



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - Nº 880

Bogotá, D. C., jueves, 5 de noviembre de 2015

EDICIÓN DE 20 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 LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 150 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Objetivo

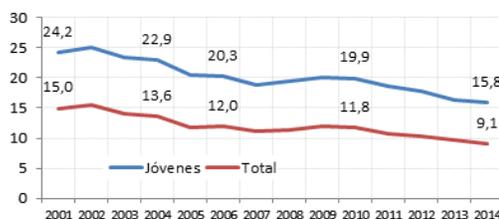
El presente proyecto de ley busca impulsar la generación de empleo para los jóvenes entre 18 y 28 años de edad, sentando las bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas de empleo y emprendimiento junto con la promoción de mecanismos que impacten positivamente en la vinculación laboral de este grupo poblacional en Colombia.

Justificación

En Colombia los jóvenes han sido beneficiados con mayor cobertura educativa, mayor acceso a las tecnologías de la información, las comunicaciones y en general, con capacidad de adaptación a los nuevos retos que imponen las economías modernas; sin embargo, hoy se enfrentan a importantes brechas que tienen que ver con el acceso al mercado laboral en relación con otros grupos poblacionales.

Durante el presente siglo, la tasa de desempleo ha mostrado un comportamiento decreciente, siendo esta una tendencia marcada en los últimos años. En el período comprendido entre el 2013 y 2014 el país tuvo por primera vez tasas de desempleo de un solo dígito.

Tasa de desempleo. Total general y población 18-28 años. Anual nacional



Fuente: DANE- Cálculos Ministerio del Trabajo.

La tasa de desempleo de la población joven comprendida entre los 18 y 28 años de edad también ha compartido la misma evolución que la tasa de desempleo global. Sin embargo, la brecha persistente entre los jóvenes y el resto de la población sigue siendo considerable. Hecho que se reafirma al revisar la calidad del empleo vista a partir de la formalidad. Para el año 2014, el 64.2% de los jóvenes entre 18 y 28 años no cotizaron a pensiones, comparado al 62% del total de la población general.

La problemática del empleo juvenil se acentúa en las zonas rurales. Según información del Conpes 173 de 2014, se hace evidente la existencia de brechas importantes entre las zonas urbanas y rurales en cuanto a la población juvenil. Resalta la alta participación laboral en las zonas rurales de los jóvenes y la alta ocupación. Esto se deriva en bajas tasas de desempleo. Sin embargo y similar a lo que sucede con el total de población, esto implica graves problemas de calidad del empleo, ambientes laborales precarios y baja protección laboral y de seguridad social.

El problema de los jóvenes en el mercado laboral se asocia a un problema de barreras al acceso a oportunidades de trabajo decente. La OIT ha señalado que el acceso a un trabajo decente es la mejor manera para que los jóvenes puedan alcanzar sus aspiraciones, mejorar sus condiciones de vida y participar activamente en la sociedad y en la estimulación de la economía. Todo trabajador, joven o adulto, tiene derecho a un trabajo decente.

Este proyecto de ley pretende atacar algunas de las principales barreras a las que se enfrenta la población joven del país, entre las cuales se encuentran:

a) La exigencia de libreta militar para acceder al empleo

Los efectos que tiene la exigencia de la libreta militar actualmente como requisito para acceder al mercado laboral están relacionados principalmente con la calidad del empleo. Al no poder acceder al mercado laboral formal, la población que hoy en día está sujeta

a lo dispuesto en los artículos 36 y 37 de la Ley 48 de 1993 termina optando por la informalidad, lo que trae consecuencias nocivas sobre la calidad de vida del trabajador y sus familias. En particular, esta barrera de acceso al mercado de trabajo afecta principalmente a la población más joven, quienes, por un lado, son los que tienen la obligatoriedad de la incorporación a filas para la prestación del servicio militar (hasta los 28 años, de acuerdo al parágrafo del artículo 20 de la Ley 48 de 1993) y por el otro, son los más afectados por el desempleo en el país.

Según datos de la Dirección de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército Nacional, para el 2013 se encontraban 565.000 jóvenes entre 18 y 28 años en condición de remiso (entendidos como aquellos que habiendo sido citados a concentración no se presenten en la fecha, hora y lugar indicados por las autoridades de reclutamiento). Si sumamos, para 2013, el número de población de sexo masculino en este rango de edad que se encuentra desempleada (439.804) o trabajando en el sector informal (2.003.226), la cifra de remisos representaría alrededor del 22% del total. Es decir que, asumiendo el cumplimiento de la normativa sobre la exigencia de libreta militar para acceder a un empleo formal, se puede afirmar que cerca de uno de cada cuatro hombres entre 18 y 28 años que están desempleados o que se encuentran trabajando informalmente, se encuentran en condición de remisos y no tienen normalizada su situación militar¹.

La normalización de la situación militar es una barrera de acceso al mercado de trabajo para los jóvenes, no solo por las implicaciones directas que tiene al prohibir la vinculación laboral para las personas que no tengan la libreta militar, sino también por los incentivos que se generan tanto en la población joven como en las empresas. Para los jóvenes, el hecho de permanecer en situación de remisos les acarrea una serie de multas que, con el paso del tiempo, se hacen mucho más grandes y difíciles de pagar. En este sentido, las personas que no tienen legalizada su situación van a estar cada vez más alejadas del mercado de trabajo formal, dada la incapacidad que pueden presentar para pagar el monto total de las multas que se les han impuesto.

b) Barreras en la contratación

Una de las barreras no formales más importantes que tienen los jóvenes para ingresar al mercado de trabajo es la falta de oportunidades para adquirir experiencia laboral pertinente.

Según información del Servicio Público de Empleo, 9 de cada 10 vacantes ofrecidas exigen experiencia. En la misma línea, 5 de cada 10 vacantes exigen al menos un año de experiencia laboral. Bajo este entendido, un joven que no pueda acreditar experiencia laboral solo puede aplicar al 10% de las vacantes registradas en el Servicio Público de Empleo.

El Ministerio del Trabajo ha adelantado algunas iniciativas para promover que los jóvenes adquieran experiencia. Por ejemplo, el programa *40 mil primeros empleos*, que es una iniciativa novedosa del Gobierno nacional que busca facilitar la transición de la población joven entre los procesos de formación y el mercado de trabajo a través de la adquisición de experiencia

laboral, y que a su vez a través de una intervención integral busca cambiar la cultura del empleo al interior de las empresas.

c) Promoción del emprendimiento

Actualmente, no se les da mayores oportunidades a los jóvenes para desarrollar emprendimientos y formar empresa. En cuanto a las opciones de emprendimiento de los jóvenes², según el Global Entrepreneurship Monitor (GEM) Colombia (2006-2010), el mayor número de emprendedores corresponde a individuos entre los 25 y 34 años de edad. La teoría económica sugiere que los individuos más jóvenes son menos propensos a la creación de empresas, quizás porque han acumulado un menor capital humano, medido a partir de los años de educación y los años de experiencia laboral.

En cuanto el nivel educativo de los emprendedores, de acuerdo con el GEM (2010) la Tasa de Actividad Emprendedora (TEA) según nivel educativo en Colombia, muestra que el mayor porcentaje de emprendedores es de bachilleres (28,9%), seguido por no bachilleres (25,5%) e individuos con formación universitaria (15,02%). En el caso de los empresarios establecidos, el mayor porcentaje de estos es de no bachilleres (41,54%), seguido por bachilleres (24,1%) y tecnólogos (12,43%).

No obstante, el GEM (2010), encontró dimensiones con baja valoración que evidencian las oportunidades para mejorar las condiciones del entorno para promover el emprendimiento en Colombia, tales como acceso a financiación, transferencia de i+D, y educación primaria y secundaria. Lo cual es preocupante porque son condicionantes fundamentales para el surgimiento de nuevas empresas con alta incidencia en el desarrollo económico.

Otro factor importante para el desarrollo de emprendimientos juveniles es la financiación. En América Latina solo el 0.25% de la cartera crediticia de los bancos se destina a jóvenes y, sin embargo, los potenciales clientes podrían ser unos 300 millones.

Es importante señalar que, de acuerdo al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a 31 de diciembre de 2014³, se crearon 476.498 empresas adicionales al crecimiento histórico empresarial, lo que se atribuye a las diferentes actividades implementadas en desarrollo de la política de formalización empresarial, particularmente de los incentivos previstos en la Ley 1429 de 2010. De manera que el tipo de incentivos propuestos incentiva el crecimiento empresarial del país.

d) Jóvenes y sector público

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), en las memorias de la Conferencia Internacional del Trabajo número 93 (2005), señala la importancia de promover el empleo juvenil en el sector público, buscando establecer vínculos más estrechos entre la educación y el aprendizaje en el lugar de trabajo. Inclusive, dentro de sus buenas prácticas para mejorar las oportunidades de los jóvenes en el mercado de trabajo, se destaca el desarrollo de sistemas de prácticas laborales

² Tomado del Conpes 173 de 2014. "Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes", páginas 38 y 39.

³ Cabe anotar que la vigencia de los beneficios de progresividad de que tratan los artículos 5° y 7° de la Ley 1429 de 2010 es hasta el 31 de diciembre 2014.

¹ El cálculo anterior no incluye a la población inactiva, ni tampoco a la población que tiene su libreta militar en liquidación.

para consolidar la formación profesional de los jóvenes en las empresas y el sector público y facilitar la transición educación-trabajo.

