participación se deberá incorporar el IVA cedido, discriminando su valor.

Artículo 52. Liquidación y recaudo por parte de los productores. Para efectos de liquidación y recaudo, los productores facturarán, liquidarán y recaudarán al momento de la entrega en fábrica de los productos despachados para otros departamentos el valor del impuesto al consumo o la participación, según el caso.

Los productores declararán y pagarán el impuesto o la participación, en los períodos y dentro de los plazos establecidos en la ley o en las ordenanzas, según el caso.

Artículo 53. Formularios de declaración. La Federación Nacional de Departamentos diseñará y prescribirá los formularios de declaración de Impuestos al Consumo. La distribución de los mismos corresponde a los departamentos.

Parágrafo. Las declaraciones de Impuestos al Consumo, que no contengan la constancia de pago de la totalidad del impuesto se tendrán por no presentadas.

Artículo 54. Cesión del IVA. Mantiénese la cesión del IVA de licores a cargo de las licorerías departamentales de que tratan los artículos 133 y 134 del Decreto Extraordinario 1222 de 1986.

A partir del 1° de enero de 2003, cédese a los departamentos y al Distrito Capital, en proporción al consumo en cada entidad territorial, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) sobre los licores, vinos, aperitivos, y similares, nacionales y extranjeros, que actualmente no se encontraba cedido.

En todos los casos, el IVA cedido a las entidades territoriales, quedará incorporado dentro de la tarifa del impuesto al consumo, o dentro de la tarifa de la participación, según el caso, y se liquidará como un único impuesto o participación, sobre la base gravable definida en el artículo anterior.

El impuesto liquidado en ningún caso podrá ser afectado con impuestos descontables, salvo el co-

rrespondiente a los productores oficiales, que podrán descontar del componente del IVA de este impuesto, el IVA pagado en la producción de los bienes gravados

Del total correspondiente al nuevo IVA cedido, el setenta por ciento (70%) se destinará a salud y el treinta por ciento (30%) restante a financiar el deporte, en la respectiva entidad territorial.

Las exenciones del IVA establecidas o que se establezcan no aplicarán en ningún caso, respecto del IVA de cervezas y licores cedido a las entidades territoriales.

Parágrafo 1°. Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, en los formularios de declaración se discriminará el total del impuesto antiguo y nuevo cedido, que corresponda a los productos vendidos en el Distrito Capital.

Parágrafo 2°. 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.

3. JUSTIFICACIÓN

Es latente e inmediata la necesidad de buscar un instrumento tributario que garantice el tratamiento equitativo y equilibrado entre los productos nacionales e importados en la industria de licores, vinos y aperitivos y similares; por lo tanto, es indispensable para el fomento y el fortalecimiento de la competencia y la transparencia en el mercado.

La legislación colombiana ha venido adaptándose a nuevas circunstancias fijadas por el mercado nacional y la globalización de nuestra economía. La Ley 788 de 2002 modificó sustancialmente la estructura impositiva de los vinos, aperitivos y licores, de aquello establecido en la Ley 14 de 1983. La Ley 1393 de 2010, actualmente en vigencia, reorganizó la base gravable del impuesto, siguiendo las pautas de lo dictaminado en el 2002.

La legislación actual, lejos de permitir a los departamentos recaudar los fondos necesarios para financiar los sistemas de salud, según se proyectó en la Constitución Política de Colombia y recogió la Ley 1393 del 2010, ha impedido el desarrollo normal de las industrias licoreras departamentales.

Para nadie es un secreto, que la industria nacional, desde hace ya unos años, ha venido enfrentando grandes cargas impositivas diferenciales a la de los productos extranjeros, que de una u otra manera, han sido determinantes para su situación actual: pérdidas que han desencadenado la liquidación y cierre de distintas licorerías departamentales en el país¹.

¹ De acuerdo con la respuesta al derecho de petición ACCC-048-14 del 16 de junio de 2014, radicado con el No. 2-2014-055554 del 14 de julio de 2014, la Superintendente Delegada para la Supervisión Institucional de la Supersalud, la empresa de Licores del Chocó y de Nariño estaban en liquidación.

De conformidad con la información suministrada por la Superintendencia de Salud, varias de las licoreras departamentales han tenido números negativos en alguna vigencia fiscal². Otras, por su parte, han sido objeto de liquidación por no tener la capacidad financiera para mantener su actividad productiva, así como otras han cedido su producción a otras licoreras departamentales fuertes o entregadas a particulares.

Otro de los factores determinantes para que las entidades territoriales hayan visto sus arcas mermaidadas, es el descenso del consumo de alcohol per cápita. En efecto, la tendencia ha sido decreciente como lo comprueban las cifras que a continuación se citan. En el año 1999, según datos publicados por Fedesarrollo³, cerca de 191,74 millones botellas de bebidas alcohólicas (excluida la cerveza) fueron puestas en el mercado colombiano. De esta cifra, 99,36 millones botellas eran aguardiente, producido por las licoreras departamentales, y 30,46 de botellas de ron nacional. Vinos importados y nacionales y aperitivos sumaban 33,83 de botellas.

En comparación, de acuerdo con lo mostrado en las Tablas números 1 y 2, en el año 2014 se produjeron aproximadamente 88.123.488 botellas de aguardiente y ron, y se importaron 6.772.392 botellas de whisky (sin incluir el contrabando) y 16.979.911 botellas de vino. La producción de vinos y aperitivos en Colombia asciende a cerca de 19.864.872 millones de botellas y llegaron 9.866.706 de botellas de otros licores importados.

Tablas Nos. 1 y 2

Productos Importados	Año	Columna1
Bebida Alcohólica	2014	2015
Vinos	16.979.911	6.547.622
Whisky	6.772.397	2.006.706
Aperitivos	4.890.606	2.418.702
Vinos espumosos	1.850.498	604.417
Crema	1.324.964	436.363
Tequilas	928.222	411.609
Rones	673.889	273.945
Vodka	666.549	274.019
Licores	311.141	121.679
Ginebras	291.091	137.448
Vermout	264.665	94.448
Sangrias	250.824	38.738
Cocteles	193.583	66.827
Jerez	46.462	14.579
Brandy	14.525	5.848
Cognac	9.894	2.157
Aguardiente	291	-
Total General	35.469.513	13.455.109
Fuente: DIAN		

Productos Nacionales	Año	Columna1
Bebida Alcohólica	2014	2015
Aguardiente	66.471.703	12.980.454
Rones	21.651.791	5.668.523
Licores	16.163.366	7.400.325
Aperitivos	13.345.890	3.156.082
Vinos	6.518.983	1.421.094
Vinos espumosos	2.814.464	265.577
Brandy	1.863.332	645.170
Crema	1.534.094	523.579
Cocteles	412.629	133.406
Sabajones	280.607	74.606
Sangrias	38.616	13.920
Vodka	22.606	3.608
Ginebras	11.234	3.999
RTD	10.120	-
Whisky	996	390
Alcohol	192	-
Total general	131.140.624	32.290.732
Fuente: Estampillados		

En contraste a las anteriores cifras, la población del país ha crecido en más del 50%, y el consumo legal de alcohol ha decrecido en los últimos años de manera vertiginosa. Según un informe de la Universidad de Antioquia, aproximadamente el 50% del aguardiente en el departamento de Antioquia se vende informalmente, siendo posible la adulteración, falsificación o contrabando⁴.

