



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 747

Bogotá, D. C., martes, 13 de septiembre de 2016

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### INFORMES DE CONCILIACIÓN

#### INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 185 DE 2016 SENADO, 219 DE 2016 CÁMARA

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

Bogotá, D. C., 13 de septiembre de 2016

Señores

MAURICIO LIZCANO ARANGO

Presidente Senado de la República

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Presidente Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

**Referencia:** Informe de conciliación **Proyecto de ley número 185 de 2016 Senado, 219 de 2016 Cámara**, por medio de la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 191 de 1995.

De acuerdo con la designación efectuada por las Presidencias de la Honorable Cámara de Representante y del Senado de la República y de conformidad con los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, el suscrito Representante y Senador integrantes de la Comisión de Conciliación nos permitimos someter, por su conducto, a consideración de las Plenarias de Cámara de Representantes Senado de la Repú-

blica para continuar el trámite correspondiente, el texto conciliado del proyecto de ley de la referencia, dirimiendo de esta manera las discrepancias existentes entre los textos aprobados por las respectivas Plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes.

El presente proyecto fue aprobado por la Plenaria del Senado de la República el 17 de agosto de 2016 y por la Plenaria de la Cámara de Representantes el 12 de mayo de 2016. Los textos aprobados por las Plenarias de Senado y Cámara de Representantes se encuentran en las *Gacetas del Congreso* números 373 de 2016, 317 de 2016 y 536 de 2016 (acta de plenaria).

Para cumplir con la responsabilidad delegada por los honorables Presidentes de ambas Cámaras, procedimos a realizar un estudio de los textos aprobados en las respectivas células legislativas, de forma tal, que una vez analizado su contenido se encontraron ciertas discrepancias en los dos textos.

Con base en el ejercicio anterior, los conciliadores nos acogemos al texto definitivo aprobado en la Sesión Plenaria del Senado de la República realizada el 17 de agosto de 2016. Como soporte de esta decisión, a continuación se comparan los textos aprobados por las honorables Plenarias de Cámara de Representantes y Senado de la República.

TEXTO APROBADO PLENARIA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO PLENARIA DE SENADO	TEXTO CONCILIADO
<p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente ley pretende modificar el artículo 49 de la Ley 191 de 1995, autorizando a las Asambleas de los Departamentos de Frontera para que ordenen nuevamente la emisión de estampillas “Pro desarrollo fronterizo”, hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos.</p>	<p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente ley pretende modificar el artículo 49 de la Ley 191 de 1995, autorizando a las Asambleas de los Departamentos de Frontera para que ordenen nuevamente la emisión de estampillas “Pro desarrollo fronterizo”, hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos <u>a precios constantes al año de aprobación de la presente ley.</u></p>	<p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente ley pretende modificar el artículo 49 de la Ley 191 de 1995, autorizando a las Asambleas de los Departamentos de Frontera para que ordenen nuevamente la emisión de estampillas “Pro desarrollo fronterizo”, hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos a precios constantes al año de aprobación de la presente ley.</p>
<p><b>Artículo 2º. El artículo 49 de la Ley 191 de 1995 quedará así:</b>  <b>Artículo 49.</b> Autorízase a las Asambleas de los Departamentos de Frontera para que ordenen la emisión de estampillas “Pro desarrollo fronterizo”, hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos cada una. Estos departamentos podrán a través de sus asambleas ordenar la emisión hasta por doscientos mil millones de pesos adicionales cuando habiendo hecho la emisión inicial, los planes de inversiones en los sectores autorizados demanden mayores recursos para su financiación.</p> <p>El producido se destinará a financiar el plan de inversiones en las Zonas de Frontera de los respectivos departamentos en materia de: desarrollo de la primera infancia y adolescencia, en especial para combatir la desnutrición; infraestructura de transporte; infraestructura, formación y dotación en educación básica, media, técnica y superior; preservación del medio ambiente; investigación y estudios en asuntos fronterizos; agua potable y saneamiento básico, bibliotecas departamentales; proyectos derivados de los convenios de cooperación e integración y desarrollo del sector agropecuario.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> Las Asambleas Departamentales podrán autorizar la sustitución de la estampilla física por otro sistema de recaudo del gravamen que permita cumplir con seguridad y eficacia el objeto de esta Ley; determinarán las características y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de las estampillas en las actividades y operaciones que se realicen en el departamento y en los municipios del mismo, de lo cual se dará información al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> Facúltense a los Concejos Municipales de los Departamentos Fronterizos para que previa autorización de la Asamblea del Departamento, hagan obligatorio el uso de la estampilla “Pro desarrollo fronterizo” que por esta ley se autoriza.</p> <p><b>Parágrafo 3º.</b> No se podrá gravar con la presente estampilla, los licores producidos en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo respectivas, ni las cervezas de producción nacional consumidas en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.</p>	<p><b>Artículo 2º. El artículo 49 de la Ley 191 de 1995 quedará así:</b>  <b>Artículo 49.</b> <u>Autorícese</u> a las Asambleas de los Departamentos de Frontera para que ordenen la emisión de estampillas “Pro desarrollo fronterizo”, hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos <u>a precios constantes al año de aprobación de la presente ley cada una.</u> Estos departamentos podrán a través de sus asambleas ordenar la emisión hasta por doscientos mil millones de pesos adicionales <u>a precios constantes al año de autorización de la adición.</u></p> <p>Cuando habiendo hecho la emisión inicial, los planes de inversiones en los sectores autorizados demanden mayores recursos para su financiación.</p> <p>El producido se destinará a financiar el plan de inversiones en las Zonas de Frontera de los respectivos departamentos en materia de: desarrollo de la primera infancia y adolescencia, en especial para combatir la desnutrición; infraestructura de transporte; infraestructura, formación y dotación en educación básica, media, técnica y superior; preservación del medio ambiente; investigación y estudios en asuntos fronterizos; agua potable y saneamiento básico, bibliotecas departamentales; proyectos derivados de los convenios de cooperación e integración y desarrollo del sector agropecuario.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> Las Asambleas Departamentales podrán autorizar la sustitución de la estampilla física por otro sistema de recaudo del gravamen que permita cumplir con seguridad y eficacia el objeto de esta ley; determinarán las características y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de las estampillas en las actividades y operaciones que se realicen en el departamento y en los municipios del mismo, de lo cual se dará información al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> Facúltense a los Concejos Municipales de los Departamentos Fronterizos para que previa autorización de la Asamblea del Departamento, hagan obligatorio el uso de la estampilla “Pro desarrollo fronterizo” que por esta ley se autoriza.</p> <p><b>Parágrafo 3º.</b> No se podrá gravar con la presente estampilla, los licores producidos en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo respectivas, ni las cervezas de producción nacional consumidas en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.</p>	<p><b>Artículo 2º. El artículo 49 de la Ley 191 de 1995 quedará así:</b>  <b>Artículo 49.</b> Autorícese a las Asambleas de los Departamentos de Frontera para que ordenen la emisión de estampillas “Pro desarrollo fronterizo”, hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos a precios constantes al año de aprobación de la presente ley cada una. Estos departamentos podrán a través de sus asambleas ordenar la emisión hasta por doscientos mil millones de pesos adicionales a precios constantes al año de autorización de la adición.</p> <p>Cuando habiendo hecho la emisión inicial, los planes de inversiones en los sectores autorizados demanden mayores recursos para su financiación.</p> <p>El producido se destinará a financiar el plan de inversiones en las Zonas de Frontera de los respectivos departamentos en materia de: desarrollo de la primera infancia y adolescencia, en especial para combatir la desnutrición; infraestructura de transporte; infraestructura, formación y dotación en educación básica, media, técnica y superior; preservación del medio ambiente; investigación y estudios en asuntos fronterizos; agua potable y saneamiento básico, bibliotecas departamentales; proyectos derivados de los convenios de cooperación e integración y desarrollo del sector agropecuario.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> Las Asambleas Departamentales podrán autorizar la sustitución de la estampilla física por otro sistema de recaudo del gravamen que permita cumplir con seguridad y eficacia el objeto de esta ley; determinarán las características y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de las estampillas en las actividades y operaciones que se realicen en el departamento y en los municipios del mismo, de lo cual se dará información al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> Facúltense a los Concejos Municipales de los Departamentos Fronterizos para que previa autorización de la Asamblea del Departamento, hagan obligatorio el uso de la estampilla “Pro desarrollo fronterizo” que por esta ley se autoriza.</p> <p><b>Parágrafo 3º.</b> No se podrá gravar con la presente estampilla, los licores producidos en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo respectivas, ni las cervezas de producción nacional consumidas en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.</p>