Es importante que se establezcan mecanismos y estrategias para atraer a los jóvenes al sector público y facilitar su acceso, para aprovechar sus conocimientos y capacidades y ponerlos al servicio del país. Según estimaciones del Departamento Administrativo de la Función Pública, del total de empleados públicos que tiene el país, solo un 10% tienen menos de 30 años.

e) Prácticas laborales

Las prácticas laborales son un mecanismo efectivo de articulación entre la educación y el trabajo, por lo cual se ha constituido en una necesidad perentoria para garantizar a la población joven un empleo.

En Colombia, las prácticas laborales no cuentan con un marco regulatorio que, más allá de lo consagrado para el contrato de aprendizaje en la Ley 789 de 2002, se encargue de abordar el tema para garantizar que los estudiantes accedan a una práctica en condiciones dignas. Así lo reconoció el CONPES 173 de 2014, "*Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes*", al señalar que:

"(...) en la actualidad hacen falta más formas contractuales para facilitar la transición de la educación al trabajo. Igualmente, hace falta un mayor desarrollo de las existentes. En la actualidad se cuenta con alternativas como el servicio social estudiantil, el servicio social para los estudiantes de educación superior, las pasantías, el trabajo voluntario y el contrato de aprendizaje. Estas alternativas cada una tiene sus ventajas y desventajas (...), pero de manera general gran parte de los inconvenientes generados son provocados por la falta de regulación en gran parte de ellas, en particular en lo relacionado a i) condiciones de entrada y requisitos, ii) funciones y oficios a desempeñar, iii) duración, iv) responsabilidades y beneficios tanto de la persona vinculada como del empleador y v) reconocimiento de la experiencia adquirida en el oficio desempeñado. (...)"

Por lo expuesto anteriormente, resulta necesario establecer un marco legal mínimo, que permita a los estudiantes que desarrollan su práctica laboral, adelantar de manera digna, parte de su proceso formativo en un entorno laboral real.

Antecedentes normativos

Constitucionales

Resulta necesario tener presente que el derecho al trabajo ha sido consagrado como un principio rector de Colombia, como un Estado Social de Derecho, de igual forma se encuentra constitucional y legalmente amparado en calidad de derecho fundamental, es así como la Constitución Política en su artículo 25 establece que:

"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".

Es importante señalar que esta iniciativa busca continuar avanzando en el propósito fundamental del Estado de velar por el pleno empleo, tal y como lo señala el artículo 334 de la Constitución Política "*(...) El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos*".

Legales

El presente proyecto de ley va en línea con otros desarrollos normativos que han buscado promover la vinculación laboral de jóvenes, a través de la generación de incentivos y la eliminación de barreras de acceso al mercado de trabajo:

- **Ley 789 de 2002:** Que tiene como propósito el "deslaborizar" el vínculo definido con el Contrato de Aprendizaje. De tal manera que en la actualidad, el contrato de aprendizaje es una figura especial dentro de Derecho del Trabajo que no tiene una connotación laboral.

- **Ley 1429 de 2010:** Que tiene como fin generar incentivos a la formalización en las etapas iniciales en la creación de empresas; de tal manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse, tanto empresarial como laboralmente. Se incentiva la creación de nuevos empleos para la vinculación laboral formal de personas pertenecientes a grupos vulnerables (v. gr jóvenes, mujeres mayores de 40 años, entre otros), con beneficios tributarios para el empresario que así lo desea.

- **Ley 1636 de 2013:** Que tiene como principal objetivo la creación del Mecanismo de Protección al Cesante. Dentro de esta ley se contempla la creación del Servicio Público de Empleo, como un sistema que contribuye a la articulación de oferta y demanda de trabajo, eliminando los costos asociados a la intermediación laboral. Esto es particularmente importante para los jóvenes, que una vez salidos de sus procesos de formación no cuentan con los vínculos sociales necesarios para ubicarse laboralmente.

- **Ley 1738 de 2014:** En la cual se eliminó el requisito de la libreta militar para obtener el grado en la universidad. Esto permite que muchos jóvenes puedan culminar adecuadamente sus procesos de formación, vitales para el adecuado posicionamiento en el mercado de trabajo

Referentes internacionales

Uruguay: El 20 de septiembre de 2013, se expidió la Ley 19.133 relativa al empleo y el emprendimiento Juvenil que tiene por objeto "*promover el trabajo decente de las personas jóvenes, vinculando el empleo, la educación y la formación profesional desde la perspectiva de los derechos fundamentales. (...) A tal efecto, regula instrumentos tendientes a generar oportunidades para el acceso al mundo del trabajo en relación de dependencia, así como la realización de prácticas laborales en el marco de programas educativos y de formación y la promoción de emprendimientos juveniles autónomos*".

La ley estimula, entre otras cosas, la contratación de jóvenes por parte de empresas públicas y privadas. En el caso de los privados, se dispuso que los beneficios como subsidios parciales del salario, que en algunos casos alcanza el 25% calculado sobre la base de 10.800 pesos, "[e]l Ministerio de Trabajo y Seguridad Social determinará, dentro de ese máximo, una graduación tomando en cuenta la situación familiar, social y económica del beneficiario, el tiempo de trabajo y la presentación de planes de capacitación por la empresa en relación con el beneficiario". En el caso de los egresados, el subsidio equivale en el 15%.

Los contratados por esta ley deben tener como mínimo quince (15) años y no pueden exceder el 20% de la planta permanente en la empresa. También se establece que en caso de ser menores de dieciocho (18) años “se las protegerá contra el desempeño de cualquier tipo de trabajo peligroso, nocivo para su salud o para su desarrollo físico, espiritual, moral o social, prohibiéndose todo trabajo que no le permita gozar de bienestar en compañía de su familia o responsables o que entorpezca su formación educativa”. Deben contar con el Carné de trabajo habilitante otorgado por el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). En aquellas empresas con menos de diez (10) trabajadores, se pueden contratar un máximo de dos (2) personas bajo este régimen. Ese límite puede modificarse cuando se trate de empresas en expansión o en período de instalación y de puestos de trabajo nuevos, previa autorización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

También se crean programas de trabajo protegido, cuyos beneficiarios son jóvenes menores de 30 años en situación de desempleo y pertenecientes a hogares vulnerables social y económicamente. El plazo de contratación no puede ser inferior a seis (6) meses ni exceder los dieciocho (18) meses.

La Ley consagra, entre otros, los siguientes aspectos:

i) *Primera experiencia laboral*: las contrataciones de Primera Experiencia Laboral no pueden ser inferiores a seis meses ni exceder el año.

El beneficiario puede ser contratado bajo esta modalidad por una sola vez. En ella ingresan los jóvenes entre 15 y 24 años que no hayan tenido experiencia *formal* de trabajo, por un plazo mayor a 90 días corridos.

ii) *Práctica laboral para egresados*: la contratación de egresados se aplica a jóvenes de hasta 29 años en busca de su primer empleo vinculado con la titulación que posean. Será un trabajo práctico para aplicar sus conocimientos teóricos por un plazo de entre seis meses y un año.

“*La contratación de práctica laboral para egresados solo podrá concertarse cuando el joven trabajador acredite, fehacientemente, haber egresado de centros públicos o privados habilitados de enseñanza técnica, comercial, agraria o de servicios, en la forma y las condiciones que establezca la reglamentación*”.

iii) *Emprendimientos juveniles*: la ley considera emprendimiento juvenil a aquellos que sean dirigidos por un o una joven o que en la dirección intervengan, al menos, un 51% de jóvenes de entre 18 y 29 años de edad. También se toma en cuenta que el emprendimiento no tenga más de cinco años de iniciado.

Los organismos crediticios del Estado y las personas públicas no estatales pueden formular programas de acceso al crédito para el fomento de estos emprendimientos, “con intereses y plazos de exigibilidad preferenciales”.

Paraguay: En 2013, se expidió la Ley 4.951 que tiene por objeto “establecer normas para fomentar la formación, capacitación e inserción al empleo formal por medio de diferentes modalidades y crear las condiciones propicias para disminuir las inequidades existentes que afectan a hombres y mujeres jóvenes en relación con sus posibilidades de acceso y permanencia en el mercado laboral”.

La citada ley, estableció cinco modalidades para la inserción al empleo juvenil, a saber: i) La capacitación laboral; ii) La práctica laboral; iii) La beca de trabajo; iv) El contrato de primer empleo formal; y v) El contrato de aprendizaje.

Aspectos generales del proyecto de ley

El presente proyecto de ley busca promover la inclusión al mercado laboral en trabajos decentes para los jóvenes a través de las siguientes alternativas:

- **Promoción de incentivos.** En línea con lo propuesto por la Ley 1429 de 2010, se buscan generar incentivos para i) la contratación de jóvenes entre 18 y 28 años y ii) la promoción de emprendimientos y la creación de empresas por parte de jóvenes.

De manera particular, la presente iniciativa busca rescatar, por un lado, los incentivos para la creación de empresas que contempló la Ley 1429 de 2010 en su Capítulo II, en particular la progresividad en el pago de la matrícula mercantil y su renovación.

Por otro lado, se pretende aliviar la carga parafiscal que pueden asumir los empleadores que contraten población entre 18 y 28 años, haciendo que estos no hagan el pago a Cajas de Compensación Familiar por este grupo poblacional por dos años.