Adicionalmente, ha sido motivo permanente de debate en nuestro país, la base gravable establecida, la diferenciación de tarifas y la desaparición del IVA (Impuesto al Valor Agregado), que fue incorporado de manera artificial en las tasas de impuestos. De tal manera que las empresas importadoras de vinos y licores han expresado su descontento, con lo que se sugiere como trato discriminatorio, con la tarifa determinada de impuesto por contenido de grado alcohólico, expresado como porcentaje de alcohol, distinta y más baja para aquellos vinos, aperitivos y licores con contenido alcohólico inferior a 35%, y más alta para todos los que tengan un contenido alcohólico superior a 35%. La industria nacional también ha expresado su descontento pues discuten que una tarifa por grado alcohólico, específica y no ad valorem, grava con el mismo impuesto una botella con un precio de venta bajo y otra costosa y de lujo.

Con el propósito de recuperar el balance y permitir a las licoreras oficiales competir en un escenario equitativo, se presenta esta iniciativa encaminada a la modificación de la estructura de la tarifa del impuesto al consumo para licores, vinos y aperitivos y similares, pasando de un impuesto al consumo a un Impuesto al Valor Agregado Especial para licores, vinos y aperitivos y similares, como se explica a continuación:

² Para el año 2008, la Industria Licorera del Cauca registró un saldo negativo en sus utilidades de \$1.435.678 de pesos; en el 2013, la Industria Licorera de Caldas reportó pérdidas por \$4.083.582 de pesos, según datos suministrados por la Superintendencia de Salud.

³ Luis Alberto Zuleta J. *La Industria de Licores en Colombia*, Fedesarrollo, octubre de 2000.
Lino Jaramillo G. <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/La-industria-de-licores-en-Colombia-TEXTO-FINAL-CON-TODO.pdf>

⁴ Universidad de Antioquia, *Determinantes de la cantidad de contrabando, adulteración y carrusel de licores en el departamento de Antioquia*, Grupo de Microeconomía Aplicada, Calificación Colciencias A1, Medellín, febrero de 2011.

3.1. Tarifa Ad Valórem

Con la iniciativa contenida en este proyecto de ley, se busca pasar del establecimiento de una tasa retributiva del impuesto en razón al número de grados alcoholimétricos, a una tasa en razón a un porcentaje del valor del producto y del valor agregado incorporado al licor, vino, aperitivo o similar, durante su proceso de fabricación, que en el caso de los productos nacionales e importados sería el precio de venta entregado al primer distribuidor no vinculado económicamente, como se muestra a continuación:

- 45%, para vinos y similares, excluyendo los aperitivos vínicos y no vínicos⁵, según lo definido por el Invima en su Decreto-ley 1686 del 2012.

- 90%, para licores, aperitivos y similares, según lo establecido por el Invima en su Decreto-ley 1686 del 2012.

Hoy día, el impuesto al consumo se liquida según el grado alcohólico del producto. En este sentido, el impuesto al consumo del licor nacional, por ser un monto fijo que no tiene relación con su costo o precio de venta, resulta más oneroso para los productos fabricados localmente que para aquellos que son de

origen importado. Esto se debe a que el IVA que se incorporó a la tasa de impuesto específico, según la Ley 788 del 2002, no es descontable, se asume como costo en las compras que realizan productores de vinos, aperitivos y licores nacionales. Este IVA se ha convertido en un sobre costo que castiga a la industria nacional frente al producto importado, que al ser exportado, en su país de origen, está exento del gravamen.

Para poner un ejemplo, si un productor en Colombia compra sus botellas en el exterior, al importarlas debe cancelar el IVA correspondiente, este valor no puede ser descontado luego, cuando declara el impuesto de consumo y se convierte en costo. Si al contrario se embotella su producto en el exterior, esas botellas están exentas de IVA, dejando en condiciones de inferioridad al productor nacional pues tendrían un menor costo.

Para ilustrar la problemática que se vive en el sector, la Tabla No. 3 compara los costos de fabricación de un producto nacional con los FOB de un producto importado⁶. Se puede observar que el impuesto al consumo que están pagando los productores nacionales está por encima, en términos relativos, a los que pagan los importadores.

Tabla No. 3

Producto Nacional			Producto Importado	
Ron (Botella 750 c.c.)	Santafe	Viejo de Caldas	Ron (Botella 750 c.c.)	Zacapa
Grados Alcohol	35%	35%	Grados Alcohol	40%
Costo de Producción	\$3.700,00	\$3.700,00	Costos FOB *	\$18.984,00
Impuesto Consumo	\$10.080,00	\$10.080,00	Impuesto Consumo	\$18.920,00
TOTAL	\$13.780,00	\$13.780,00	TOTAL	\$37.904,83
% Imptoconsumo respecto al coste	272%	272%	% Imptoconsumo respecto al valor FOB	100%
* Se calculan dependiendo de la cantidad importada y del valor total FOB en US\$				
** La tasa de cambio es variable por lo que se toma un promedio de \$1867 del año 2013				

Fuente: DIAN

En efecto, al comparar los rones, los colombianos y el importado (en este caso Zacapa), se observa la brecha enorme que existe en el porcentaje del impuesto al consumo que pagan los productores nacionales y el importador. Tomando como base de costos de producción en el ron colombiano \$3.700 pesos, y aplicándole las tarifas vigentes a cada uno de ellos, se advierte que el ron Santafé (35%) y el Viejo de Caldas (35%) pagan el 272%, mientras que el importado (40%) tan solo paga un 100%. Y si extendiéramos ese comparativo a los demás licores, vinos y aperitivos, el resultado sería similar.

Establecer esta estructura tributaria sustentada en un porcentaje del precio de venta entregado al primer distribuidor, para el caso de los productos nacionales e importados, para determinar la tarifa del impuesto al consumo para los productos de la industria licore-

ra, garantizaría el monto que se viene recaudando en la actualidad. Habría una mínima diferencia, dependiendo del número de unidades que se vendan en el mercado.

Pero como uno de los objetivos de la iniciativa, es brindar un respiro a las empresas licoreras con el propósito de tener la capacidad de competir en el mercado con los actores locales privados y extranjeros, se espera estimular a las empresas para que tengan mayores ventas y así, de paso, se incremente el recaudo del impuesto al consumo, en el mediano plazo.