TEXTO APROBADO PLENARIA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO PLENARIA DE SENADO	TEXTO CONCILIADO
<b>Artículo 3°. Derogatorias y vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.	<b>Artículo 3°. Las Gobernaciones de los departamentos fronterizos deben rendir informe anual, en marzo de cada año, a las comisiones tercera de Senado y Cámara sobre los montos recaudados y ejecución de dichos recursos.</b>	<b>Artículo 3°.</b> Las Gobernaciones de los departamentos fronterizos deben rendir informe anual, en marzo de cada año, a las comisiones tercera de Senado y Cámara sobre los montos recaudados y ejecución de dichos recursos.
	<b>Artículo 4°. Derogatorias y vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.	<b>Artículo 4°. Derogatorias y vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

**TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 185 DE 2016 SENADO, 219 DE 2016 CÁMARA**

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

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley pretende modificar el artículo 49 de la Ley 191 de 1995, autorizando a las Asambleas de los Departamentos de Frontera para que ordenen nuevamente la emisión de estampillas “Pro desarrollo fronterizo”, hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos a precios constantes al año de aprobación de la presente ley.

**Artículo 2°.** El artículo 49 de la Ley 191 de 1995 quedará así:

**Artículo 49.** Autorícese a las Asambleas de los Departamentos de Frontera para que ordenen la emisión de estampillas “Pro desarrollo fronterizo”, hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos a precios constantes al año de aprobación de la presente ley cada una. Estos departamentos podrán a través de sus asambleas ordenar la emisión hasta por doscientos mil millones de pesos adicionales a precios constantes al año de autorización de la adición. Cuando habiendo hecho la emisión inicial, los planes de inversiones en los sectores autorizados demanden mayores recursos para su financiación.

El producido se destinará a financiar el plan de inversiones en las Zonas de Frontera de los respectivos departamentos en materia de: desarrollo de la primera infancia y adolescencia, en especial para combatir la desnutrición; infraestructura de transporte; infraestructura, formación y dotación en educación básica, media, técnica y superior; preservación del medio ambiente; investigación y estudios en asuntos fronterizos; agua potable y saneamiento básico, bibliotecas departamentales; proyectos deriva-

dos de los convenios de cooperación e integración y desarrollo del sector agropecuario.

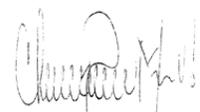
**Parágrafo 1°.** Las Asambleas Departamentales podrán autorizar la sustitución de la estampilla física por otro sistema de recaudo del gravamen que permita cumplir con seguridad y eficacia el objeto de esta ley; determinarán las características y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de las estampillas en las actividades y operaciones que se realicen en el departamento y en los municipios del mismo, de lo cual se dará información al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Parágrafo 2°.** Facúltense a los Concejos Municipales de los Departamentos Fronterizos para que previa autorización de la Asamblea del Departamento, hagan obligatorio el uso de la estampilla “Pro desarrollo fronterizo” que por esta ley se autoriza.

**Parágrafo 3°.** No se podrá gravar con la presente estampilla, los licores producidos en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo respectivas, ni las cervezas de producción nacional consumidas en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.

**Artículo 3°.** Las Gobernaciones de los departamentos fronterizos deben rendir informe anual, en marzo de cada año, a las comisiones tercera de Senado y Cámara sobre los montos recaudados y ejecución de dichos recursos.

**Artículo 4°. Derogatorias y vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

  
Christian José Moreno Villamizar  
Representante a la Cámara

  
José Alfredo Gnecco Zuleta  
Senador de la República

## PONENCIAS

### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 99 DE 2016 SENADO**

*por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 769 de 2002 Código Nacional de Tránsito Terrestre, adicionándole un parágrafo a los artículos 27 y 37 y se dictan otras disposiciones.*

Doctor

JORGE ELIÉCER LAVERDE VARGAS

Secretario General

Comisión Sexta

Honorable Senado de la República

Respetado Secretario

De conformidad a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión sexta, me permito rendir ponencia POSITIVA para primer debate al **Proyecto de ley número 99 de 2016**, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 769 de 2002 Código Nacional de Tránsito Terrestre, adicionándole un parágrafo a los artículos 27 y 37 y se dictan otras disposiciones. Conforme a lo siguiente:

#### **1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

##### **1.1. OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY**

El presente proyecto de ley corresponde al desarrollo de una ley ordinaria y busca en su ánimo permitir el cambio de servicio público a particular de las camionetas doble cabina con platón, bajo la reglamentación que para tal efecto establezca el Gobierno nacional.

**Servicio público de transporte terrestre automotor especial** está definido en la ley como aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, a un grupo específico de personas que tengan una característica común y homogénea en su origen y destino, como estudiantes, turistas, empleados, personas con discapacidad y/o movilidad reducida, pacientes no crónicos y particulares que requieren de un servicio expreso, siempre que hagan parte de un grupo determinable y de acuerdo con las condiciones. (Ver Decreto 1079 de 2015).

Estos vehículos, como puede desprenderse de su definición legal cumplen una función de servicio público de transporte semejante a la de otros vehículos de esta naturaleza, como pueden ser los taxis. Desde esta perspectiva reclaman un

tratamiento similar, de cara a las disposiciones legales que los rigen.

Este criterio lo ratifican las empresas de transporte habilitadas por el Ministerio de Transporte para prestar el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial, quienes han expuesto en los diferentes encuentros gremiales, la necesidad de permitir la reposición de los vehículos tipo camioneta doble cabina y camperos, mediante la figura de **cambio de servicio de público a particular**, establecido únicamente en el Código de Tránsito (Ley 769 de 2002) para los vehículos tipo Taxi.

Este proyecto de ley responde entonces a la doble necesidad de dar tratamiento igual a casos similares, de una parte; y de la otra entrar a resolver una demanda social sentida por los transportadores de este subsector o modalidad de servicio público.

#### **2. ANTECEDENTES**

##### **2.1. NORMATIVO**

En la legislatura 2013-2014, fue radicada por el Representante Camilo Andrés Abril Jaimes el **Proyecto de ley número 24 de 2013 Cámara**, por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002 y se aprueba el cambio de servicio público a particular de las camionetas, camperos y demás vehículos de servicio público de transporte terrestre automotor especial. Transporte público a particular; el cual buscaba modificar la Ley 769 de 2002 en su artículo 27 y permitir el cambio de servicio público a particular para las camionetas doble cabina con platón, camperos y demás vehículos de servicio especial, bajo la reglamentación que al efecto establezca el Gobierno nacional, tal como lo ha hecho para el servicio de taxis. Ello puede suponer reglamentariamente que este cambio de modalidad sea permitida cuando hayan cumplido una edad igual o superior a cinco años y demuestren estar en óptimas condiciones técnico-mecánicas. El Gobierno nacional decidió implementar por medio de la Ley 903 de 2004 parcialmente los artículos 27 y 37 de la Ley 769 de 2002 “(...) permitiendo el cambio de servicio de particular a público para los siguientes tipos de vehículos: volqueta, camperos y vehículos de carga de dos (2) ejes hasta 4 toneladas, y de público a particular a los taxis”.