Asimismo, se modifica la estructura del Fondo Empezar, con el fin de que su objeto no este circunscrito exclusivamente a financiar iniciativas empresariales desarrolladas por aprendices, practicantes universitarios o profesionales. Se busca, de esta manera, que los recursos se puedan destinar a emprendimientos adelantados por la ciudadanía en general que promuevan el desarrollo del país. Además, se propone que el 20% de los recursos del Fondo Empezar se destinen a líneas de financiamiento para el sector rural.

En la misma línea, se propone incluir la posibilidad de financiar, con cargo al FOSFEC, el desarrollo de emprendimientos a través de fondos de capital semilla y el acompañamiento técnico al desarrollo e implementación de ideas de negocio.

- **Impulso al empleo público para los jóvenes.** Buscando, por un lado, fomentar el ingreso al empleo público para la población joven y, por otro lado, impulsar la renovación generacional en la administración pública; desde este proyecto de ley se busca promover la vinculación laboral de jóvenes altamente capacitados a programas de talentos al interior de las entidades públicas de nivel central y territoriales y la creación al interior de las mismas de empleos profesionales que no exijan experiencia laboral, respetando el principio constitucional del mérito, por un lado, y procurando vincular en estos empleos a los jóvenes al brindarles la oportunidad de ingresar al primer grado del nivel profesional.

- **Prácticas laborales.** Con el objetivo de incentivar el desarrollo de escenarios de interacción de los jóvenes que están en procesos de formación con el mundo del trabajo, se hace necesario definir las reglas mínimas para el desarrollo de prácticas laborales, especificando su alcance, condiciones y sujetos, clases de formación a través de las cuales se pueden realizar prácticas laborales y reporte de plazas de prácticas laborales.

- **Vinculación laboral no atada a la exigencia de libreta militar.** Entendiendo que para un joven no contar con la situación militar resuelta o el no tener su

tarjeta de reservista se convierte en un obstáculo para poder entrar a un empleo de calidad en el sector formal, se hace necesario la generación de alternativas para que la situación militar no le impida al joven acceder a empleos formales.

Así, se ha buscado, por un lado, promover que los jóvenes del país ingresen al mercado laboral formal en el cual pueden obtener mayor estabilidad tanto en el puesto de trabajo como en sus ingresos y por otro lado, que con esta estabilidad laboral puedan efectivamente ponerse al día con las multas, sanciones y el pago de la cuota de compensación militar que muchas veces se convierte en un obstáculo para dejar la situación de remiso por parte del joven.

Finalmente, el hecho de permitirles a los jóvenes acercarse al mercado de trabajo formal hace que estos se vuelvan visibles. Actualmente, los remisos no solo son invisibles para la formalidad, son personas que no se integran a la dinámica productiva de la sociedad. Con este proyecto de ley los acercamos a que puedan definir, de acuerdo a la normatividad vigente, su situación militar una vez puedan encontrar un trabajo formal.

Presentado al Honorable Congreso de la República de Colombia por el Ministro del Trabajo.

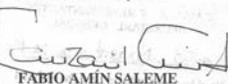

LUIS EDUARDO GARZÓN
Ministro del Trabajo


Y los honorables congresistas.


ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI
Senador de la República


SOFÍA GAVIRIA CORREA
Senadora de la República

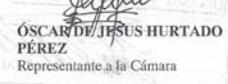

MARIO FERNÁNDEZ
ALCOCER
Senador de la República


FABIO AMÍN SALEME
Representante a la Cámara


RAFAEL ROMERO PIÑEROS
Representante a la Cámara


ÓSCAR DE JESÚS HURTADO
PÉREZ
Representante a la Cámara


MAURICIO GÓMEZ AMIN
Representante a la Cámara


ANGÉLICA MARÍA ROBLEDO
Representante a la Cámara


ANGÉLICA LOZANO CORREA
Representante a la Cámara


RAFAEL PALAU SALAZAR
Representante a la Cámara


CHRISTIAN MORENO
VILLAMIZAR
Representante a la Cámara


ÁLVARO LÓPEZ GIL


NATALIA AGUADO
Partido Liberal


MARÍA SALAZAR

PROYECTO DE LEY NÚMERO 150 DE 2015
CÁMARA

por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto impulsar la generación de empleo para los jóvenes entre 18 y 28 años de edad, sentando las bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas de empleo y emprendimiento junto con la promoción de mecanismos que impacten positivamente en la vinculación laboral de este grupo poblacional en Colombia.

TÍTULO I

INCENTIVOS PARA LA CONTRATACIÓN
DE JÓVENES Y SU VINCULACIÓN
AL SECTOR PRODUCTIVO

Artículo 2°. *Pequeña Empresa Joven.* Para los efectos de la presente ley se entiende por pequeña empresa joven aquella que cumpla con las condiciones definidas en el numeral primero del artículo 2° de la Ley 1429 de 2010. Adicionalmente, estas empresas deben tener participación en el capital social de uno o varios jóvenes menores de 35 años, que represente como mínimo la mitad más uno de las cuotas, acciones o participaciones en que se divide el capital social.

Parágrafo. Para los efectos de esta ley, el inicio de la actividad económica principal, debe entenderse en los términos definidos en el numeral 2 del artículo 2° de la Ley 1429 de 2010.

Artículo 3°. *Exención del pago en la matrícula mercantil y su renovación.* Las pequeñas empresas jóvenes que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente ley, se encontrarán exentas del pago de tarifas de la matrícula mercantil y su renovación, en los tres (3) años siguientes al inicio de la actividad económica principal.

Artículo 4°. *Cumplimiento de obligaciones.* Los beneficios establecidos en la presente ley no exceptúan el cumplimiento de las obligaciones de las pequeñas empresas jóvenes beneficiarias, en materia de presentación de declaraciones tributarias, del cumplimiento de sus obligaciones laborales y de sus obligaciones comerciales relacionadas con el registro mercantil.

Artículo 5°. *Conservación de los beneficios.* Las personas naturales y jurídicas que conforman la pequeña empresa joven, deberán mantener los requisitos definidos en el artículo 2° de esta ley para conservar los beneficios aquí previstos.

El cumplimiento de estos requisitos deberá manifestarse al momento de hacer la renovación anual de la matrícula mercantil.

Parágrafo. Los beneficios de que trata el artículo 3° de la presente ley, se perderán en el evento de incumplimiento de la renovación de la matrícula mercantil dentro de los tres (3) primeros meses del año, el impago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y demás contribuciones de nómina y el incumplimiento de las obligaciones en materia tributaria. Este último evento se configurará a partir del incumplimiento en

la presentación de las declaraciones tributarias y de los pagos de los valores en ellas determinados, cuando los mismos no se efectúen dentro de los términos legales señalados para el efecto por el Gobierno nacional.

Artículo 6°. *Prohibición para acceder a los beneficios de la presente ley.* No podrán acceder a los beneficios contemplados en la presente ley las pequeñas empresas jóvenes constituidas con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, en las cuales el objeto social, la nómina, el o los establecimientos de comercio, el domicilio, los intangibles o los activos que conformen su unidad de explotación económica, sean los mismos de una empresa disuelta, liquidada, escindida o inactiva con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo. Se entenderá por empresas inactivas aquellas que:

a) No hubieren realizado aportes a la seguridad social por no tener personal contratado durante al menos un (1) año consecutivo, y

b) No hubieren cumplido por un (1) año con su obligación de renovar la matrícula mercantil.

Artículo 7°. *Pérdida de los beneficios de esta ley.* Las pequeñas empresas jóvenes que sean enajenadas y sean adquiridas por personas naturales o jurídicas que no cumplan con los requisitos para obtener los beneficios descritos en la presente ley, no podrán conservar los beneficios de la misma.

Artículo 8°. *No aporte a Cajas de Compensación Familiar.* Los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores afiliados durante los dos (2) primeros años de vinculación.

Para acceder al anterior beneficio, el empleador deberá incrementar el número de empleados con relación a los que tenía en la nómina del año anterior; e incrementar el valor total de la nómina (la suma de los ingresos bases de cotización de todos sus empleados) con relación al valor de dicha nómina del año gravable inmediatamente anterior al que se va a realizar la correspondiente exención de pago.

El Gobierno nacional reglamentará las condiciones que deben cumplir las empresas para acceder a los beneficios contemplados en este artículo.

Parágrafo 1°. El beneficio de que trata este artículo solo aplica para nuevo personal, sin que puedan interpretarse como nuevo personal aquel que se vincule luego de la fusión de empresas.

Parágrafo 2°. En ningún caso, el beneficio previsto se podrá realizar sobre las personas menores de 28 años de edad, que se vinculen para reemplazar personal contratado con anterioridad.

Parágrafo 3°. Los trabajadores afiliados mediante este mecanismo gozarán de los mismos beneficios en el Sistema de Subsidio Familiar que los trabajadores por los que se realizan aportes regulares.

Artículo 9°. *Fondo Emprender.* Modifíquese el artículo 40 de la Ley 789 de 2002 así:

“**Artículo 40. Fondo Emprender.** Créase el Fondo Emprender (FE), como una cuenta independiente y

especial adscrita al Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), el cual será administrado por esta entidad y cuyo objeto será financiar iniciativas empresariales que promuevan el desarrollo del país.