La Tabla número 4 muestra, con cifras del año 2013, cuál sería el recaudo del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares utilizando el impuesto ad valórem, con las dos tarifas que se proponen:

⁵ En el pasado se ha sido costumbre de los aperitivos (vínicos y no vínicos) categorizarse como producto vínico para generar ventajas. En el articulado se deja expresamente la prohibición de que los aperitivos se categoricen dentro de la tarifa del vino y paguen la tarifa que les corresponde.

⁶ Los datos estadísticos de importación de licores, vinos, aperitivos y similares, recopilados por la DIAN, están determinados en función del incoterm FOB.

Tabla No. 4

		Unidades	Precio *	Impto Und **	Total	IVA Especial	Recaudo
NACIONALES	Destilados - licores y aperitivos no vínicos	114.419.088	\$5.000,00	\$5.632,00	\$572.095.440.000,00	90%	\$514.885.896.000,00
	Fermentados - vinos y aperitivos vínicos	17.619.060	\$6.000,00	\$2.560,00	\$105.714.360.000,00	45%	\$47.571.462.000,00
IMPORTADOS	Destilados - licores y aperitivos no vínicos	18.026.688	\$30.000,00	\$15.750,00	\$540.800.640.000,00	90%	\$486.720.576.000,00
	Fermentados - vinos y aperitivos vínicos	18.388.606	\$18.000,00	\$2.816,00	\$330.994.908.000,00	45%	\$148.947.708.600,00
Fuentes: DIAN, Importaciones de licores y demás		168.453.442					\$1.198.125.642.600,00
* Precio Promedio	** Impuesto Promedio						

El recaudo total con la nueva estructura tributaria alcanzaría los **\$1.198.125.642.600** de pesos, ligeramente superior a lo recaudado, oficialmente, por los departamentos en el año 2013, que fue de \$1.170.346.279.675⁷.

La tarifa del 90% para licores, aperitivos y similares y 45% para vinos y similares refleja un balance con respecto al daño que se pueda causar en el sector salud. Se genera una tarifa por producto para diferenciar el impacto que tiene una bebida de alto grado alcohólico vs., una bebida de bajo grado alcohólico.

Lo que se busca es curar una industria enferma frenando la caída de la venta de licores nacionales. Es importante que se tomen medidas de inmediato para garantizar que el recaudo no disminuya y se mantenga la tendencia. Este nuevo modelo tributario tiene como propósitos el crecimiento de la producción y el saneamiento de la producción de licores, vinos, aperitivos y similares, así como la creación de un mercado más transparente y libre de distorsiones.

Esta propuesta integral busca estabilidad para las arcas y permite el sano desarrollo de una industria que va a generar más recursos para la salud y deporte. Igualmente esta iniciativa busca limitar la posibilidad de creación de sobretasas, tal como las participaciones departamentales. El impuesto que hoy en día se recibe por parte del departamento será transparente y claro para el Estado, el productor y el importador. La creación de tasa de participación tiende a desorganizar el mercado y generar desbalance interdepartamental; el desbalance fomenta el contrabando. Un sistema transparente va a permitir un mejor control por parte del ente regulador y así va a disminuir la evasión, generando nuevamente más recursos para la salud y deporte.

Este modelo impositivo, que aquí se propone, se utiliza a nivel mundial con éxito, de tal manera que se garantiza la libre competencia y la transparencia en el momento de gravar los productos, independiente de su origen, lo que también se ajusta a todo lo establecido en los distintos tratados de libre comercio que ya ha firmado nuestro país.

3.2. Evitar la Evasión del Impuesto

Además de equiparar las cargas, esta propuesta permitiría evitar la evasión de impuestos, ya que se

ha encontrado que existen empresas que fijan en la etiqueta del producto como grados alcohólicos 2,5%, envasándose 20%⁸, y la declaración se presenta por el primer valor. En este sentido, el Instituto Nacional para la Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), ha realizado análisis de los grados de alcohol a varios licores⁹, descubriendo bebidas alcohólicas fraudulentas en razón a que los grados alcohólicos analizados y encontrados no correspondían a los declarados en la etiqueta.

Proponer una tarifa fija del impuesto indudablemente reduce las prácticas ilegales de productores en el etiquetado de los bienes fabricados y permitiría que el Instituto Nacional para la Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), se enfocara en otros asuntos.

3.3. Cesión del IVA Especial

Al modificarse la denominación del tributo por el consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, de imponible a IVA especial, podría llegarse a pensar que el IVA cedido desaparecería. No obstante, esa cesión se mantiene y pasaría a ser el 100% de lo que se llegare a recaudar con en este nuevo impuesto; de la misma manera, se conserva la distribución del impuesto: 70% para salud y 30% para deporte.

Así las cosas, se eliminaría la potestad que tienen los gobernadores de disponer libremente de los recursos provenientes del impuesto al consumo, y se destinarían en su totalidad a financiar los sectores de salud y deporte.

3.4. Compensación del Impuesto

Adicionalmente existe otra desigualdad a favor del producto importado. Hoy en día el productor extranjero se deduce todos los impuestos (incluyendo el IVA) en el país en el cual se elabora el producto, lo cual genera un sobre costo a la producción nacional del IVA cobrado en la compra de los insumos y servicios utilizados en la producción de licores, vinos, aperitivos y similares. El sobre costo generado es traspasado al consumidor como un mayor valor creando una discriminación que favorece el importa-

⁸ El Invima encontró esta diferencia entre lo envasado y lo declarado en la etiqueta, cuando realizó el análisis al aperitivo Eduardo III.

⁹ Respuesta al derecho de petición por parte del Invima, radicado con el número 14060912 del 27 de junio de 2014, en donde adjunta los resultados analíticos realizados a diferentes muestras de licores y aperitivos.

⁷ Según cifras de la Federación Nacional de departamentos.

do. El proyecto propone que el productor nacional y el importador sean compensados por el IVA pagado en la compra de bienes y servicios utilizados para la producción, importación o comercialización de los mismos. Esta compensación colocaría en igualdad de condiciones a los productos nacionales con los productos importados y generaría inversión extranjera en el país, actualmente se fomenta la producción en el extranjero. La compensación lograría traspasar ese menor costo al consumidor, lo cual va a incrementar el recaudo a los departamentos del impuesto destinado a la salud y deporte.

Para corregir la situación de competencia desleal en que hoy está la industria colombiana de vinos, aperitivos y licores, se propone adoptar, tanto para importadores como productores, el modelo de compensación del IVA que hoy se aplica a la industria de libros y cuadernos. De esta manera, el IVA pagado en las compras le será devuelto en las condiciones que así fija el Estatuto Tributario, quedando la industria en igualdad de condiciones al producto importado en sus costos de producción.

Para efectivizar este beneficio compensatorio se plantea modificar el artículo 477 del Estatuto Tributario en el sentido de incluir los licores, vinos, aperitivos y similares como bienes exentos del IVA.