##### **2.2. PROBLEMÁTICA**

La demanda del servicio público de transporte especial en camionetas doble cabina con platón exigen seguridad, comodidad y oportunidad; parámetros directamente ligados a la edad del

vehículo y al cumplimiento de los demás requisitos normativos previstos.

La innovación tecnológica en la industria automotriz busca estar a la vanguardia para alcanzar estándares de seguridad y protección de la vida de las personas (Sistemas de frenos ABS, Air Bags), que pueden cambiar entre el modelo de un año a otro. En la actualidad las empresas demandantes de este tipo de servicio exigen equipos con edades no superiores a los tres años.

Las empresas transportadoras han encontrado obstáculos en el Ministerio de Transporte para obtener la reglamentación de la reposición de camionetas y camperos por cambio de servicio público a particular, argumentando que es competencia del Congreso de la República la modificación de la Ley 769 de 2002, Código de Tránsito.

De hecho la desvinculación se encuentra regulada, pero con relación a los vehículos que se retiran de una empresa para entrar a otra, sin que ello trascienda al cambio de modalidad de público a privado. También está prevista la autorización para el cambio de servicio de particular a público de los vehículos particulares destinados al transporte escolar.

En síntesis, donde se encuentra el vacío normativo es en el cambio de público a privado para este tipo de vehículos del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial.

La falta de reglamentación conlleva a la utilización de métodos poco éticos para incrementar la oferta de camionetas, a través de empresas cuestionadas e investigadas por la Superintendencia de Puertos y Transportes. Dichas empresas no han asumido ninguna responsabilidad con los propietarios, más allá de tramitar una tarjeta de operación ante el Ministerio de Transporte con contratos inexistentes.

El país ha mantenido un equilibrio entre la oferta y la demanda en taxis, mediante la utilización de la reposición por cambio de servicio, manteniendo un parque automotor moderno, un comercio de vehículos que rota con base en el promedio de necesidades reales, y un control más efectivo a la competencia desleal y a la informalidad; situación que, consideramos, se debe aplicar en condiciones de igualdad y de equidad a los vehículos de transporte terrestre especial.

### 3. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La presente ley quiere proteger el derecho al trabajo tal y como lo dispone la Constitución Política de 1991, en su artículo 25:

“El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

Como lo establece el anterior artículo, es deber del Estado velar por la protección de este derecho y brindar unas garantías que permitan el cumplimiento cabalmente del mismo. Cada persona escoge un oficio diferente para desempeñarse a lo largo de su vida, oficio que debe ser respetado, valorado y apoyado por el Estado, pero ante todo debe contar con un mínimo de posibilidades laborales que permitan el desempeño del oficio.

La Resolución 4000 de 2005 expedida por el Ministerio de Transporte, modifica el Capítulo VII del Decreto 174 de 2001, reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor especial exclusivamente para camionetas doble cabina con platón, las cuales para obtener tarjetas de operación requieren haber suscrito un contrato de prestación de servicio de transporte y la vigencia será igual a la duración del contrato.

La Resolución 804 de 2009, contempla los requisitos para la desintegración o chatarrización de las camionetas doble cabina con platón y Station Wagon como requisitos para la reposición de los vehículos, sin que la autoridad del transporte haya reglamentado los fondos de reposición para el Servicio de Transporte Especial.

La Resolución 4000 de 2005 fue modificada por la Resolución 3097 de 2009, fijándole una vigencia mínima a la tarjeta de operación de un año, pero manteniendo vigente el contrato de prestación de servicio de transporte, quitándole jerarquía a las empresas de transporte especial y colocándolas como intermediarias entre el propietario y las empresas contratantes.

La Ley 903 de 2004 modifica parcialmente los artículos 27 y 37 de la Ley 769 de 2002, permitiendo el cambio de servicio de particular a público para los siguientes tipos de vehículos: volqueta, camperos y vehículos de carga de dos (2) ejes hasta 4 toneladas, y de público a particular a los taxis; lo cual, a nuestro juicio, es razón suficiente para involucrar a las camionetas doble cabina para adelantar este mismo trámite y tener la posibilidad de pasarse de servicio público a particular.

Evidentemente ello se da en un contexto en el cual, de acuerdo con el Código de Tránsito, se trata de zonas rurales o suburbanas de difícil acceso para el servicio de carga y pasajeros por parte de empresas habilitadas para tal fin por el Ministerio de Transporte.

#### 4. MODIFICACIONES PROPUESTAS

Texto del Proyecto	Texto Propuesto para primer debate	Comentarios
<p>Artículo 1°. Adiciónese un párrafo nuevo al artículo 27 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:</p> <p><b>Parágrafo.</b> Autorícese al Ministerio de Transporte permitir el cambio de Servicio Público a Particular de las camionetas doble cabina con platón del servicio público de transporte terrestre automotor especial, cuyo modelo de fabricación sea igual o superior a cinco años en el momento del trámite, y que acredite estar en óptimas condiciones técnico-mecánicas.</p>	<p>Artículo 1°. Adiciónese un párrafo nuevo al artículo 27 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:</p> <p><b>Parágrafo.</b> Autorícese al Ministerio de Transporte <u>para que en un término no superior a seis (6) meses contados a partir de la vigencia de esta ley, ejecute</u>, el cambio de Servicio Público a Particular de las camionetas doble cabina con platón del servicio público de transporte terrestre automotor especial, cuyo modelo de fabricación sea igual o superior a cinco (5) años e inferior a diez (10) años de vida de uso en el momento del trámite; y que acredite estar en óptimas condiciones técnico-mecánicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se establece un término improrrogable de seis (6) meses para que el Ministerio de Transporte ejecute y determine el procedimiento adecuado para el cambio de Servicio Público a Particular de las camionetas doble cabina con platón del servicio público de transporte terrestre automotor especial.</li> <li>• El motivo del cambio propuesto es que los vehículos tipo camionetas doble cabina con platón podrán solicitar el trámite de cambio de servicio público a particular siempre y cuando su modelo de fabricación sea igual o superior a cinco (5) años e inferior a diez (10) años de vida de uso en el momento del trámite.</li> </ul>
<p>Artículo 2°. Adiciónese un párrafo nuevo al artículo 37 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Ministerio de Transporte reglamentará en un término no superior a tres (3) meses, contados a partir de la sanción de esta ley, el procedimiento para inscribir en el registro inicial el cambio de servicio público a particular de camionetas doble cabina con platón del servicio público de transporte terrestre automotor especial.</p>	<p>Artículo 2°. Adiciónese un párrafo nuevo al artículo 37 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Ministerio de Transporte reglamentará en un término no superior a tres (3) meses, contados a partir de la sanción de esta ley, el procedimiento para <u>cambiar las placas, licencia de tránsito y anular la tarjeta de operación de los vehículos tipo camionetas doble cabina con platón del servicio público de transporte terrestre automotor especial.</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es innecesario solicitar nuevo registro inicial, solo se debe proceder a cambiar las placas, licencia de tránsito y anular la tarjeta de operación, pero ello se ordenará por el Ministerio de Transporte en la reglamentación de esta nueva ley. (ver Ley 903 de 2004) (Decreto 4116 de 2004).</li> </ul>

#### 5. PROPOSICIÓN

Por las razones y consideraciones anteriormente expuestas, propongo y solicito a los miembros de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Honorable Senado de la República, **aprobar** el informe de primer debate al **Proyecto de ley número 99 de 2016 Senado**, por medio de la cual se modifica parcialmente la ley 769 de 2002 Código Nacional de Tránsito Terrestre, adicionándole un párrafo a los artículos 27 y 37 y se dictan otras disposiciones, con modificaciones.