El Fondo Emprender se registrará por el Derecho privado, y su presupuesto estará conformado por el 80% de la monetización de la cuota de aprendizaje de que trata el artículo 34, así como por los aportes del presupuesto general de la nación, recursos financieros de organismos de cooperación nacional e internacional, recursos financieros de la banca multilateral, recursos financieros de organismos internacionales, recursos financieros de fondos de pensiones y cesantías y recursos de fondos de inversión públicos y privados.

Parágrafo. *El 20% de los recursos del Fondo Emprender (FE), se destinarán a la creación de una línea de apoyo al desarrollo de empresas y emprendimientos en el sector rural. El Gobierno Nacional reglamentará la materia”.*

Artículo 10. *Promoción del Emprendimiento a través del Mecanismo de Protección al Cesante.* El Gobierno nacional definirá alternativas para el desarrollo de programas de emprendimiento, en el marco del Mecanismo de Protección al Cesante, los cuales serán financiados con cargo al Fosfec. Asimismo, reglamentará el procedimiento para la aplicación de dichas alternativas.

Parágrafo. Los recursos destinados para el desarrollo de programas de emprendimiento se definirán una vez se aseguren los recursos para las prestaciones económicas de que trata la Ley 1636 de 2013.

Artículo 11. *Componentes del Mecanismo de Protección al Cesante.* Adiciónese un numeral al artículo 2° de la Ley 1636 de 2013, como componente del Mecanismo de Protección al Cesante el cual quedará así:

“**Artículo 2°. Creación del Mecanismo de Protección al Cesante.** Créase el Mecanismo de Protección al Cesante, el cual estará compuesto por:

(“...”)

5. *Promoción del emprendimiento, como herramienta para impulsar y financiar iniciativas de autoempleo de los beneficiarios del mecanismo, los cuales incluyen, entre otros, fondos de capital semilla para el desarrollo de negocio y asistencia técnica para el desarrollo y acompañamiento a los emprendimientos”.*

TÍTULO II

PROMOCIÓN DEL EMPLEO JUVENIL EN EL SECTOR PÚBLICO

CAPÍTULO I

Iniciativas para las empresas industriales y comerciales del Estado, empresas de economía mixta, empresas sociales del Estado y empresas oficiales de servicios públicos

Artículo 12. *Desarrollo de programas de jóvenes talentos.* El Gobierno nacional creará un programa de incentivos a jóvenes talentos y semilleros de jóvenes que promueva que los jóvenes sin experiencia puedan vincularse y ascender dentro de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Empresas de Economía Mixta, Empresas Sociales del Estado y Empresas Oficiales de Servicios Públicos.

Artículo 13. *Promoción de la vinculación laboral de los jóvenes.* Las empresas establecidas en el presente capítulo deberán incentivar, bien sea a través de la generación de nuevos puestos de trabajo o la provisión de vacantes, la creación de cargos que no exijan experiencia laboral.

CAPÍTULO II

Iniciativas para las entidades públicas del sector central y entidades territoriales

Artículo 14. *Prácticas laborales en la Administración Pública.* El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública, desarrollará una política que incentive, fomente y coordine los programas de jóvenes talentos, orientados a que jóvenes sin experiencia puedan realizar prácticas laborales en la Administración Pública.

Artículo 15. *Modificación de las plantas de personal.* Las entidades públicas del orden nacional y territorial podrán adelantar los estudios técnicos necesarios que justifiquen la modificación de sus plantas de personal, de acuerdo con las necesidades del servicio y sin que estas modificaciones impacten los gastos de funcionamiento de la entidad, con el fin de crear empleos en el Nivel Profesional que para su ejercicio requieran solamente de la acreditación del título profesional, conforme a los lineamientos del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Artículo 16. *Promoción de profesionales sin experiencia en plantas globales.* Las entidades del orden nacional o territorial deberán crear los mecanismos para incorporar a profesionales o técnicos sin experiencia en las plantas globales de personal, de acuerdo a las disposiciones previstas en la Ley 909 de 2004.

Parágrafo. Para el cumplimiento de este artículo se podrán utilizar empleos de carácter temporal de conformidad con las disposiciones previstas en el artículo 21 de la Ley 909 del 2004.

TÍTULO III

PRÁCTICAS LABORALES

Artículo 17. *Naturaleza, definición y reglamentación de la práctica laboral.* La práctica laboral es una actividad formativa desarrollada por un estudiante de educación media técnica, educación superior de pregrado, educación para el trabajo o formación profesional integral, durante un tiempo determinado, en un ambiente laboral real, con supervisión esporádica y sobre asuntos directamente relacionados con su área de estudio o desempeño; para el cumplimiento de un requisito para culminar sus estudios u obtener un título o certificado de técnico laboral por competencias que lo acreditará para el desempeño laboral.

Por tratarse de una actividad formativa, la práctica laboral no constituye relación de trabajo.

Parágrafo 1°. La relación docencia de servicio, queda excluida del ámbito de aplicación de este capítulo y continuará siendo regulada por las disposiciones vigentes.

Parágrafo 2°. El Ministerio del Trabajo reglamentará las prácticas laborales en los términos de la presente ley y establecerá incentivos para su fomento.

Artículo 18. *Condiciones mínimas de la práctica laboral.* Las prácticas laborales, deberán cumplir con las siguientes condiciones mínimas:

a) **Edad:** En concordancia con lo establecido por el Código de la Infancia y la Adolescencia, las prácticas laborales no podrán ser realizadas por personas menores de dieciocho (18) años de edad;

b) **Duración de la práctica:** La duración de práctica laboral deberá permitir que el estudiante asista a las actividades que la institución de educación disponga. En todo caso, la duración de la práctica laboral no podrá ser igual o superior a la jornada ordinaria y en todo caso a la máxima legal vigente;

c) **Vinculación:** En las prácticas laborales, existen tres sujetos: el estudiante, el escenario de práctica y la institución educativa. Para la regulación de las relaciones de estos sujetos, se deberán celebrar acuerdos de voluntades por escrito, en los cuales se especifique como mínimo los siguientes aspectos: obligaciones de las tres partes, derechos de las tres partes, duración de la práctica laboral, lugar de desarrollo de la práctica, tutoría de la práctica laboral.

Artículo 19. *Reporte de las plazas de práctica laboral en el Servicio Público de Empleo.* Todos los empleadores están obligados a reportar sus plazas de práctica laboral al Servicio Público de Empleo.

Artículo 20. *Cuota de prácticas laborales en las empresas.* El Gobierno nacional determinará la cuota de practicantes laborales y su relación con la cuota de aprendices en las empresas, de acuerdo con los estudios sectoriales y las fórmulas que defina el Ministerio del Trabajo.

Artículo 21. *Mecanismos para la homologación de experiencia laboral.* Las personas que no tengan experiencia laboral, podrán homologarla bien sea a través de educación formal y para el trabajo, o con el tiempo dedicado a prácticas laborales, servicio social obligatorio o voluntariado. Modifíquese el artículo 64 de la Ley 1429 de 2010 así:

“**Artículo 64.** Para los empleos que requieran título profesional o tecnológico y experiencia, se podrá homologar la falta de experiencia por títulos adicionales, bien sea de educación formal o de formación para el trabajo, y será tenida en cuenta la experiencia laboral adquirida en prácticas laborales, servicio social obligatorio o voluntariados”.

TÍTULO IV

PROMOCIÓN DE LA VINCULACIÓN LABORAL Y NORMALIZACIÓN DE LA SITUACIÓN MILITAR

Artículo 22. *Definición de la situación militar para el trabajo.* La situación militar se deberá acreditar para ejercer cargos públicos, trabajar en el sector privado y celebrar contratos de prestación de servicios como persona natural con cualquier entidad de derecho público.

Sin perjuicio de la obligación anterior, las entidades públicas o privadas no podrán exigir al ciudadano la presentación de la tarjeta militar para ingresar a un empleo. Las personas que accedan a un empleo sin haber definido su situación militar, a partir de la fecha de su vinculación laboral tendrán un lapso de dieciocho (18) meses para normalizarla.

Las autoridades de reclutamiento emitirán una certificación provisional en línea que acredite el trámite de la definición de la situación militar por una única vez, que será válida por el tiempo indicado anteriormente.

Parágrafo 1°. Para las personas con vinculación laboral vigente que no hayan definido su situación militar, el plazo para normalizar su situación será de dieciocho (18) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 2°. La posibilidad de vincularse laboralmente sin presentar la tarjeta de reservista dentro de los dieciocho (18) primeros meses del contrato laboral, no constituye en ningún caso una causal de exoneración del servicio militar obligatorio.

Parágrafo 3°. Para el pago de la cuota de compensación militar y las sanciones e infracciones de la presente ley de quienes se acojan a este beneficio, podrán realizarse descuentos de nómina, libranzas o cualquier otra modalidad de pago que reglamente el Gobierno nacional.

Artículo 23. *Terminación del contrato de trabajo en el sector privado por no haber normalizado su situación militar.* Las empresas que vinculen trabajadores que no hayan definido su situación militar u obtenido su tarjeta de reservista en los plazos definidos por la presente Ley, podrán dar por terminado el contrato de trabajo por justa causa si no normalizan su situación.

Adiciónese el siguiente numeral al literal A) del artículo 62 del Código Sustantivo del Trabajo:

“Artículo 62. Terminación del contrato por justa causa. <Artículo modificado por el artículo 7° del Decreto número 2351 de 1965. El nuevo texto es el siguiente:> Son justas causas para dar por terminado unilateralmente el contrato de trabajo:

A) Por parte del empleador:

(“...”)