3.5. Pago y Administración del IVA Especial

Se establece la obligación de los productores e importadores de licores, vinos, aperitivos y similares de declarar y pagar el IVA especial dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del período gravable, que será de quince (15) días. Se crea un formulario único para la declaración del tributo que será diseñado por la DIAN, quien deberá facilitar en el mismo la discriminación del impuesto por departamento. Adicional a esto, la DIAN queda obligada a establecer los medios electrónicos necesarios e idóneos para facilitar la declaración y el pago del impuesto.

Con estas medidas se busca beneficiar a las personas obligadas a declarar y pagar el impuesto, reduciendo no solo sus costos administrativos, sino también tiempo en la elaboración y en el traslado hacia las entidades recaudadoras del impuesto.

Por otro lado, la administración y control del impuesto recaerá en la DIAN, quien se encargará de recaudar, fiscalizar, liquidar oficialmente y cobrar el impuesto sobre las ventas a los licores, vinos, aperitivos y similares aplicando los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional.

3.6. Monopolio Rentístico

Se mantiene el monopolio rentístico de los licores en cabeza de los departamentos; su ejercicio estará sujeto a unas normas y reglas transparentes y a unos criterios objetivos tendientes a impedir la configuración de distorsiones que afecten la libre competencia y el acceso a mercados entre los productores, importadores o distribuidores en determinado departamento. La producción, introducción y venta de estos productos en el territorio de los departamentos continuará realizándose a través de la suscripción de un contrato claro y equitativo para todos los intro-

ductores, que obedezca el régimen constitucional y legal, que no fije cuotas máximas o mínimas de volumen de mercancía a introducir al departamento ni tampoco establezca precios mínimos de venta de los productos.

Se condiciona al departamento a suscribir contratos de introducción, distribución y venta de licores con productores de licores que cuenten con el registro sanitario y el certificado de buenas prácticas de manufactura al que se refiere el parágrafo del artículo 4° del Decreto número 1686 de 2012. Para el caso de 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. De igual manera, el contratista no solamente debe ser idóneo, sino honesto y probo, no haber sido condenado por delito alguno y ni que se encuentre inhabilitado para contratar con el Estado.

El departamento cuenta con quince (15) días hábiles para pronunciarse sobre la solicitud de suscripción de contrato de producción, introducción y/o venta de licores radicada por el productor, importador o distribuidor, y no necesitará la aprobación de la Licorera departamental para proceder a firmar los contratos.

Por otro lado el productor y/o importador de licores, vinos, aperitivos y similares podrá contar con un distribuidor sin que ello dé lugar a la existencia de un monopolio en la distribución. Con el propósito de evitar la constitución de monopolios en la distribución de este tipo de productos, se solicitará a los productores e importadores que permitan la venta de licores a distintos distribuidores en diferentes partes del país donde los comercialicen o quieran ingresar a venderlos. Así las cosas, se facilitaría la lucha contra el contrabando que tanto aqueja al país, en términos económicos y sociales.

3.5. Centralización de la información

Se procura la centralización de la información proveniente de las declaraciones de los impuestos en una entidad como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, que facilite su fiscalización, recaudo y control en el pago del mismo. En la actualidad esta actividad recae individualmente en las Secretarías de Hacienda Departamentales y del Distrito Capital de Bogotá. Esta centralización permitirá a la DIAN hacer un seguimiento efectivo al recaudo y ejercer un control a la cadena de producción y distribución de este tipo de productos alcohólicos.

Se ha evidenciado, que Colombia carece de un sistema de información fiable que consolide la información proveniente del recaudo del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares. Corolario de lo anterior, son las cifras imprecisas aportadas por el Ministerio de Hacienda¹⁰, la Federación Nacional de Departamentos y la Superintendencia de Salud: cada una de ellas difiere de las otras fuentes de información. Por ejemplo, en el año 2012,

¹⁰ La información suministrada por el Ministerio de Hacienda se basa en la entregada por las Secretarías de Hacienda Departamental.

Hacienda reporta, por concepto de impuesto al consumo de licores, vinos y aperitivos y similares, que el recaudo alcanzó los \$1.01 billones de pesos. Para la misma vigencia fiscal, la Federación Nacional de Departamentos informó que el recaudo llegó a los \$0.97 billones de pesos, mientras que la Supersalud afirmó que el recaudo para el 2012 fue de \$0.93 billones de pesos.

Sumado a lo anterior, la Federación Nacional de Departamentos manifiesta la dificultad de contar con la información de la totalidad de los departamentos por recaudo del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, debido a que el sistema de información Infoconsumo, que consolida la información proveniente de los departamentos en este asunto, y del cual la Federación obtiene la información, es manejada por la empresa Sistemas y Computadores S.A. Si esta no renueva el contrato para la administración y manejo de la información con alguno(s) de los departamento(s), no es posible tener acceso a dicha información.

3.5. Régimen Sancionatorio

Por último, se plantea un capítulo que contemple un régimen sancionatorio para las actividades ilícitas que perjudican el sano desarrollo del sector. En primer lugar, imposición de una sanción administrativa, consistente en la cancelación de la licencia de importación por un período de diez (10) años, para aquellas empresas importadoras de licores, vinos, aperitivos y similares, que contribuyan a la realización de actividades (acciones u omisiones) con el objeto de evadir el control del servicio aduanero nacional, y evitar el pago de derechos arancelarios.

En el caso en que el importador sea cómplice en el ingreso de la mercancía de contrabando, quedará expuesto a la cancelación del registro sanitario del producto o marca.

En consecuencia se pone a consideración el siguiente articulado.

De los honorables congresistas,



ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO
Representante a la Cámara
Departamento Norte de Santander

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 6 de octubre del año 2015, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 135 con su correspondiente Exposición de Motivos por el honorable Representante *Alejandro Chacón Camargo*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 137 DE 2015 CÁMARA

por la cual se autoriza a la Asamblea del Departamento de Casanare para que ordene la Emisión de la Estampilla en Pro del fortalecimiento de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano (Unitrópico) y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Autorícese a la Asamblea del departamento de Casanare para que ordene la Emisión de la Estampilla en Pro del fortalecimiento de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano (Unitrópico) cuyo producido se destinará de la siguiente manera: El treinta por ciento (30%) en infraestructura y dotación; y el setenta por ciento (70%) para capacitación, investigación científica y pago de docentes y administrativos.

Parágrafo. La Fundación Universitaria Internacional de Trópico Americano (Unitrópico) es una entidad descentralizada indirecta, sin ánimo de lucro, creada a instancias del departamento de Casanare, como asociación de utilidad común, de participación mixta, reconocida como una Institución de Educación Superior, autónoma, regida por las normas del derecho privado previstas para las fundaciones y corporaciones en el Código Civil, de acuerdo con el Decreto-ley 393 de 1991, el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, y las demás leyes que los modifiquen o sustituyan.