Cordialmente,



**JORGE ELIESER PRIETO RIVEROS.**  
Senador de la República  
Partido Alianza Verde

#### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 99 DE 2016 SENADO

*por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 769 de 2002 Código Nacional de Tránsito Terrestre, adicionándole un párrafo a los artículos 27 y 37 y se dictan otras disposiciones”.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un párrafo nuevo al artículo 27 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:

**Parágrafo.** Autorícese al Ministerio de Transporte en un término no superior a seis (6) meses contados a partir de la vigencia de esta ley, el cambio de Servicio Público a Particular de las camionetas doble cabina con platón del servicio público de transporte terrestre automotor especial, cuyo modelo de fabricación sea igual o superior a cinco (5) años e inferior a diez (10) años de vida de uso en el momento del trámite; y que acredite estar en óptimas condiciones técnico-mecánicas.

Artículo 2°. Adiciónese un párrafo nuevo al artículo 37 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:

**Parágrafo.** El Ministerio de Transporte reglamentará en un término no superior a tres (3) meses, contados a partir de la sanción de esta ley, el procedimiento para cambiar la licencia de tránsito y anular la tarjeta de operación de los vehículos tipo camionetas doble cabina con platón del servicio público de transporte terrestre automotor especial.

Artículo 3°. La presente ley deroga las normas que le sean contrarias y rige a partir de su promulgación.



**JORGE ELIESER PRIETO RIVEROS.**  
Senador de la República  
Partido Alianza Verde

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA  
PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO  
DE LEY NÚMERO 189 DE 2016 SENADO,  
152 DE 2015 CÁMARA**

*por la cual se fija el Régimen Propio del Monopolio Rentístico de Licores, Vinos, Aperitivos y Similares y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 10 de septiembre de 2016

Honorable Senador Doctor

MAURICIO LIZCANO ARANGO

Presidente

Senado de la República Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia negativa para cuarto debate - **Proyecto de ley número 189 de 2016 Senado, 152 de 2015 Cámara**, por la cual se fija el Régimen Propio del Monopolio Rentístico de Licores, Vinos, Aperitivos y Similares y se dictan otras disposiciones.

Honorable señor Presidente:

Dando cumplimiento al encargo que me hiciera la Mesa Directiva del Honorable Senado de la República presidida por usted, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, de manera atenta someto a su consideración, y a la de los honorables Senadores, el presente informe de ponencia solicitando el **ARCHIVO del Proyecto de ley número 189 de 2016 Senado, 152 de 2015 Cámara**, por la cual se fija el Régimen Propio del Monopolio Rentístico se modifica el impuesto al consumo de Licores destilados, Vinos, Aperitivos y Similares y se dictan otras disposiciones, en los siguientes términos:

**I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

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

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

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

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

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

El mensaje de urgencia presentado inicialmente por el Gobierno fue retirado, en atención a las elecciones regionales de gobernadores.

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

El proyecto se publicó en la **Gaceta del Congreso** de la República número 159 de 2016, que contenía la ponencia para segundo debate. El proyecto de ley se discutió y se aprobó en la plenaria de la Cámara de Representantes el día 17 de mayo de 2016.

Mediante Oficio CTE-CS-0059-2016 del 31 de mayo de 2016, la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente de Senado me designó ponente para primer debate junto con varios honorables Senadores de esta célula legislativa.

Posteriormente, el día 6 de junio de 2016 se publicó en la **Gaceta del Congreso** número 345 del Congreso de la República la ponencia para surtir tercer debate. Los ponentes, Senadores Iván Duque Márquez y Antonio Navarro, presentaron cada uno ponencia negativa al proyecto, publicadas en la **Gaceta del Congreso** número 364 de 2016.

El día 7 de junio del presente año, el Senador Iván Duque Márquez propuso que antes de discutir y votar el proyecto de ley se realizara una audiencia pública para escuchar a los diversos sectores interesados en los efectos y consecuen-

cias del proyecto, proposición que fue aprobada y la audiencia fue celebrada el 13 de junio.

Finalmente, el 15 de junio de 2016 el proyecto de ley se discutió en la comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República y se aprobó con algunas de las modificaciones propuestas por los honorables Senadores, debatidas y aprobadas en la Comisión.

## II. SOBRE EL OBJETO DEL PROYECTO Y LA VERDADERA NATURALEZA DEL MONOPOLIO

El proyecto de ley tiene como objeto principal, según su articulado, regular el monopolio como arbitrio rentístico sobre los licores destilados, con el presunto fin de obtener recursos para los departamentos, con una finalidad social asociada a la financiación preferente de los servicios de educación y salud.

De acuerdo con los ponentes, el monopolio como arbitrio rentístico sobre los licores destilados se define como la facultad exclusiva del Estado para explotar directamente, o a través de terceros, la producción e introducción de licores destilados. En la ponencia para cuarto debate se sostiene que: “La figura del monopolio de arbitrio rentístico presenta ciertas características que lo hacen una figura *sui generis* y cuyo objetivo no es el de impedir a los particulares el desarrollo de actividades económicas lícitas, sino el de procurar otra fuente de ingresos para el erario público”.

No obstante lo anterior, esta afirmación que relativiza el concepto del monopolio abriéndolo a la coexistencia con producción de particulares y contenida en la ponencia del proyecto, no guarda relación con el hecho de que la figura del monopolio a favor de los departamentos es un sistema diseñado con el objetivo de fortalecer las rentas departamentales, transferir recursos a la salud y a la educación y generar dinamismo económico en las regiones, lo cual ya se encuentra previsto desde 1905, con el monopolio del Estado sobre la producción, introducción y venta de licores, restringiendo la producción y comercialización del producto en aras del interés general de los habitantes de los departamentos.

Dicho reconocimiento se elevó a norma constitucional, al quedar establecido en el Artículo 336 de la Constitución Política de 1991, en donde se estipula que los monopolios se establecerían como generadores de rentas para los departamentos con una finalidad de interés público o social y que, cuando las rentas se obtuvieran por este monopolio, estarían destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación.

La existencia excepcional de los monopolios, especialmente el de licores, tiene un triple propósito, el generar rentas en forma de arbitrio rentístico, encauzar dichos recursos al fortaleci-

miento de la salud pública y la educación y realizar prevención sobre las consecuencias negativas que tiene el consumo excesivo de alcohol, las cuales repercuten en la salud pública y en los recursos destinados al sector salud. En otras palabras, este monopolio va más allá del arbitrio rentístico, convirtiéndose en un pilar sobre el cual se sustenta la educación, la salud y la prevención de riesgos derivados del consumo del producto, teniendo en consecuencia un fin que no está limitado únicamente a la simple generación de rentas departamentales.

Las externalidades negativas del abuso del consumo del licor llevan a que el concepto del monopolio se estructure sobre tres pilares centrales, la producción, la distribución y la comercialización. Si llegase a faltar alguna de estas columnas vertebrales, el concepto del monopolio se extingue.

El proyecto en mención hace que desaparezca el concepto de monopolio, pues solo se enfoca en la producción del licor, sin considerar el monopolio en distribución y comercialización, desnaturalizándolo y fracturándolo. Por esa razón, cualquier cambio en esta triple estructura de pilares debe hacerse por vía constitucional, pues es la Constitución la que determina esta estructura tripartita que define la esencia del concepto monopolístico.

En ese sentido, Mauricio Plazas Vega, en su “Tratado de Hacienda Pública” resalta la importancia de este monopolio para la salud y educación “las rentas que generan [los monopolios] son de crucial importancia para atender los sectores de salud y educación”<sup>1</sup> concepto que refuerza el carácter trascendental que tiene el monopolio para estos dos sectores, conectado con la función preventiva que ya ha sido mencionada en este escrito.

En conclusión, los ponentes del proyecto de ley se enfocan en el arbitrio rentístico y no tienen en consideración los temas de prevención y de financiación a los sectores educativo y salud que este amenaza.