16. El que el trabajador que haya ingresado a trabajar sin contar con la libreta militar y no haya normalizado su situación militar en los términos definidos en la normativa vigente.

Artículo 24. *Causales de retiro del servicio en el sector público por no haber normalizado su situación militar.* Las entidades públicas podrán adelantar los trámites para el retiro del servicio, en los términos del artículo 41 de la Ley 909 de 2004, de quienes estén desempeñando empleos de libre nombramiento y remoción y de carrera administrativa, cuando hayan sido vinculados sin contar con la libreta militar y no hayan normalizado su situación militar en los términos definidos en esta ley.

Artículo 25. *Rebajas en las sanciones para la población beneficiada de la presente ley.* El Gobierno nacional adelantará, una vez expedida la presente ley, una jornada especial para definir la situación militar, donde se establezcan exenciones al pago de la cuota de compensación militar y las multas, en el marco de la normativa vigente.

TÍTULO V
DISPOSICIONES Y VARIOS

Artículo 26. *Alcance Mecanismo de Protección al Cesante.* Todas las personas que estén buscando trabajo

o quieran mejorar sus niveles de empleabilidad pueden ser beneficiarias del Mecanismo de Protección al Cesante, creado por la Ley 1636 de 2013.

Parágrafo. Lo anterior no excluye los requisitos particulares para acceder a los beneficios económicos del Mecanismo de Protección al Cesante, definidos en el artículo 13 de la Ley 1636 de 2013.

Artículo 27. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Presentado al Honorable Congreso de la República de Colombia por el Ministro del Trabajo.

LUIS EDUARDO GARZÓN
Ministro del Trabajo

Y los honorables congresistas.

ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI
Senador de la República

ALVARO LÓPEZ GIL
Senador de la República

MARIO FERNÁNDEZ ALCOCER
Senador de la República

FABIO AMÍN SALEME
Representante a la Cámara

RAFAEL ROMERO PIÑEROS
Representante a la Cámara

ÓSCAR DE JESUS HURTADO PÉREZ
Representante a la Cámara

MAURICIO GÓMEZ AMIN
Representante a la Cámara

ANGELA MARÍA ROBLEDO
Representante a la Cámara

ANGÉLICA LOZANO CORREA
Representante a la Cámara

RAFAEL PALAU SALAZAR
Representante a la Cámara

CHRISTIAN MORENO VILLAMIZAR
Representante a la Cámara

REP. JORGE MORALES
MIRA
Partido Liberal

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 3 de noviembre de 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 150 con su correspondiente exposición de motivos, por el Ministro del Trabajo Luis Eduardo Garzón.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 152 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.

Honorables Congresistas:

El Gobierno nacional, actuando en ejercicio de las facultades constitucionales que le han sido asignadas, pone a su consideración el proyecto de ley “*por el cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados, se modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y se dictan otras disposiciones*”.

Lo anterior conforme a lo dispuesto en el artículo 336 de la Constitución Política, que establece –en cabeza del legislador– la posibilidad de crear y mantener monopolios como arbitrio rentístico y de regular sus particularidades mediante un régimen propio –de organización, administración, control y explotación– que debe ser fijado por ley de iniciativa gubernamental. Así que, en concordancia con la disposición constitucional descrita, este proyecto de ley tiene por propósito la fijación del régimen propio del monopolio de licores como arbitrio rentístico, cuyo establecimiento permitirá que los diferentes actores –tanto públicos (p.ej. los Departamentos) como privados (p. ej. productores de licores, entre otros)– conozcan las reglas a que se sujetan sus actuaciones en el marco de la explotación y ejercicio del monopolio.

En este orden de ideas, el presente proyecto de ley tiene por finalidad la concreción de los siguientes objetivos principales:

1. Fijar el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados.
2. Fortalecer las finanzas territoriales.
3. Contar con un régimen transparente y claro en materia de licores que reduzca los incentivos al contrabando.
4. Equilibrar cargas fiscales entre productores nacionales y extranjeros.
5. Promover el desarrollo empresarial de un sector con alto potencial de crecimiento.
6. Cumplir con compromisos internacionales a los cuales Colombia se ha adherido.

I. Competencia del legislador

El presente proyecto de ley fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados y regula temas relativos al impuesto al consumo sobre licores, vinos y aperitivos. Respecto de ambos asuntos el legislador tiene competencia, tal y como se explicará a continuación:

i) Facultad del legislador para regular los monopolios rentísticos

La habilitación para constituir monopolios como arbitrio rentístico se encuentra contenida en el artículo 336 de la Carta Política, precepto que también dispone que le corresponde al legislador –por iniciativa gubernamental– fijar el régimen propio de los mismos:

Artículo 336. Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley. (...)

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

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

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

El citado artículo ha sido interpretado por la Corte Constitucional como la cláusula superior que le otorga al legislador la posibilidad de definir el régimen propio para la organización, administración, control y explotación de los monopolios:

“El artículo 336 señala que: “Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley. (...) “La organización, administración control y explotación de los monopolios rentísticos estarán sometidos a un régimen propio, fijado por la ley de iniciativa gubernamental”. (Subrayas añadidas por la Corte Constitucional).

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

De lo anteriormente expuesto, se puede concluir que conforme al artículo 336 de la Constitución Política, la creación y la definición del régimen propio de los monopolios rentísticos, como lo es el de los juegos de suerte y azar, debe concretarse a través de la ley”¹. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

En el mismo sentido se pronunció la Corte Constitucional en Sentencia C-169 de 2004, en donde reiteró que los monopolios rentísticos deben ser regulados por ley:

“La jurisprudencia, a partir del texto constitucional vigente ha hecho énfasis en que la creación, organización y funcionamiento de los monopolios corresponde a la ley. En ese sentido entonces, a partir de las formulaciones constitucionales, corresponderá con exclusividad al legislador no solo el establecimiento de un específico arbitrio rentístico con carácter monopolístico con fines de interés social o público sino también la determinación de las reglas a las que debe sujetarse el Estado en el recaudo, manejo, administración de las respectivas rentas. Por ello debe la Corte reiterar que la Constitución de manera directa no crea los arbitrios rentísticos monopolísticos sino que señala las reglas básicas que ha de atender el legislador para crear en cada caso el monopolio rentístico y, según sean las características del mismo, sujetarlo a las finalidades

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-810 de 2014.

y condiciones básicas que señala la Constitución”. (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).

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

Es importante anotar en este punto que en ocasiones las rentas derivadas de la explotación de un monopolio son cedidas –por ley– a las entidades territoriales, pero ello no significa –como lo ha advertido la Corte Constitucional– que las mismas se conviertan en recursos endógenos que por su naturaleza limitan el poder de intervención del legislador central:

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

La Corte considera que, por tratarse de un régimen propio, la Constitución confiere al legislador una amplia facultad de regulación en materia de monopolios rentísticos, pudiendo ceder o no la titularidad de algunas rentas (o la explotación de monopolios) a las entidades territoriales, e imponer las limitaciones, condicionamientos o exigencias que estime necesarias, todo ello sin perjuicio de la facultad de estas últimas de disponer de los recursos obtenidos en la explotación de sus monopolios, y siempre y cuando se destinen a los fines para los cuales fueron previstos. Por ello, resulta erróneo afirmar que constitucionalmente las entidades territoriales gozan de amplia autonomía política y financiera en cuanto a la explotación de los monopolios rentísticos se refiere”². (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).

En el mismo sentido la Corte Constitucional ha manifestado que *“aunque las entidades territoriales se benefician de (...) recursos [derivados de la explotación de monopolios], ellos no son una fuente de financiación endógena de los departamentos, distritos y municipios, y por ello bien puede la ley, sin vulnerar la autonomía territorial, atribuir a una autoridad nacional, como el Gobierno, la definición de ciertos aspectos de la explotación y manejo de esos dineros”*³.

Lo anterior significa que sobre las rentas de los monopolios que han sido cedidas a las entidades territoriales el legislador continúa teniendo un amplio margen de configuración, que le permite intervenir, modificar o suprimir aspectos de las mismas en virtud de las facultades que constitucionalmente le otorga la Carta (artículo 336) sin vulnerar el principio de autonomía territorial.

Pese a lo expuesto, el artículo 362 de la Constitución Política impone una única restricción en relación con las rentas cedidas del monopolio, que solo escapan al ámbito regulatorio del legislador si se han causado e ingresado al patrimonio de la entidad territorial, pues

en este momento ya no es admisible la intromisión del Congreso:

*“En tales circunstancias, la protección que el artículo 362 de la Carta confiere a las rentas de los monopolios de las entidades territoriales, cuando el legislador les atribuya la titularidad de algunas de ellas, recae sobre los recursos que efectivamente se obtienen. Esto significa que una vez han ingresado esos dineros al patrimonio de la entidad territorial, no podría la ley, salvo los casos excepcionales previstos por la propia Carta, despojar al departamento o al municipio respectivo de esos recursos para trasladarlos a la Nación. Pero eso no significa que esa renta proveniente de un monopolio de la entidad territorial escape a la regulación legal y sea de disposición plena por las entidades territoriales, pues no solo corresponde a la ley fijar el régimen propio de dichos monopolios (C. P. artículo 366) sino que, además, la propia Carta determina ciertos elementos de ese régimen. Pero es más: esos dineros, en la medida en que tienen la protección propia de la propiedad privada, quedan también sujetos a sus cargas y limitaciones, como lo prevé el artículo 58 de la Carta”*⁴.