Artículo 2°. La emisión de la estampilla cuya creación se autoriza será hasta por la suma de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000) moneda legal colombiana a valor constante a la fecha de expedición de la presente ley.

Artículo 3°. Facúltase a los Concejos Municipales del departamento de Casanare para que, previa autorización de la Asamblea del Departamento, haga obligatorio el uso de la estampilla que por esta ley se autoriza su emisión con destino a la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano (Unitrópico).

Artículo 4°. Dentro de los hechos y actividades económicas sobre los cuales se obliga el uso de la estampilla la Asamblea o los Concejos podrán incluir los licores, alcoholes, cervezas, juegos de azar; todos los contratos de estudios de factibilidad, diseños, consultoría, contratos e interventorías que se realicen en el territorio del departamento de Casanare, exceptuando los contratos que deban financiarse con recursos que por ley correspondan al sector salud. En todo caso la estampilla no podrá superar el valor máximo contemplado en esta ley.

Parágrafo. Quedan incluidos los contratos de obra suscritos por las empresas industriales y comerciales del Estado y de empresas de economía mixta del departamento de Casanare.

Artículo 5°. La vigilancia y la correcta aplicación de los recursos recaudados por la Estampilla Pro Unitrópico que trata la presente ley en materia fiscal corresponderá a la Contraloría Departamental de Casanare y administrativa por parte de la de la Procuraduría General de la Nación.

Artículo 6°. El control y la fiscalización interna de la contribución parafiscal de la estampilla recaerán sobre la administración departamental, la cual implementará mecanismos de fiscalización para el cálculo y pago correcto de la contribución, sin perjuicio de las sanciones que se hayan previsto.

Artículo 7°. El recaudo de la estampilla se destinará a lo establecido en el artículo 1° de la presente ley.

Parágrafo. La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder el 5% del valor del hecho sujeto al gravamen.

Artículo 8°. La Asamblea del departamento de Casanare podrá en cualquier momento, ejercer debate de control político a Unitrópico sobre los recursos captados por concepto de la Estampilla formalizada en la presente ley.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Congresistas,



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto

El objeto de este Proyecto de ley consiste en conceder prerrogativas legales para fortalecer la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano (Unitrópico) entidad descentralizada de participación mixta del departamento de Casanare.

Esta iniciativa legislativa tiene por objeto autorizar a la Asamblea Departamental de Casanare para que ordene la emisión de una estampilla cuyos recursos beneficien el desarrollo de la misión y la visión de Unitrópico y le permita a esta entidad la consecución de recursos para mejorar la prestación de su servicio y aumentar la cobertura minorizando como contraprestación el valor de matrículas, intención re-

flejada mediante oficio de fecha 1° de septiembre de 2015, donde el doctor Oriol Jiménez Silva, Rector de Unitrópico manifestó:

“El honorable Representante John Eduardo Molina Figueredo ha tenido la iniciativa legislativa de presentar ante el honorable Congreso de la República de Colombia el proyecto de ley, ‘por el cual se autoriza a la Asamblea del departamento de Casanare para que ordene la Emisión de la Estampilla en Pro de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano Unitrópico y se dictan otras disposiciones’. Dicho proyecto, está encaminado a obtener una fuente fija y temporal de ingresos para financiar las necesidades de inversión y mejoramiento académico e investigativo de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano Unitrópico.

El presente proyecto de ley, en su artículo primero se establece que el producido de la Estampilla se destinará en un treinta por ciento (30%) en infraestructura y dotación; y el setenta por ciento (70%) para capacitación, investigación científica y pago de docentes.

Durante los últimos años los órganos de administración de Unitrópico han realizado grandes esfuerzos para cumplir la eficiencia de la institución educativa, pero ha sido prácticamente imposible, porque los recursos propios no son suficientes para el desarrollo institucional.

Con los recursos provenientes de la estampilla se busca mejorar la calidad del servicio educativo, aumentar su cobertura, generar espacios de investigación científica y mejorar los salarios de los docentes. De esta manera, la formación de nuestros profesionales será de alta calidad; todo esto con la mirada puesta en procesos de acreditación académica.

Los recursos de la estampilla se destinarán prioritariamente a la construcción, adecuación y modernización de la infraestructura universitaria; además de dotación, modernización tecnológica, apoyo a la investigación científica y calidad educativa. Con esto se benefician los estudiantes, los profesores y los investigadores; razón por la cual quiero agradecer a los honorables Congresistas que creen en esta iniciativa, por lo tanto de ser aprobada la presente Ley de la República, Unitrópico se compromete a reducir los costos por concepto de matrícula de pregrado”.

Por lo que se considera que la iniciativa se ajusta a los preceptos constitucionales y legales necesarios para su expedición.

2. Fundamento Legal

2.1 Constitución Política:

“Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

“Artículo 2°. 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 en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

“Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”. (Subrayado fuera de texto).

“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”.

“Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo”.

2.2 Ley 225 de 1995, por la cual se modifica la ley orgánica de presupuesto.

“Artículo 2º. El artículo 12 de la Ley 179 de 1994, quedará así:

Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán solo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimien-

tos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración”.

2.3 Jurisprudencia del Consejo de Estado

“ESTAMPILLAS - Naturaleza: tasa parafiscal / TASA PARAFISCAL - Definición; diferencia con impuesto indirecto / IMPUESTO INDIRECTO - Diferencia con tasa parafiscal / CONTRIBUCIÓN PARAFISCAL - Definición legal; elementos distintivos

Ahora bien, debe precisarse que las estampillas a que se viene haciendo referencia, 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 disposición legal tienen una destinación específica, cuyas características difieren de las que permiten identificar al impuesto indirecto. Es así como las tasas participan del concepto de parafiscalidad, definido en el artículo 2º de la Ley 225 de 1995, en los siguientes términos: **Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para el beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán solo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.** Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración. A partir de tal definición, **tres son los elementos que distinguen la parafiscalidad, a saber: la obligatoriedad que surge de la soberanía fiscal del Estado; la singularidad en cuanto se cobran de manera obligatoria a un grupo específico; y la destinación sectorial por estar destinadas a sufragar gastos de entidades que desarrollan funciones administrativas de regulación o fiscalización. Las tasas participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, en la medida que constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos; 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 los gastos en que incurran las entidades que desarrollan funciones de regulación y control y en el cumplimiento de funciones propias del Estado.**

TASA - Prestación directa de un servicio público o beneficio potencial en servicios de aprovechamiento común / TASAS ADMINISTRATIVAS - Remuneración pagada por un servicio administrativo

/ TASA PARAFISCAL - Tienen beneficio potencial en servicios comunes / IMPUESTO - Diferencia con tasa; clases de impuesto: directo e indirecto.