## III. CONSIDERACIONES GENERALES QUE JUSTIFICAN LA INCONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY *SUB EXAMINE*

### 1. EL OLIGOPOLIO DE LICORES A NIVEL INTERNACIONAL

A nivel internacional el monopolio a los licores no es una figura extraña o desconocida.

Según la NABCA, asociación que representa los sistemas de control estatal sobre la distribución y venta de bebidas alcohólicas, diecisiete Estados de los Estados Unidos y jurisdicciones

<sup>1</sup> PLAZAS VEGA, Mauricio. Derecho de la Hacienda Pública y Derecho tributario, Tomo I. Temis, 2016.P. 583.

locales en los Estados de Alaska, Maryland, Minnesota y Dakota del Sur, han adoptado sistemas de control monopólico sobre las bebidas alcohólicas<sup>2</sup> y en Canadá, las provincias de Quebec, Ontario y Columbia Británica poseen una junta de licores que controla el monopolio en su territorio<sup>3</sup>. De esta forma en un número importante de jurisdicciones en estos dos países se tiene un control estricto sobre los licores, con el fin de prevenir las externalidades derivadas del consumo.

Adicional a esto, el llamado “monopolio nórdico” existe en países como Finlandia, Noruega y Suecia, en donde existe un control sobre la importación y comercialización de licores, con el fin de evitar las nocivas consecuencias del consumo de bebidas alcohólicas<sup>4</sup>.

En consecuencia, la existencia de monopolios estatales y de controles al consumo, producción y distribución existe a nivel internacional y está presente incluso en países pertenecientes a la OCDE<sup>5</sup>, lo cual hace que el caso colombiano no sea único ni extraño a la realidad internacional de este sensible sector de la economía.

## 2. EL SECTOR DE LOS LICORES EN COLOMBIA

A pesar de la relevancia social y el valor empresarial de la industria licorera nacional, el gobierno pretende con este Proyecto de Ley adecuar el sector a los intereses de determinadas compañías transnacionales, así como a las exigencias de la OCDE y de la Unión Europea, cuyas repercusiones no han sido analizadas en profundidad.

De aprobarse el presente proyecto, la función del monopolio estaría en riesgo, al abrirse la posibilidad de que se desmonte de forma progresiva.

De igual manera, se dará paso a un sistema de libre competencia sobre un sector que no solo debe ser fuertemente regulado, debido a factores fiscales y de salud pública, sino que es fuente directa de financiación de salud y educación por vía del arbitrio rentístico<sup>6</sup>.

Es evidente que la industria nacional no estaría en capacidad de competir contra las empresas extranjeras y las transnacionales que dominan el mercado mundial de bebidas alcohólicas, y que producen diferentes clases de licores frente a las cuales los departamentos y las industrias de li-

cores no podrían sobrevivir, con las ya anotadas consecuencias sociales, de salud pública y económicas para las regiones en donde la industria licorera nacional hace presencia.

## 3. EL RECAUDO

En la actualidad la fuente de mayores ingresos tributarios para los departamentos son las cervezas, seguido por los impuestos a los licores.

Para 2014 el peso que tenían las cervezas dentro de los ingresos de recaudo propio era del 22,7%, para el caso de los licores la representación es del 13,5%. Sobre el total de los tributos las cifras ascienden a 28,2 y 17%.

Con relación a 2013, ambos han perdido participación dentro del recaudo propio, por su menor crecimiento de un año respecto al otro:

valores en miles de millones de pesos

CONCEPTO	2013	% PIB	2014	% PIB	Crecimiento Real 2014/2013	% del Total 2013	% del Total 2014
<b>TRIBUTARIOS</b>	5.628.211	0,8%	6.195.880	0,8%	4,3%	81,6%	88,5%
Vehículos Automotores	494.775	0,1%	599.389	0,1%	12,4%	8,8%	7,2%
Impuesto Predial unificado (San Andrés)	6.421	0,0%	6.233	0,0%	-17,0%	0,1%	0,1%
Impuesto de Industria y Comercio (San Andrés)	6.214	0,0%	5.933	0,0%	-16,0%	0,1%	0,1%
Registro y Evaluación	638.462	0,1%	647.317	0,1%	0,9%	11,5%	11,0%
Licores	1.027.961	0,1%	1.058.387	0,1%	1,9%	14,2%	13,7%
Cerveza	1.734.225	0,2%	1.742.337	0,2%	0,5%	23,9%	22,7%
Cigarrillos y Tabaco	489.822	0,1%	482.994	0,1%	-1,4%	6,7%	5,9%
Sistemas Consumo Gasolina Motor	219.927	0,0%	208.425	0,0%	-5,2%	4,4%	4,4%
Estampillas	771.622	0,1%	698.390	0,1%	-10,9%	10,0%	12,2%
Impuesto de Transporte por Vehículo y Gasolinas	-	0,0%	-	0,0%	0%	0,0%	0,0%
Impuesto Único a Bares de San Andrés (San Andrés)	14.527	0,0%	14.490	0,0%	-0,3%	0,2%	0,2%
Otros Ingresos Tributarios	212.864	0,0%	227.416	0,0%	6,9%	2,9%	3,0%
<b>NO TRIBUTARIOS</b>	1.327.429	0,2%	1.408.397	0,2%	6,1%	16,9%	19,5%
Tasas, Multas, Arrendamientos	435.941	0,1%	529.634	0,1%	10,7%	6,9%	6,9%
Otros Ingresos	891.517	0,1%	878.763	0,1%	-1,4%	12,1%	12,7%
<b>TOTAL INGRESOS DE RECAUDO PROPIO</b>	<b>7.365.769</b>	<b>1,0%</b>	<b>7.804.476</b>	<b>1,0%</b>	<b>5,9%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Hoy en día, de las 19 licorerías que había a comienzos de los noventa, solo quedan seis grandes (la FLA<sup>7</sup> y las Industria de Licores de Cundinamarca, Caldas, Cauca, Valle y Boyacá), y dos pequeñas, Meta y Tolima:



Fuente: Revista *Semana*

Dentro del recaudo tributario, solo en cuatro (4) departamentos el impuesto sobre los licores ejerce un peso mayor al 30%, de los cuales tres (3) tienen industria licorera en su departamento.

<sup>7</sup> Fábrica de Licores de Antioquia.

<sup>2</sup> Tomado de <http://www.nabca.org/States/States.aspx>. Recuperado el 11 de septiembre de 2016.

<sup>3</sup> Tomado de <https://apvsa.ca/en/canadian-monopolies-use-r-m-an-ual/>. Recuperado el 11 de septiembre de 2016.

<sup>4</sup> KARLSSON, Thomas. *Políticas Nórdicas en Materia de Alcohol*. Instituto Nacional de Salud de Finlandia, 2014.

<sup>5</sup> Canadá, Estados Unidos, Finlandia, Noruega y Suecia son miembros de la OCDE.

<sup>6</sup> ARENAS, Darío. *Ley de Licores de Santos: emboscada a la industria licorera nacional*. Revista Deslinde, CÉ-DETRABAJO, edición mayo de 2016.



genera en Europa ascienden a 3 millones, y en Estados Unidos, solo la industria de la cerveza, mantiene ocupados a 1,7 millones de personas.<sup>8</sup>

La tendencia en los últimos años, del negocio de licores, ha sido la concentración en pocos y poderosos grupos empresariales. La compra de la cervecera SAB Miller (que había adquirido a la colombiana Bavaria en 2005) por parte de la Belgo-Brasileña Anheuser-Busch InBev, supone la tercera fusión empresarial más grande de la historia, esto sumado a la adquisición, por parte de esta última empresa, del negocio de cerveza Premium colombiano Bogotá Beer Company. Frente a lo anterior es de anotar que, 1 de cada 3 cervezas que se venden en el mundo, pertenece a Anheuser-Busch InBev, y más del 99% del consumo de esta bebida en Colombia se da por cuenta de la transnacional.