En síntesis, con base en los postulados de la Constitución Política (artículos 336 y 362) y en el desarrollo jurisprudencial de los mismos, el legislador cuenta con legítima competencia para: i) fijar el régimen propio del monopolio, esto es, definir lo relativo a su creación, administración, operación y manejo de recursos, y ii) determinar la cesión de las rentas provenientes de la explotación del monopolio a las entidades territoriales, pudiendo intervenir o modificar la normativa al respecto, teniendo como único límite la intangibilidad de los recursos causados que han ingresado al patrimonio de la entidad territorial.

ii) Facultad impositiva del legislador

En concordancia con lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución Política, el Congreso de la República está plenamente facultado para crear, modificar y derogar tributos. La Corte Constitucional ha precisado lo siguiente sobre la competencia impositiva del legislador:

*“De conformidad con el tenor literal de estas disposiciones superiores, es claro para la Sala que los artículos 150 numeral 12 y 338 C. P. le confieren al Legislador una amplia potestad de regular lo concerniente a las contribuciones fiscales y parafiscales y le reconocen la facultad para exigirlos cuando la ley lo determina. En este sentido, el legislativo puede establecer, imponer o crear los tributarios en general, puede modificarlos, derogarlos, y puede igualmente determinar los mecanismos para su recaudo, así como los controles y sanciones necesarios ante el incumplimiento del deber de tramitar por parte del contribuyente. Por lo tanto, es evidente el amplio espectro de configuración que constitucionalmente le asiste al Legislador en esta materia, y se observa así mismo la importancia del principio de legalidad, el cual parte del supuesto de que la obligación tributaria solo puede crearse a partir de la ley”*⁵. (Subrayado y negrilla fuera del texto original).

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-1191 de 2001. Subrayado por fuera del texto.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-615 de 2013. Analiza los escenarios de posible tensión entre la potestad de configuración del legislador central del sistema tributario nacional y la autonomía de las entidades territoriales.

² Corte Constitucional. Sentencia C-1191 de 2001.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-1191 de 2001.

“El ejercicio de las competencias de los entes territoriales en materia tributaria bajo el principio de autonomía, se encuentra limitado por el principio de unidad de Estado. Por esa razón, conforme a lo dispuesto en los artículos 152, numeral 12, y 338 de la Constitución, el Congreso de la República tiene la competencia constitucional para crear tributos, así como la de modificarlos, aumentarlos, disminuirlos, suprimirlos, o establecer supuestos de no sujeción”⁶. (Subrayado y negrilla fuera del texto original).

Así que, a partir de lo expuesto se concluye que el legislador cuenta con una amplia facultad en materia impositiva, lo que le permite crear, modificar y derogar gravámenes. Por consiguiente, el Congreso tiene plena competencia para expedir los cambios que considere convenientes a la regulación de un tributo nacional cedido, como lo es el impuesto al consumo sobre licores, vinos y aperitivos.

iii) Coexistencia de rentas

El presente proyecto de ley modifica aspectos relacionados con el impuesto al consumo sobre licores, vinos y aperitivos, lo cual impacta por conexidad a la participación que, en remplazo del mencionado tributo, cobran los departamentos cuando deciden ejercer el monopolio rentístico sobre licores destilados. Además, este proyecto crea los “derechos de explotación” como rentas adicionales del monopolio, lo que permitirá que los departamentos que decidan ejercerlo cobren este rubro en simultáneo con las participaciones.

Al respecto es importante aclarar que es constitucionalmente adecuado que en virtud de la explotación de un monopolio sean cobrados derechos y gravámenes adicionales –como tributos o participaciones por consumo o ventas–:

“No obstante, los derechos de explotación de un monopolio rentístico no pueden ser equiparados a ingresos tributarios. Los derechos de explotación y los tributos son conceptos jurídicos diferentes, según pasa a explicarse: (...)”

La distinción entre los derechos de explotación de los monopolios públicos y los impuestos fue hecha por el propio constituyente (...).

Ciertamente, en dicha Asamblea se propuso sustituir las rentas provenientes de la explotación de los monopolios públicos, por impuestos sobre los bienes o servicios monopolizados, propuesta que no hubiera podido ser formulada sino partiendo de la diferencia conceptual entre la renta del monopolio (derechos de explotación), y los gravámenes tributarios sobre el consumo del bien o el servicio monopolizado.

Nótese cómo con toda claridad en la Asamblea Nacional Constituyente se distinguió entre la renta proveniente de la explotación de un monopolio, obtenida a partir del pago de derechos de explotación del mismo, y los recursos tributarios que en cambio de lo anterior pueden obtenerse, mediante la imposición de impuestos sobre el consumo de los correspondiente bienes. Lo anterior lleva a concluir que los derechos de explotación sobre un monopolio constituyen la renta de explotación del mismo, pero no un gravamen de tipo tributario, y que así fue entendido por el propio constituyente.

Debe señalarse, sin embargo, que a pesar de la propuesta postulada en la Asamblea Nacional Cons-

tituyente, que acaba de ser comentada, hoy en día la legislación contempla la posibilidad de que los monopolios rentísticos generen, no solo derechos de explotación provenientes del monopolio, sino también el impuesto a las ventas sobre producto o servicio monopolizado⁷. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

En este orden de ideas, y a partir del análisis que efectúa la Corte Constitucional de la voluntad de la constituyente y del texto que efectivamente se plasmó en la Carta, es evidente que en el estado actual de la normativa nacional es posible que un monopolio genere más de una renta –por una parte, derechos de explotación, y por otra, gravámenes al consumo o sobre las ventas– sin que ello constituya doble imposición, por cuanto se trata de cargas que obedecen a causas diferentes.

II. El monopolio de licores destilados como arbitrio rentístico

Con el fin de caracterizar el monopolio de licores destilados como arbitrio rentístico, a continuación se describirá la evolución histórico-normativa del mismo, así como el estado de su regulación actual:

i) Desarrollo histórico-normativo del monopolio de licores como arbitrio rentístico

El Decreto Legislativo número 41 de 1905 –sobre arbitrios rentísticos– estableció una renta nacional sobre los licores, consistente en el monopolio de producción, introducción y venta de licores embriagantes. Más adelante, el Decreto número 1344 de 1908 cedió en provecho de los departamentos y municipios el producto de ciertas rentas nacionales, entre ellas, la de licores. Posteriormente, el artículo 23 de la Ley 88 de 1910 otorgó a las Asambleas Departamentales la facultad de monopolizar en beneficio de su tesoro, la producción, introducción y venta de licores destilados embriagantes, o de gravar esas industrias de conformidad con lo previsto en dicha ley. Esta competencia se mantuvo en cabeza de las Asambleas en virtud de la Ley 4ª de 1913 (artículo 97) –régimen político y municipal–. En 1983 la Ley 14 reiteró que la “producción, introducción y venta de licores destilados” constituye monopolio como arbitrio rentístico de los departamentos, cuyas Asambleas decidirán si lo ejercen o si, por el contrario, gravan las industrias y actividades que lo componen de acuerdo con los parámetros fijados por la ley. Esta disposición fue replicada por el Decreto número 222 de 1986 –Código de Régimen Departamental–.

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

Por consiguiente, la Constitución de 1991 no desmontó el monopolio de licores como arbitrio rentístico de carácter preconstitucional, sino que se limitó a fijar las reglas que deberían seguirse para su regulación y para la destinación de los recursos derivados de la explotación del mismo. En efecto, “la Corte Constitucional, en Sentencia C-571 de 2004, ha expresado que subsiste el Decreto número 1222 de 1986, frente

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-260 de 2015.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-332 de 2010.

a la expedición de la Constitución de 1991, y por tal razón las normas que, en relación con el monopolio de licores dicta esa norma [como por ejemplo aquellas relativas a la facultad de los departamentos para su explotación], mantienen su vigencia, posición acogida además por la Sección Tercera del Consejo de Estado⁸, así como por la Sala de Consulta y Servicio Civil⁹ de esa misma Corporación¹⁰. En armonía con lo anterior, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el monopolio de licores y sus características generales así:

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

El artículo 336 de la Constitución vigente dispone expresamente que los monopolios rentísticos deben perseguir una finalidad de interés público o social, y en el caso particular del monopolio de licores, señala que las rentas obtenidas en el mismo estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación. El monopolio de licores destilados está actualmente constituido a favor de los departamentos. Ahora bien, las “rentas de un monopolio” pueden obtenerse por su titular de una de dos maneras: o por la explotación directa del mismo, que es el caso de las licorerías oficiales, u optando por otorgar la concesión de la explotación del monopolio a cambio del pago de una regalía o compensación, que es el caso de las licorerías particulares”¹¹.

De lo anterior se concluye que la Constitución de 1991 admite la existencia de monopolios como arbitrio rentístico, 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. Bajo este entendido, el “monopolio rentístico” no es otra cosa que el ejercicio por parte del Estado del derecho de cobrar un porcentaje de los ingresos brutos de una actividad económica determinada (v. gr. licores o juegos de suerte y azar), para procurarse fuentes adicionales de recursos¹².

⁸ Consejo de Estado - Sección Tercera. Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez. Bogotá, D. C., uno (1) de marzo de dos mil seis (2006) Radicación número: 47001-23-31-000-1996-04901-01(15471).