La “tasa” si bien puede corresponder a la prestación directa de un servicio público, del cual es usuario el contribuyente que se beneficia efectivamente, 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. Las primeras se definen como tasas administrativas en cuanto equivalen a la remuneración pagada por los servicios administrativos, y las segundas como tasas parafiscales y son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por servicios públicos administrativos propiamente dichos, pues se trata de organismos de carácter social. Entonces, las “estampillas”, dependiendo de si se imponen como medio de comprobación para acreditar el pago del servicio público recibido, tendrán el carácter de administrativas; o de parafiscales, si corresponden al cumplimiento de una prestación que se causa a favor de la entidad nacional o territorial como sujeto impositivo fiscal. Los “impuestos” difieren de las “tasas”, en cuanto son universales y recaen sobre los ingresos y bienes de una persona directamente (directos). Es decir tienen relación directa con la capacidad económica del sujeto, son de carácter permanente y el responsable del pago es el contribuyente; o de consumo (indirectos), dirigidos a gravar el consumo en general y se predicen en relación con los bienes y servicios, que debe soportar el consumidor final, que no tienen carácter personal, porque no gravan a los sujetos, sino que se aplican directamente a los bienes y servicios consumidos.

ESTAMPILLAS - No es impuesto indirecto sobre contratos sino un gravamen con naturaleza de tasa parafiscal; implican recuperar el gasto originado en la contratación / TASA PARAFISCAL - Lo son las estampillas departamentales.

Hechas las anteriores precisiones, se concluye que asiste razón a los apelantes cuando consideran que es errada la interpretación que hace el a quo al artículo 203 del Código de Régimen Departamental, para concluir que el cobro de las estampillas sobre los contratos, constituyen un “impuesto indirecto”, en cuanto gravan “por repercusión la fuente de donde procede la materia imponible”, y que en consecuencia su imposición en el caso concreto del contrato de concesión para la explotación de los juegos permanentes, estaría desconociendo la prohibición legal prevista en el mencionado artículo; pues tal como lo advierte el Ministerio Público, no es acertado llegar a tal conclusión, habida consideración que las estampillas son un gravamen que tiene la naturaleza de “tasa parafiscal...”¹.

“IMPUESTO - Características / TASAS - Características / CONTRIBUCIÓN - Características

Son impuestos, aquellos tributos que cumplen las siguientes características: 1. Son generales, lo cual

significa que se cobran indiscriminadamente a quienes se encuentren dentro del hecho generador y no a un grupo social, profesional o económico determinado. 2. Son obligatorios. 3. No conllevan contraprestación directa e inmediata. 4. El Estado dispone de estos recursos de acuerdo con lo previsto en los planes y presupuestos, por lo tanto van a las arcas generales, para atender los servicios y necesidades públicas. 5. La capacidad económica del contribuyente es un principio de justicia y equidad que debe ir implícito en la Ley que lo crea, sin que pierda el carácter general. Se consideran tasas aquellos gravámenes que cumplan las siguientes características: El Estado cobra un valor por un bien o servicio ofrecido. Este guarda relación directa con los servicios derivados. El particular tiene la opción de adquirir o no el bien o servicio. El precio cubre los costos en que incurre la entidad para prestar el servicio, incluyendo los gastos de funcionamiento y las provisiones para amortización y crecimiento de la inversión. Pueden involucrarse criterios distributivos (ejemplo: tarifas diferenciales). Las contribuciones tienen las siguientes características: Surgen de la realización de obras públicas o actividades estatales, en donde necesariamente debe existir un beneficio para un individuo o grupo de individuos. La contribución se paga proporcionalmente al beneficio obtenido y su producto está destinado a la financiación de las obras o actividades”².

2.4 Jurisprudencia Corte Constitucional

“CONTRIBUCIONES PARAFISCALES

Las contribuciones parafiscales se encuentran a medio camino entre las tasas y los impuestos, dado que de una parte son fruto de la soberanía fiscal del Estado, son obligatorias, no guardan relación directa ni inmediata con el beneficio otorgado al contribuyente. Pero, de otro lado, se cobran solo a un gremio o colectividad específica y se destinan a cubrir las necesidades o intereses de dicho gremio o comunidad. Las contribuciones parafiscales no pueden identificarse con las tasas. En primer lugar, porque el pago de las tasas queda a discreción del virtual beneficiario de la contrapartida directa, mientras que la contribución es de obligatorio cumplimiento. De otra parte, las contribuciones parafiscales no generan una contraprestación directa y equivalente por parte del Estado. Este no otorga un bien ni un servicio que corresponda al pago efectuado. Las contribuciones parafiscales se diferencian de los impuestos en la medida en que implican una contrapartida directa al grupo de personas gravadas; no entran a engrosar el erario público; carecen de la generalidad que caracteriza a los impuestos respecto del sujeto obligado a pagar el tributo y especialmente, porque tienen una determinada afectación. El término “contribución parafiscal” hace relación a un gravamen especial, distinto a los impuestos y tasas. En segundo lugar, que dicho gravamen es fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra de manera obligatoria a un grupo, gremio o colectividad, cuyos intereses o necesidades se satisfacen con los recursos recaudados. En tercer lugar, que se pue-

¹ Cf. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta C.P. Ligia López. Expediente 14527, de octubre 5 de 2006.

² Cf. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta C.P. Ligia López. Expediente 13408 de octubre 24 de 2002.

de imponer a favor de entes públicos, semipúblicos o privados que ejerzan actividades de interés general. En cuarto lugar que los recursos parafiscales no entren a engrosar las arcas del presupuesto nacional. Y por último, que los recursos recaudados pueden ser verificados y administrados tanto por entes públicos como por personas de derecho privado”³.

“TRIBUTO EN ENTIDADES TERRITORIALES-Competencias del Congreso y asambleas y concejos

Corresponderá al Congreso de la República la creación de los tributos del orden territorial y el señalamiento de los aspectos básicos de cada uno de ellos, los cuales serán apreciados en cada caso concreto en atención a la especificidad del impuesto, tasa o contribución de que se trate. Por su parte, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales establecerán los demás componentes del tributo, dentro de los parámetros generales o restringidos que fije la correspondiente ley de autorización”⁴.

“ESTAMPILLA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Establecimiento legislativo de destinación del recurso recaudado

El artículo 338 de la Constitución no concede a las respectivas asambleas o concejos, de manera exclusiva, la facultad de determinar la destinación del recaudo, pudiendo hacerlo el Congreso en la ley habilitante, sin que por ello se restrinja el alcance del principio de autonomía territorial plasmado en la Constitución, ya que existe una conjunción entre este último y los principios de unidad económica nacional y soberanía impositiva en cabeza del Congreso, que permite hallar razonable una interpretación en ese sentido, siempre y cuando se entienda que la intervención del legislador sobre los recursos propios o fuentes endógenas de financiación es justificada en cada caso”⁵.