En el caso de la venta de licores destilados, si bien el nivel de concentración es menor, las 5 principales empresas del sector controlan más del 50% del total de las ventas. La británica Diageo y la francesa Pernod Ricard han adquirido varias compañías alrededor del mundo. Según Xerfi (2010), estas multinacionales le apuestan a las fusiones y a las adquisiciones para ganar acceso a nuevos canales de distribución, diversificar fuentes de utilidades, incrementar el poder de negociación (con gobiernos y agentes del negocio), reducir la competencia, y disminuir los costos de producción, distribución y mercadeo.<sup>9</sup>

Cuadro 3. Proyección del recaudo 2016

Producto	2016 Sin reforma			2016 con reforma		
	Participación Mercado	Recaudo millones \$	Participación Recaudo	Participación Mercado	Recaudo millones \$	Participación Recaudo
>35	Whisky gama alta	2.4%	85,932	6.0%	106,535	6.4%
	Whisky gama media	1.1%	39,010	2.7%	33,511	2.0%
	Vodka	0.5%	17,018	1.2%	16,131	1.0%
	Ron >35	0.5%	16,450	1.2%	15,693	0.9%
	Tegulitas	0.4%	12,587	0.9%	13,245	0.8%
	Gaseosa	0.1%	5,796	0.4%	7,006	0.4%
	Brandy y Cognac gama alta	0.0%	486	0.0%	980	0.1%
	Aguardiente	50.1%	783,721	55.1%	855,787	51.2%
	Ron <35	13.9%	265,033	18.5%	309,534	18.5%
	Vino gama alta	9.9%	69,891	4.9%	141,869	8.5%
<35	Vino gama baja	10.2%	43,932	3.1%	64,541	3.9%
	Brandy gama baja	1.1%	21,093	1.5%	23,016	1.4%
	Aperitivo	3.4%	21,058	1.3%	24,027	1.4%
	Otros	6.2%	41,471	2.9%	60,406	3.6%
	TOTAL	100.0%	1,421,477	100.0%	1,672,281	100.0%

Las proyecciones de la exposición de motivos muestran un aumento en el recaudo, no obstante, es claro que el Proyecto de ley fija el impuesto por botella, reduciendo unas cargas en el ron importado, y menos al whisky en comparación con otros licores.

<sup>8</sup> International Center for Alcohol Policies, 2006.

<sup>9</sup> *Ibid.*

## VARIACIONES

<b>Aguardiente</b>	<b>19,9</b>
<b>Ron nal. (&lt;35°)</b>	<b>31,7</b>
<b>Vino nal.</b>	<b>70,5</b>
<b>Otros nal.</b>	<b>31,1</b>
<b>Ron imp (&gt;35°)</b>	<b>1,5</b>
<b>Whisky</b>	<b>19,5</b>
<b>Vino imp.</b>	<b>142,4</b>
<b>Otros imp.</b>	<b>37,4</b>

### 5. CONSECUENCIAS PRETENDIDAS DEL PROYECTO

El proyecto pretende mejorar los ingresos de los departamentos y aprovechar mejor el monopolio de licores. Para este propósito sí se requiere una revisión a la forma como manejan dicho monopolio los departamentos, sin embargo el proyecto de ley no provee una solución para optimizar la administración de recursos, sino que abre la posibilidad de que la competencia de los productores locales con las transnacionales y el desmonte definitivo de las licoreras afecten el monopolio rentístico del Estado, sin brindar medidas de prevención ante las externalidades negativas frente a salud pública que el proyecto tendrá.

Un aumento de los impuestos estimula grandes problemas como contrabando y adulteración de licores. A pesar de que el articulado menciona el contrabando, los mecanismos y los recursos que van a ser destinados a tal fin no están totalmente definidos y desarrollados en la ley, faltando también medidas para evitar dilaciones en la aplicación de sanciones penales y recursos que permitan evitar la impunidad en la comisión de este delito que mina las finanzas de los departamentos y de la Nación.

En el tema de la adulteración de licores, a parte de los efectos nocivos para la salud que conlleva el consumo de estos productos, debe resaltarse que un adulterador enfrenta bajos costos de producción por ende, si evade o elude impuestos, puede apropiarse de más de la mitad del precio de venta (si vende su producto a precios similares a los del original). De igual forma, así venda sus productos a precios inferiores a los de las bebidas alcohólicas originales, los adulteradores siguen teniendo un margen importante de ganancias derivadas de la actividad ilegal:



Por otra parte, es de anotar que las industrias licoreras se han venido reduciendo desde 1991 y, actualmente, no atraviesan su mejor momento. Además, aunque el proyecto se divulga bajo la figura de aumentar el recaudo en los departamentos, es claro que existen otros objetivos que buscan ceder ante presiones internacionales.

La OCDE en seis (6) recomendaciones señala que “*se sigue discriminando entre los licores importados y los licores producidos localmente [y] una disminución en el impuesto especial sobre las bebidas alcohólicas importadas en Colombia podría aumentar los ingresos fiscales del gobierno por la venta de licores*”<sup>10</sup>.

Bajo este argumento el Gobierno nacional ha presentado varias veces un mismo Proyecto, lo ha acumulado, ha tratado de darle trámite de urgencia, y ahora pretende crear un instrumento con dos propósitos evidentes: i) la reducción de impuestos a importados para ampliar acceso de los productos de las transnacionales, y ii) la eliminación y relativización de los monopolios públicos, imponiendo la libre competencia y dándole plenas facultades a las autoridades locales para eliminar dichos monopolios. De esta forma, el gobierno recoge los objetivos de los grandes productores mundiales: abrir completamente el mercado a los licores de talla internacional y debilitar la industria nacional para que las empresas públicas no tengan otra opción que ser absorbidas por las grandes multinacionales.

Como forma de justificar la disminución de impuestos a los licores extranjeros, el Gobierno alega que existe discriminación en el cobro de impuestos a los productos extranjeros, y que en cumplimiento de los TLC, la discriminación debe cesar. La tarifa del Impuesto al Consumo que se cobra en Colombia desde 2002 no discrimina entre licores nacionales y extranjeros. Existe una diferenciación en el cobro fijada por criterios de salud, ya que los licores de más de 35 grados pagan un mayor impuesto (\$502 por grado alcohólico) y los de menos de 35 grados una tarifa menor (\$306 por grado alcohólico). Esta medida pretende desestimular el consumo de licores con base en precios elevados (en especial entre los jóvenes), tal como lo ha recomendado la Organización Mundial de la Salud (OMS).<sup>11</sup>

La nueva fórmula para cobrar el impuesto al consumo plantea el pago de \$220 pesos por

grado alcohólico (sin distinción entre licores mayores o menores de 35 grados), y una tarifa del 25% del precio de venta de la botella de licor.

El efecto de la nueva fórmula sería neutro en aguardientes, incrementaría de forma aproximada el recaudo en ron en \$21.500 millones y en licores de más de 35 grados, disminuiría en \$6.500 millones. De esta manera, los licores extranjeros pagarán menos impuestos, con lo que disminuirá el costo de sus productos, se reducirá el precio de venta y tomarán parte del mercado que tienen hoy los licores nacionales, con el consecuente favorecimiento a la industria foránea.<sup>12</sup> Así lo reconoce un estudio realizado para Diageo Colombia (Afanador & Joya, 2013), en el que se señala que “*Diageo se encuentra ante una gran oportunidad al recibir esta preferencia arancelaria, que podría ser asumida de diferentes formas: ya sea marginando a un más alto nivel, o reflejando estas preferencias en un menor precio al consumidor, logrando así que sus productos sean aún más asequibles de lo que son hoy en día y posiblemente tomando parte del mercado que actualmente tienen los licores nacionales como ron y aguardientes*”.<sup>13</sup>

#### Actual

Base gravable y tarifa	Hasta 35°	256 COP por cada grado alcohólico
Base gravable y tarifa	Más de 35°	420 COP por cada grado alcohólico

#### Propuesto

Base gravable	Componente específico: Volumen de alcohol del producto expresado en grados alcohólicos
Componente específico y ad valorem	Componente ad valorem: Precio de venta al público por unidad de 750 cc.
Tarifa (Componente específico y ad valorem)	Componente específico: Por cada grado alcohólico en unidad de 750 cc. será de \$220
	Componente ad valorem: 25% sobre el precio de venta al público certificado por el DANE sin incluir gravámenes.
	Componente ad valorem: 25% sobre el precio de venta al público certificado por el DANE sin incluir gravámenes.