⁹ Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: Susana Montes de Echeverri. Bogotá, D. C., noviembre siete (7) de dos mil dos (2002) Radicación número 1458.

¹⁰ Dirección de Apoyo Fiscal, MHCP. Concepto número 19390 del 16 de junio de 2011.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-1035 de 2003. En el mismo sentido ver la Sentencia C-540 de 2001 en donde la Corte Constitucional expresó que los monopolios constituyen “[Un] instrumento que protege la explotación de determinadas actividades económicas para que el Estado se procure cierto nivel de ingresos con el fin de atender sus obligaciones. **Para el Estado la finalidad del monopolio no es excluir la actividad económica del mercado sino reservarse una fuente de recursos económicos que le reporte su explotación.**

¹² Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-540 de 2001.

En este punto es preciso anotar que pese a la autorización constitucional para establecer monopolios como arbitrio rentístico mediante ley de la República, actualmente solo existen dos, a saber, el de juegos de suerte y azar, y el de licores. Finalmente, es necesario advertir que la titularidad de los monopolios rentísticos se encuentra de manera exclusiva en cabeza del Estado; esto sin perjuicio de la potestad de asignar por ley las rentas derivadas de su explotación a los departamentos, al distrito capital o a los municipios¹³.

ii) Legislación actual del monopolio rentístico de licores destilados

Es pertinente anotar que de conformidad con las normas vigentes los departamentos tienen plena potestad para decidir: a) si ejercen el monopolio rentístico de licores destilados, cobrando correlativamente la participación que se deriva de la explotación del mismo, o b) si no ejercen el monopolio rentístico de licores destilados, opción que permite el cobro del impuesto al consumo sobre licores, vinos y aperitivos.

a) Ejercicio del monopolio rentístico de licores destilados por parte de los departamentos

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 14 de 1983 (artículo 63) el monopolio rentístico de licores destilados es ejercido por los departamentos y recae sobre la producción, introducción y venta de licores destilados, en desarrollo de lo cual las entidades territoriales están facultadas para celebrar contratos o convenios de intercambio con personas de derecho público o privado. Adicionalmente, la citada ley prevé para la introducción de licores a las jurisdicciones departamentales la expedición de un permiso por parte del departamento, en el que se establezca la participación porcentual de la entidad territorial en el precio de venta del producto.

El ejercicio del monopolio presupone que la entidad territorial dejará de percibir la renta cedida por concepto del impuesto al consumo sobre licores, vino y aperitivos, y en cambio podrá cobrar una participación de plena titularidad de los departamentos (Ley 14 de 1983 y Ley 788 de 2002), cuya tarifa no puede ser inferior a la del impuesto al consumo sobre licores, vinos y aperitivos y que sigue los lineamientos de este para su causación recaudo y liquidación. Es pertinente recordar que en tanto la participación es una renta derivada del monopolio, la misma se encuentra sujeta a destinación preferente (de al menos el 51% según el Decreto número 4692 de 2005) a salud y educación (artículo 336 de la Constitución Política). En referencia a las características de la participación la Corte Constitucional ha señalado que:

“en su artículo 51, la Ley 788 de 2002 faculta a los departamentos para que, dentro del ejercicio del monopolio de licores destilados, en lugar del impuesto al consumo, apliquen una participación establecida por grado alcoholímetro, que en ningún caso tendrá una tarifa inferior a la del impuesto. Esta última será fijada por la Asamblea Departamental, debiendo ser única para todos los productos nacionales como extranjeros, y además, dentro de la tarifa de la participación se deberá incorporar el IVA cedido, discriminando su valor”¹⁴.

¹³ Al respecto ver sentencia C-1191 de 2001 de la Corte Constitucional.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-226 de 2004.

b) Escenario de no ejercicio del monopolio rentístico de licores destilados por parte de los departamentos: impuesto al consumo sobre licores, vinos y aperitivos

Los departamentos pueden decidir no ejercer el monopolio rentístico de licores destilados, evento en el cual no podrán cobrar participación ni celebrar contratos de producción o introducción en los términos del artículo 63 de la Ley 14 de 1983. En cambio, tendrán derecho a percibir las rentas generadas en su jurisdicción por el impuesto al consumo sobre licores, vinos y aperitivos, que es un tributo nacional cedido a las entidades territoriales por el legislador (Ley 14 de 1983, artículo 64) y cuyas reglas están principalmente contenidas en la Ley 223 de 1995 en los siguientes términos:

Hecho Generador - artículo 202 de la Ley 223 de 1995

“Está constituido por el consumo de licores, vinos, aperitivos, y similares, en la jurisdicción de los departamentos”.

Sujetos Pasivos - artículo 203 de la Ley 223 de 1995

“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”.

Causación - artículo 204 de la Ley 223 de 1995

“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”.

Base Gravable - artículo 49 de Ley 788 de 2002

“La base gravable está constituida por el número de grados alcoholimétricos que contenga el producto.

Esta base gravable aplicará igualmente para la liquidación de la participación, respecto de los productos sobre los cuales los departamentos estén ejerciendo el monopolio rentístico de licores destilados”.

Tarifa - artículo 50 de la Ley 788 de 2002 modificado por el artículo 8° de la Ley 1393 de 2010

“Las tarifas del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, por cada unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente, serán las siguientes:

1. Para productos de hasta 35 grados de contenido alcoholimétrico, doscientos cincuenta y seis pesos (\$256) por cada grado alcoholimétrico.

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

Como se ve, la tarifa del impuesto al consumo es de carácter diferencial y varía para productos de hasta 35 grados de contenido alcoholimétrico y para productos de un grado alcoholimétrico superior, de la siguiente forma:

1. Base Gravable y Tarifa	Hasta 35°	256 COP por cada grado alcoholimétrico
2. Base Gravable y Tarifa	Más de 35°	420 COP por cada grado alcoholimétrico.

Así, a partir de 35 grados alcoholimétricos, la tarifa sube sustancialmente al pasar de 256 pesos a 420 pesos por grado alcoholimétrico.

c) IVA cedido

Es importante mencionar que la Ley 788 de 2002 (artículo 54) consagró, a favor de los Departamentos y el Distrito Capital, la cesión del IVA sobre licores, vinos, aperitivos y similares –nacionales y extranjeros–. El IVA cedido se incorpora a la tarifa de la participación o del impuesto al consumo –según sea el caso de ejercicio o no del monopolio– y se destina actualmente en un porcentaje de 70% a salud y 30% a deporte.

III. Modificaciones propuestas

i) Ejercicio del monopolio rentístico de licores destilados

El monopolio rentístico sobre la producción e introducción de licores destilados continúa en cabeza de los departamentos, pero seguirá las siguientes reglas:

a) Monopolio como arbitrio rentístico sobre la producción de licores destilados

Las Asambleas Departamentales decidirán si ejercen o no el monopolio sobre la producción de licores destilados, en el evento en que lo ejerzan, los departamentos serán los titulares de las rentas que se generen en su jurisdicción.

El monopolio de producción puede ser ejercido directamente por parte del departamento –incluye la maquila– por terceros. En este último caso el Gobernador podrá autorizar la producción mediante la emisión de permisos, que se expedirán con sujeción a los requisitos que para el efecto defina la Asamblea Departamental siguiendo los principios de acceso a mercados, libre competencia, igualdad en el trato y no discriminación. La solicitud de permiso deberá resolverse por la administración en un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles, mediante acto administrativo de contenido particular, susceptible de ser recurrido con los recursos de ley. Los permisos de producción tendrán un término mínimo de cinco (5) años y un término máximo de veinte (20) años.

No obstante lo anterior, la Asamblea Departamental podrá decidir, según su arbitrio, que el ejercicio del monopolio de producción por terceros debe realizarse previa suscripción de un contrato –evento en el cual no procederá el otorgamiento de permisos, sino únicamente la suscripción de contratos–, para cuya suscripción y elección del oferente deberán abrirse licitaciones que cumplan con los principios de acceso a mercados, libre competencia, igualdad en el trato y no discriminación. Los contratos que se celebren para el ejercicio del monopolio de producción no podrán tener una duración inferior a cinco (5) años ni superior a veinte (20) años,

y en ningún caso serán prorrogables. Es importante anotar que la elección de un contratista no impedirá la apertura de nuevas licitaciones para el mismo licor u otros diferentes.

En síntesis, con las disposiciones normativas propuestas se busca proporcionar a las entidades territoriales herramientas que les permitan explotar de forma óptima el monopolio de producción, pero con sujeción a reglas objetivas y generales que eliminen ambigüedades y tratos discriminatorios del sistema. En consecuencia, es decisión de cada departamento la autorización del ejercicio del monopolio de producción por permisos o por contratos, y en este último caso la elección, según las consideraciones económicas, comerciales y de salud pública a que haya lugar, de uno o varios productores. Sin embargo, en todos los casos –permisos o contratos– debe haber una definición previa de los preceptos que determinan el ejercicio del monopolio, de manera que los actores del mercado puedan conocerlos y atenerse a ellos con certeza y seguridad jurídica.

b) Monopolio como arbitrio rentístico sobre la introducción de licores destilados

En relación con la introducción de licores a los departamentos, se propone que los gobernadores otorguen permisos a quienes cumplan con los requisitos y condiciones fijados por las Asambleas Departamentales, observando los principios de competencia, no discriminación, igualdad en el trato y acceso a mercados. Al respecto es pertinente tener en cuenta las siguientes subreglas:

1. Las solicitudes de permiso deberán resolverse por la administración departamental en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, so pena de que opere silencio administrativo positivo.