“RECURSOS PARAFISCALES/PRINCIPIO DE EQUITAD TRIBUTARIA

La parafiscalidad se basa en la pretensión básica de que los sujetos gravados, en últimas, terminan siendo los sujetos beneficiados con el gravamen. Violaría la equidad del sistema tributario, que la parafiscalidad se construyera a partir del sacrificio de personas o grupos que no se conciben en la ley que la instituye como sujetos beneficiarios de la misma. En el presente caso, desde el punto de vista jurídico, el deudor de la obligación tributaria por concepto de la cuota de fomento ganadero y lechero, es el productor. Si bien no se descarta la posibilidad de que se produzca materialmente un traslado total o parcial del importe de la contribución, los contribuyentes ‘de facto’, se localizan dentro del mismo sector ganadero, que como se ha visto es globalmente el beneficiario del gravamen parafiscal establecido. Luego, no se presenta una manifiesta ni aparente violación al principio de equidad tributaria. Finalmente, en lo que tiene que ver con la incidencia de la contribución respecto del mercado,

no existen evidencias de que exista por parte de los productores un grado de control de la oferta que les permita controlar unilateralmente el precio”⁶.

3. Antecedentes

La creación de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano (Unitrópico) surgió como una asociación de utilidad común de participación mixta, con ocasión de la autorización legal otorgada por la honorable Asamblea del departamento de Casanare, mediante Ordenanza 076 del 24 de febrero del año 2000 a la Gobernación del departamento.

El día 16 de marzo el Gobernador de Casanare facultado por la Ordenanza 076 de 2000 suscribe acta de Constitución de Unitrópico, para lo cual el ejecutivo departamental basado en los distintos preceptos tanto de índole constitucional como legal procedió a realizar la creación de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano, como una entidad de participación mixta, la cual se sustenta en la siguiente normatividad:

- Constitución Política de Colombia, en especial el artículo 300. Numeral 7.
- Decreto-ley 1222 de 1986.
- Decreto-ley 393 de 1991, en especial artículo 3°.
- Ley 30 de 1992, en especial artículos 23 y 98.
- Ley 489 de 1998, en especial artículo 96.
- Ordenanza 076 de 24 de febrero de 2000.

Conforme a lo anterior tenemos que Unitrópico es una persona jurídica constituida en el marco del artículo 98 de la Ley 30 de 1992, en concordancia con los artículos 1° y 5° del Decreto número 393 de 1991⁷ y el artículo 96 de la Ley 489 de 1998⁸, con participación de entidades públicas y particulares, gozando así de la Autonomía Universitaria contemplada en la Constitución Nacional, y al ser una entidad con participación pública mayoritaria pertenece a la rama ejecutiva del Estado como una entidad descentralizada indirecta de segundo orden, con personería jurídica, reconocida mediante Resolución número 1311 del 11 de junio de 2002 expedida por el Ministerio de Educación Nacional.

La Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano actualmente posee 1.700 estudiantes de pregrado, 70 estudiantes de posgrado, 193 docentes discriminados así: 76 docentes de tiempo completo y 117 Catedráticos; 80 administrativos. El personal en mención en su orden está distribuido en las diversas facultades, y los últimos se encuentran adscritos a las diferentes dependencias administrativas y académicas de la Institución.

⁶ Cf. CORTE CONSTITUCIONAL C-253/95 M. P. Eduardo Cifuentes.

⁷ **DECRETO LEY 393 de 1991**, por el cual se dictan normas sobre asociación para actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías.

⁸ **LEY 489 DE 1998**, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

³ Cf. CORTE CONSTITUCIONAL C-040/93 M. P. Ciro Angarita Barón.

⁴ Cf. CORTE CONSTITUCIONAL C-227/02 M. P. Jaime Córdoba Triviño.

⁵ Cf. CORTE CONSTITUCIONAL C-538/02 M. P. Jaime Araújo Rentería.

Desde el año 2002 a 2015 este claustro universitario ha egresado a 717 profesionales en diferentes áreas del conocimiento.

En el artículo 69 de la Constitución Política prevé que el Estado debe facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso a la Educación Superior a todas las personas aptas.

En virtud de lo anterior, se hace necesario buscar un mecanismo legal que permita nuevas fuentes de financiamiento para fortalecer la importante labor que Unitrópico desarrolla, por lo que se considera necesario establecer el gravamen obligatorio de la estampilla considerado en el presente proyecto de ley, en las condiciones que esta prevé; por tal motivo se solicita respetuosamente la autorización del honorable Congreso de la República y el respaldo de su voluntad política para que esta iniciativa se materialice.

Solicitud similar de apoyo a este tipo de entidades de participación mixta ocurrió cuando en condiciones análogas a petición del Gobierno nacional solicitó al Congreso de la República el fortalecimiento de la Corporación Colombiana de Investigación Corpoica mediante la implementación del artículo 20 de la Ley 1731 de 2014, normatividad en la que se autorizó a dicha entidad pública de régimen privado previsto para las corporaciones y fundaciones en el Código Civil, una partida del presupuesto general de la nación.

Corpoica es una corporación de participación mixta, descentralizada, indirecta, sin ánimo de lucro, regida por las normas del derecho privado, por lo que se puede decir que esta entidad tiene la misma naturaleza jurídica que Unitrópico posee, sin dejar de mencionar que estas dos entidades tienen objetos y propósitos similares.

Es de resaltar que dentro de los miembros fundadores de Unitrópico se encuentran la Gobernación de Casanare, Corporación Colombiana de Investigación (Corpoica), Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (Corporinoquia), Instituto Financiero de Casanare (IFC), entre otros.

4. Naturaleza Jurídica y Régimen de Unitrópico

La Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano (Unitrópico) se constituyó bajo la premisa de la Ordenanza 076 de 2000, donde se autorizó al Gobernador del Departamento de Casanare para que se asociara y suscribiera el Acta de Constitución de Unitrópico como una asociación de utilidad común, sin ánimo de lucro, de participación mixta⁹ y como una Institución Universitaria que formara talento humano a nivel científico y tecnológico, ecológico, humanístico, cultural y promotora en el conocimiento de las ciencias básicas naturales y las sociales, con énfasis en la exploración, la sistematización y la investigación científica de la biodiversidad del trópico americano y de la diversidad étnica y cultural de los colombianos y el mundo, entidad regida

por las normas del derecho privado previstas para las fundaciones y corporaciones en el Código Civil reconocida por el Ministerio de Educación mediante Resolución número 1311 del 11 de junio de 2002.