El régimen tarifario actual solo tiene en cuenta el nivel de alcohol y no tiene en cuenta el precio de venta en cada producto. Tarifa diferencial que grava con mucha mayor fuerza a los que tienen un mayor grado de alcohol.

El gravar los grados alcohólicos, lo cual prevalece en la nueva fórmula propuesta, sumado a un impuesto con porcentaje uniforme sin ser progresivo en relación con los licores de mayor costo, hace que la configuración tributaria propuesta vulnere el principio de progresividad, el cual se dirige a gravar en mayor

<sup>10</sup> Recomendaciones OCDE, 2014.

<sup>11</sup> De hecho, una ginebra o un vodka producidos por una industria licorera nacional pagan la misma tarifa que un producto extranjero de este tipo al tener los mismos grados alcohólicos.

<sup>12</sup> De acuerdo a cálculos de Pabón (2015).

<sup>13</sup> ARENAS, Darío. *Ley de Licores de Santos: emboscada a la industria licorera nacional*. Revista Deslinde, CE-DETRABAJO, edición mayo de 2016.

proporción a aquellos que tienen más capacidad contributiva.

Al tener los productos de menor valor una mayor carga impositiva, se está haciendo más onerosa la situación de aquellos que tienen menos capacidad económica y por lo tanto no pueden consumir productos de alto valor<sup>14</sup>. Por ello lo adecuado es diseñar una configuración tributaria que sea progresiva en relación con la capacidad contributiva del consumidor y frente a los precios del producto, además de gravar con tarifas diferenciales los productos con mayor grado alcohólico, con el fin de propender por la progresividad y equidad en materia de impuestos, principios que deben prevalecer a la hora de diseñar e imponer gravámenes.

En cuanto a la presión fiscal sobre el precio promedio al público representa cerca del 40% del precio final (45,3%), ron (41,9%) y *whisky* estándar (39,8%). Las bebidas alcohólicas tales como el *whisky* 12 años (23,41%), *whisky premium* (10,01%) y champaña (1,43%) presentan una presión fiscal menor al 25%.



Es de resaltar que las mismas proyecciones presentadas por el Gobierno nacional siguen mostrando estas disparidades, el aguardiente seguirá teniendo una mayor carga fiscal y el ron mucho mayor a sus competidores importados.

<sup>14</sup> Respecto al principio de progresividad, ha sostenido la Corte Constitucional en Sentencia C-100 de 2014, M.P. CALLE CORREA, María Victoria: “el principio de progresividad en materia tributaria apunta a complementar las exigencias de la *equidad horizontal*, dentro del sistema tributario, con las que se derivan del principio de *equidad vertical*. Ambas apuntan a una distribución justa de las cargas fiscales y de la riqueza. La equidad horizontal prescribe que personas con capacidad económica equiparable, o que se hallen bajo una situación fáctica similar, contribuyan de igual manera al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado (CP art. 95-9). La equidad vertical demanda en cambio que las personas con más capacidad económica contribuyan en mayor proporción, para que el sacrificio fiscal sea similar incluso entre sujetos con capacidades de pago desiguales. Por lo mismo, la Corte ha señalado que la Constitución exige gravar “en mayor proporción a quienes tienen mayor capacidad contributiva -equidad vertical-, a fin de que, a la postre, todos acaben haciendo un igual sacrificio de cara a sus capacidades”.

Tomando en cuenta la tabla anterior, extractada de la *Gaceta del Congreso* número 880 del 5 de diciembre de 2015 p.16, se hicieron las siguientes proyecciones teniendo en cuenta que el precio establecido por el proyecto, por grado alcohólico es de 220 pesos.

	Impuesto Actual	Impuesto Nuevo	Cargas Fiscales	Cargas Fiscales Nuevas	Diferencia
Aguardiente	8.551	10254	34.3%	39,3 %	5,0
Ron. Nal.	10.324	13594	29.5%	36,2 %	6,7
Vino nal.	2350	4006	20.2%	30,6 %	10,4
Otros nal	4917	6444	29.7%	36,3 %	6,6
Ron impor	19.487	19770	30.3%	30,9 %	0,6
Whisky	19.488	23281	26.6%	28,6 %	2,0
Vino imp	3.856	9348	12.80%	26,4 %	13,6
otros imp.	6.384	8774	28.1%	29,7 %	1,6

Adicionalmente, la relativización del monopolio estatal que conducirá a su desmonte gradual planteado en el Proyecto, aparte de ser inconveniente, desconoce la tradición constitucional, fiscal y legal a favor de los monopolios rentísticos, y pone en peligro el recaudo por impuesto a licores generado para la salud y la educación.

Una iniciativa en este sentido es altamente contraproducente para las regiones y para el conjunto de la Nación. Se busca que las Asambleas Departamentales otorguen permisos vía licitación por un lapso de 10 a 20 años a cualquier particular (nacional o extranjero) para producir licores. El otorgamiento de licencias a particulares transformaría totalmente el modelo vigente, pasando a un sistema de libre competencia, en el que las licoreras estatales deberán competir contra gigantes como DIAGEO y *Pernod Ricard* con valores de mercado de 71.000 millones de dólares y 32.500 millones de dólares respectivamente, y que invierten en publicidad y mercadeo más de 1.000 millones de dólares al año.

En consecuencia, la iniciativa como está formulada, adolece de grandes defectos, como el aumentar de manera generalizada las imposiciones económicas a los licores y desincentivar la cadena de producción, comercialización y distribución legal, con lo cual se generará más contrabando.

Adicionalmente la mayor carga la asumirán los licores nacionales, con lo cual se afectan las finanzas de los departamentos, con las consecuencias repercusiones en la financiación de la salud y educación públicas.

El Gobierno ha afirmado que los ingresos de los departamentos aumentarán en un 20 por ciento al pasar de 1,3 billones a 1,7 billones de pesos por año.

El 80 por ciento de los colombianos consume licores nacionales, Colombia tiene más de seis o siete departamentos cuyas finanzas dependen más de un 30 por ciento de los ingresos de este impuesto. Aumentar la carga tributaria en el licor nacional generará mayores incentivos para la criminalidad asociada a la adulteración, contrabando, infracciones marcarías, entre otras.

Todos los factores ya anotados causarán que las consecuencias derivadas de la aprobación del Proyecto de Ley aquí estudiado, tal como ha venido siendo propuesto y estructurado, sean negativas en el corto, mediano y largo plazo para las regiones y para el país.

### CONCLUSIÓN

El proyecto de ley aquí considerado no es conveniente por lo siguiente:

- Primero. Se pretende por la vía legal relativizar y romper el monopolio definido y establecido por la Constitución en el artículo 336. En consecuencia, cualquier modificación o alteración a ese concepto deberá hacerse vía acto legislativo y no mediante la presentación de un proyecto de ley.

- Segundo. El proyecto se sustenta en supuestos compromisos internacionales, sin embargo estos nunca se incluyeron en la negociación de los TLC suscritos por Colombia, entre otras porque como se vio anteriormente, dichos compromisos implicarían una reforma constitucional la cual está proscrito por el ordenamiento legal colombiano ya que dichos tratados no pueden modificar la Constitución.

- Tercero. El proyecto generará una apertura total del sector lo cual causará una promoción e incentivo al consumo de licores. Sin embargo, en dicha reforma legal no existe ninguna previsión acerca de las externalidades negativas de dicho aumento y tampoco se dispusieron apropiaciones adecuadas de recursos para mitigar las consecuencias nocivas derivadas de un mayor consumo.

- Cuarto. El proyecto desarrolla un marco impositivo que no desarrolla los principios constitucionales de equidad, eficiencia y progresividad.

- Quinto. El esquema tributario propuesto genera mayores incentivos al contrabando y a la venta de licor adulterado, los cuales producirán graves efectos fiscales y de salud pública.

- Sexto. El esquema tributario planteado es negativo para la venta comercial formal y para el desarrollo de la industria gastronómica.

- Séptimo. El proyecto estudiado obedece a presiones de la OCDE y a las supuestamente derivadas de tratados comerciales suscritos por Colombia.

- Octavo. Por todas las razones anteriormente anotadas, el proyecto de Ley genera un riesgo para las finanzas de los departamentos.

### IV. PROPOSICIÓN

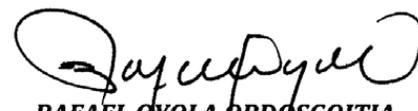
Por las anteriores razones, solicito a la Mesa Directiva de la Plenaria del Honorable Senado de la República **ARCHIVAR el Proyecto de ley número 189 de 2016 Senado, 152 de 2015 Cámara, por la cual se fija el Régimen Propio del Monopolio Rentístico de Licores, Vinos, Aperitivos y Similares y se dictan otras disposiciones.**

De los Honorables Senadores,

  
IVÁN DUQUE MÁRQUEZ  
Senador de la República

Bogotá, D. C., 12 de septiembre de 2016

En la fecha se recibió ponencia para segundo debate del **Proyecto de ley número 189 de 2016 Senado, 152 de 2015 Cámara, acumulado con el proyecto de ley 135 de 2015 Cámara y 158 de 2015 Cámara, por la cual se fija el Régimen Propio del Monopolio Rentístico de Licores destilados, se modifica el impuesto al consumo de licores, Vinos, Aperitivos y Similares y se dictan otras disposiciones.** Suscrita por el honorable Senador Iván Duque Márquez, y recibida el día 12 de septiembre del año en curso a las 10:43 a. m.

  
RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA  
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia para segundo debate, consta de dieciocho (18) folios.

  
RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA  
Secretario General

## CONCEPTO JURÍDICO

### CONCEPTO JURÍDICO DE LA ANDI AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 189 DE 2016 SENADO, 152 DE 2015 CÁMARA

*por el cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados.*

#### Comentarios a la Ponencia para Cuarto Debate

La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), inspirada en el bien común, en la democracia participativa y en la búsqueda del mayor desarrollo y beneficio social para los colombianos, se permite presentar su opinión sobre el proyecto de ley de referencia.

El proyecto de ley establece que el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares tendrá tanto un componente específico, como un componente ad valorem. El componente específico se calculará a razón de \$220 pesos por grado alcoholímetro, en unidad de 750 ml. Por su parte, el componente ad valorem, tendrá como base gravable el precio que certifique el DAÑE para cada producto y una tarifa del 25%.

La ANDI, si bien entiende la necesidad de respetar los compromisos internacionales que adquiere el país, así como mejorar el recaudo tributario destinado a la salud, estima que dichos esfuerzos deben propiciarse en armonía con otras prioridades de Colombia, como la lucha contra el contrabando y la falsificación. A continuación se explicará cómo el proyecto puede impactar negativamente la lucha contra el contrabando y se propone una alternativa de solución.

#### La tarifa del 25% puede incrementar el contrabando y la adulteración de licores

Estudios realizados demuestran que la estructura tarifaria del Impuesto al Consumo, tal como está planteada en el artículo 20 del Proyecto de Ley, podría incrementar entre un 20% y un 28% el precio de venta al público de algunos licores nacionales e importados tales como el aguardiente, el ron y el whisky. Estos incrementos podrían ser mayores en productos como el vino.

Ello, además de afectar las ventas de las empresas formales, repercute en el incremento del contrabando, la adulteración y, naturalmente, en menores recaudos a mediano y largo plazo por concepto de Impuesto al Consumo.

En efecto, se estima que por la elasticidad que se genera al incrementar los precios de ventas al consumidor, habría una disminución de volumen de ventas legales del orden de -23% (pasando de 179 millones de botellas de 750 ml a sólo 138 millones).

Dichas ventas tienen la potencialidad de trasladarse al mercado ilegal de licores, lo cual puede significar una disminución proporcional del recaudo del Impuesto al Consumo que se aproxima a la suma de \$34.000 millones de pesos, en el 2017. Inclusive, para el 2024, los menores ingresos totales para los Departamentos serían del orden de los \$600,000 millones.

Por su parte, en lo que respecta a los vinos, el Proyecto significaría un aumento de la carga impositiva del orden del 151% para el importado y del 92% para el producido en Colombia. La venta de este producto es la que mayor impacto negativo recibiría, dada la elasticidad de su demanda y la existencia de diversos productos sustitutos, y a pesar de que en muchos otros países recibe el tratamiento de alimento, con regímenes impositivos diferenciados.

#### Propuesta de solución

En vista de lo anterior, la ANDI estima que es necesario que se modifique el componente ad valorem del Impuesto al Consumo de Licores propuesto en el artículo 20 del proyecto, con el objetivo de evitar un incremento en el contrabando y la falsificación, que afecte negativamente a las empresas formales en Colombia. Para tal efecto, la ANDI solicita que se modifique la redacción del texto para quedar así:

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

1. **Componente específico.** La tarifa del componente específico del impuesto al consumo de licores por cada grado alcoholímetro en unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente, será de \$220. **En el caso de vinos, aperitivos y similares por cada grado alcoholímetro en unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente será de \$170.**

2. **Componente ad valorem:** El componente ad valorem del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, se liquidará aplicando una tarifa del **25% 20%** sobre el

*precio de venta al público antes de impuestos o participación, certificado por el DANE.*

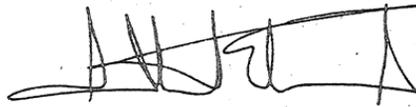
(...)

**Conclusión**

Con base en lo anterior, la ANDI solicita, respetuosamente, la modificación del artículo 20 del proyecto de ley, de forma que este armonice con la lucha contra el contrabando y la falsificación.

Cordialmente,

Cordialmente,



**ALBERTO ECHAVARRÍA SALDARRIAGA**  
Vicepresidente de Asuntos Jurídicos

Septiembre 9 de 2016

**CONTENIDO**

Gaceta número 747 - Martes, 13 de septiembre de 2016  
**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
**INFORMES DE CONCILIACIÓN** **Págs.**

Informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de ley número 185 de 2016 Senado, 219 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 191 de 1995 ..... 1

**PONENCIAS**

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 99 de 2016 Senado, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 769 de 2002 Código Nacional de Tránsito Terrestre, adicionándole un párrafo a los artículos 27 y 37 y se dictan otras disposiciones ..... 4

Informe de ponencia negativa para cuarto debate al Proyecto de ley número 189 de 2016 Senado, 152 de 2015 Cámara, por la cual se fija el Régimen Propio del Monopolio Rentístico de Licores, Vinos, Aperitivos y Similares y se dictan otras disposiciones ..... 7

**CONCEPTOS JURÍDICOS**

Concepto jurídico de la Andí al Proyecto de ley número 189 de 2016 Senado, 152 de 2015 Cámara, por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados ..... 15