En consecuencia, tenemos que Unitrópico es una persona jurídica constituida en el marco del artículo 98 de la Ley 30 de 1992, en concordancia con los artículos 1° y 5° del Decreto número 393 de 1991¹⁰ y el artículo 96 de la Ley 489 de 1998¹¹, con participación de entidades públicas y particulares, gozando así de la Autonomía Universitaria contemplada en la Constitución Nacional, y al ser una entidad con participación pública mayoritaria pertenece a la rama ejecutiva del Estado como una entidad descentralizada indirecta de segundo orden, con personería jurídica, sin ánimo de lucro que no persigue el reparto de utilidades a favor de sus asociados, de carácter académico, que agrupa a instituciones públicas y privadas; se rige por las disposiciones del Código Civil, las normas para las entidades de este género y sus estatutos; goza de autonomía presupuestal, administrativa y financiera, y está vinculada a las instituciones que la conforman y sujeta a ellas mediante la tutela administrativa.

Al respecto es necesario resaltar que la Corte Constitucional fue enfática en expresar en la Sentencia C-953 de 1999 que “(...) **La naturaleza jurídica surge siempre que la composición del capital sea en parte de propiedad de un ente estatal y en parte por aportes o acciones de los particulares, que es precisamente la razón que no permite afirmar que en tal caso la empresa respectiva sea “del Estado” o de propiedad de “particulares” sino, justamente de los dos, aunque en proporciones diversas, lo cual le da una característica especial, denominada “mixta”, por el artículo 150, numeral 7 de la Constitución (...)**”. Es decir, mientras en la composición patrimonial de una empresa exista capital público y privado, dicha entidad será de mixta y la proporción de la participación patrimonial determinará el régimen por el cual se regulará. (Negritas y subrayado fuera de texto).

⁹ **UNITRÓPICO** cuenta con una participación pública superior al 50% de conformidad con la Resolución 056 del 10 de febrero de 2014, emitida por la Contraloría Departamental de Casanare y CONCEPTO 20096-130594 del 25-06-09 expedido por la Contaduría General de la Nación (CGN), concepto de orden vinculante por mandato del artículo 4° de la Resolución 354 de 2007 de la CGN.

¹⁰ **DECRETO LEY 393 DE 1991**, por el cual se dictan normas sobre asociación para actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías.

¹¹ **LEY 489 DE 1998**, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

En la actualidad la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano en razón a su naturaleza jurídica y la estructura de la composición de capital o conformación patrimonial la incluyó en el ámbito de aplicación del Plan General de Contabilidad Pública (PGCP), en razón a que más del 50% de su capital fundacional fue aportado por entidades públicas, por lo que la entidad rinde su información financiera, económica, social y ambiental a la Contaduría General de la Nación mediante código CHIP 220285001.

Esta obligación de rendición de cuentas se ordenó mediante Concepto 20096-130594 del 25-06-09 de Carácter Vinculante, según lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-487 de 1997: *“Las decisiones que en materia contable adopte la Contaduría de conformidad con la ley, son obligatorias para las entidades del Estado, y lo son porque ellas hacen parte de un complejo proceso en el que el ejercicio individual de cada una de ellas irradia en el ejercicio general, afectando de manera sustancial los “productos finales”, entre ellos el balance general, los cuales son definitivos para el manejo de las finanzas del Estado (...) Es decir, que por mandato directo del Constituyente le corresponde al Contador General de la Nación, máxima autoridad contable de la administración, determinar las normas contables que deben regir en el país, lo que se traduce en diseñar y expedir directrices y procedimientos dotados de fuerza vinculante, que como tales deberán ser acogidos por las entidades públicas, los cuales servirán de base para el sistema contable de cada entidad”* (...) (Subrayado fuera de texto).

En los artículos 3º y 5º del referido Decreto-ley 393 y el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 establecen que las personas jurídicas que se constituyan bajo el esquema descrito, se regirán por las normas pertinentes del derecho privado sin que esto impida que en algunos aspectos este tipo de entidades se rijan por normas del derecho público y los principios de la función administrativa¹².

Igualmente, las corporaciones y fundaciones con participación mixta no podrán sustraerse del control fiscal del Estado, situación que nos ajena a Unitrópico comoquiera que esta rinde cuenta fiscal consolidada de cada vigencia de conformidad con la Resolución número 056 de 2014 expedida por la Contraloría Departamental de Casanare.

Con ocasión de lo establecido por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-230 del 25 de mayo de 1995, se entiende que entidades como Unitrópico deben ser consideradas entidades descentralizadas indirectas o de segundo grado, sometidas al mismo régimen jurídico aplicable a las corporaciones y fundaciones privadas, esto es, a las prescripciones del Código Civil y demás normas complementarias.

De acuerdo con la normatividad citada, la Ley 489 de 1998, actual estatuto de la administración pública, desarrolló el concepto de descentralización como una figura destinada a asegurar y procurar el

desarrollo de actividades relacionadas con funciones asignadas por ley a entidades estatales, que se materializa entre otros medios, a través de la conformación de asociaciones entre entidades públicas, o entre estas y particulares.

La interpretación jurisprudencial y doctrinal de la mencionada ley ha reconocido que la descentralización puede ser especializada, también llamada por servicios, indirecta o de segundo grado, la cual ocurre cuando las funciones administrativas se trasladan a organismos o entes creados para ejecutar determinadas actividades.

En consecuencia, tenemos que a la luz de las previsiones legales y jurisprudenciales mencionadas, Unitrópico es una persona jurídica constituida en el marco de las Leyes 30 de 1992¹³, 489 de 1998 y el Decreto-ley 393 de 1991, con la participación de entidades públicas y particulares, para el desarrollo de actividades académicas de carácter investigativo, científico y técnico.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 7 de octubre del año 2015, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 137 con su correspondiente Exposición de Motivos por los honorables Representantes John Eduardo Molina, Albeiro Vanegas, Óscar Ospina, José Caidedo y otros honorables Representantes

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

¹³ Es de resaltar que la Ley 30 de 1992 en su artículo 98 concibe que las instituciones privadas de educación superior deben ser personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, fundaciones, o instituciones de economía solidaria. Igualmente es de denotar que dicho artículo y la norma en su conjunto no prohíbe de manera expresa que las personas jurídicas organizadas como fundaciones o corporaciones se conformen con patrimonio público y privado, situación jurídica permitida por el artículo 96 de la Ley 489 de 1998.

CONTENIDO

Gaceta número 799 - Jueves, 8 de octubre de 2015

CÁMARA DE REPRESENTANTES **Págs.**

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Proyecto de Acto legislativo número 136 de 2015 Cámara, por medio del cual el municipio de San José de Cutcuta, capital del departamento de Norte de Santander, se eleva a Distrito Especial, Fiscal y Aduanero..... 1

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 135 de 2015 Cámara, 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 7

Proyecto de ley número 137 de 2015 Cámara, por la cual se autoriza a la Asamblea del Departamento de Casanare para que ordene la Emisión de la Estampilla en Pro del fortalecimiento de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano (Unitrópico) y se dictan otras disposiciones..... 18

¹² Cf. Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto número 1766 del 9 de noviembre de 2006, Consejero Ponente Flavio Augusto Rodríguez Arce.