2. Los permisos se otorgarán –cuando sea el caso, es decir, cuando se haya cumplido con los requisitos objetivos definidos por la Asamblea– mediante actos administrativos particulares, contra los cuales procederán los recursos de ley.

Es importante anotar que para evitar ambigüedades en el establecimiento de requisitos para la emisión de los permisos que produzcan directa o tácitamente tratos discriminatorios, el presente proyecto de ley propone que los requisitos a los que deban sujetarse los permisos de introducción solo podrán referirse al proceso de producción de licores destilados y deberán ser cumplidos –en condiciones de igualdad– por quienes produzcan licores al interior del respectivo departamento.

Así las cosas, la normativa propuesta tiene por finalidad reglamentar el monopolio de introducción, para asegurar que el mismo opere con base en los principios de igualdad, acceso a los mercados y trato no discriminatorio. Lo que implica permitir el ingreso a las jurisdicciones departamentales de todos los productos que cumplan con los requisitos preestablecidos por las Asambleas Departamentales.

Las modificaciones propuestas en el ejercicio del monopolio de producción e introducción son necesarias porque la Ley 14 de 1983 no establece las condiciones que deben cumplir los contratos o convenios de introducción y distribución de licores actualmente existentes, por lo cual se requiere la expedición de un régimen propio que defina reglas claras al respecto, dotando así de seguridad jurídica las relaciones entre los departamentos y los productores e importadores de licores destilados.

Así, la ambigüedad de las normas que regulan el ejercicio del monopolio de introducción de licores deriva en la inexistencia de condiciones que permitan la circulación reglada de productos, lo cual incentiva el contrabando, al crear una serie de barreras –sobre todo formales– que terminan por ser evadidas ilegalmente. El contrabando a su turno genera problemas de mayor envergadura, como la venta de licores adulterados que ocasionan graves consecuencias en la salud de los consumidores.

De igual manera, algunos contratos o convenios de introducción y distribución de licores existentes establecen condiciones que van en contra de los principios de no discriminación y trato diferencial definidos por la Organización Mundial del Comercio (OMC). Así, dichos contratos o convenios pueden estar incumpliendo acuerdos de comercio internacional suscritos por el Gobierno de Colombia y ratificados por el Congreso de la República.

Por tal motivo, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) sancionó al país en 1999, autorizando a los demás países miembros de la CAN a imponer un gravamen adicional del 5% a las importaciones de hasta cinco productos procedentes y originarios de Colombia.

De mantenerse esta situación, se expone al país a sanciones comerciales adicionales por parte de instancias multilaterales como la OMC, la Unión Europea y países con los que se ha firmado un Tratado de Libre Comercio (TLC) como Canadá, Estados Unidos y Suiza. Dado que la mayoría de las exportaciones colombianas tienen como destino una de estas jurisdicciones, cualquier sanción afectaría de manera importante y negativa al sector exportador colombiano.

ii) Rentas derivadas del monopolio

Teniendo en cuenta que la finalidad del ejercicio del monopolio como arbitrio rentístico es la obtención de recursos para los Departamentos, el presente proyecto de ley define los dos tipos de rentas que se derivan del ejercicio del mismo así: a) los derechos de explotación, y b) la participación.

Como se explicó en el primer acápite de este escrito, estas rentas se crean y regulan en virtud de la facultad que tiene el Congreso de la República para establecer los recursos resultantes de la explotación de los monopolios, advirtiendo que, de acuerdo con los postulados de la Carta y la jurisprudencia constitucional, en ejercicio de monopolios rentísticos es válido recaudar derechos de explotación y, adicionalmente, otras rentas por concepto del consumo de los productos sujetos a monopolio (p.ej. participación):

a) Derechos de explotación

Los derechos de explotación se definen en este proyecto de ley como el rubro que deben pagar los terceros que produzcan –en virtud de un permiso o contrato– licores destilados en la jurisdicción de un departamento o las personas de derecho privado o público que introduzcan –en virtud de un permiso– licores a la jurisdicción de un departamento. Los derechos de explotación, tratándose de licoreras oficiales o de entidades del orden territorial, serán equivalentes a sus utilidades y excedentes. En consecuencia, todas las personas –públicas y privadas– que exploten el monopolio deberán pagar los derechos que se derivan de tal explotación.

Las Asambleas Departamentales, al ser los órganos de representación popular que definen si ejercen o no

el monopolio, establecerán los derechos de explotación siguiendo estos parámetros:

1. Ejercicio del monopolio por suscripción de contrato (producción): se fijará un porcentaje mínimo aplicable por igual a todas las licitaciones y a todos los productos, con el fin de que los oferentes realicen mejores propuestas.

2. Ejercicio del monopolio por emisión de permisos (producción - introducción): se fijará un porcentaje igual para todos los licores destilados.

3. Los porcentajes de los derechos de explotación se fijarán sobre el precio de venta al público por unidad de 750 cc, certificado por el DANE.

4. Los derechos de explotación se liquidarán y pagarán junto con la declaración de la participación.

A partir de la descripción de las normas que propone el proyecto de ley sobre los derechos de explotación, nótese cómo estos fueron estructurados así: i) como una renta legítima del monopolio, ii) que es cobrada en condiciones de igualdad a todas las personas que se benefician de su explotación, iii) que puede convivir legítimamente con otros recaudos y iv) que permite concretar la principal finalidad del monopolio, cual es la obtención de fuentes de financiación para los titulares del mismo. Esto significa que los derechos de explotación constituyen un porcentaje fijo o mínimo –dependiendo de si se generan por suscripción de contratos o emisión de permisos– que se deriva directamente de la explotación del monopolio de licores destilados por parte de terceros.

b) Participación

El proyecto de ley mantiene la participación como renta de titularidad de los departamentos, derivada del ejercicio del monopolio y que se cobra en reemplazo del impuesto al consumo. Ahora bien, de acuerdo con lo previsto en el presente proyecto de ley, las Asambleas Departamentales continúan siendo las encargadas de fijar la participación aplicable en su jurisdicción, cuya tarifa: i) en ningún caso podrá sea inferior a la del impuesto al consumo y ii) deberá ser igual para todos los productos sujetos a la misma –nacionales y extranjeros–.

El proyecto reitera que la participación se rige por las normas del impuesto al consumo en cuanto a su causación, declaración, pago, señalización, control de transporte, sanciones, aprehensiones y decomisos, entre otros aspectos.

Para verificar el efecto de la modificación de la tarifa del impuesto, que impacta la participación, sobre el recaudo, es necesario tener en cuenta que en Colombia el consumo de licor está altamente concentrado en aguardiente, con una participación del 50,1% de la demanda por licores destilados en 2014, y generando el 55,1% del recaudo total por impuesto a los licores. Asimismo, al promediar el precio de venta por botella de 750 cc a nivel nacional y comparar la carga fiscal relativa por cada tipo de licor, se encontró que el aguardiente y el ron tienen la carga impositiva más alta respecto a la categoría de vino, whisky y otros destilados (Cuadro 1).

Cuadro 1. Carga fiscal actual promedio

Categoría	Nacional	Importado
Vino	20%	13%
Ron	30%	30%
Aguardiente	34%	

Categoría	Nacional	Importado
Whisky gama media		38%
Whisky gama alta		22%
Otros	30%	28%
Total	32%	21

Esta diferencia se genera porque el régimen tarifario actual solo tiene en cuenta el nivel de alcohol y no tiene el precio de venta de cada producto. Por este motivo, dos productos con igual número de grados de alcohol pero con dos precios diferentes pagan el mismo impuesto, y por tanto uno tiene una mayor carga impositiva relativa a su precio.

Por los motivos expuestos anteriormente, se propone cambiar la tarifa del impuesto que impacta la participación, por un régimen mixto conformado por una tarifa única de impuesto específico de \$200 por grado de alcohol y un componente ad valorem de 25% sobre el precio final antes de impuestos. Esto permite no solo hacer equitativa la carga fiscal entre productos, sino que genera un mayor recaudo para los departamentos.

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

El presente proyecto de ley modifica la base gravable y la tarifa del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares. La modificación propuesta se justifica en la necesidad de cambiar el estado actual de la legislación la cual genera que productos de más de 35 grados de alcohol tributen de forma más gravosa que los de menos de 35 grados, sin que existan razones técnicas que sustenten tal situación, llegando a producirse eventos en los que productos de alta gama con bajo contenido de alcohol soporten una carga tributaria menor que licores que cuestan menos, pero que tienen algunos grados más de alcohol.

En este orden de ideas, con el presente proyecto de ley se propone que tanto la base gravable como la tarifa del impuesto al consumo se integren por dos componentes así:

Base gravable	Componente específico: Volumen de alcohol del producto expresado en grados alcoholimétricos
(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 alcoholimétrico en unidad de 750 cc, será de \$200.
	Componente ad valorem: 25% sobre el precio de venta al público certificado por el DANE sin incluir gravámenes

La estructuración de la tarifa a partir de dos componentes complementarios –específico y ad valorem–, persigue una finalidad legítima. En efecto, el componente específico que se cobra de forma igualitaria para todos los productos por cada grado alcoholimétrico tiene por propósito gravar en mayor medida a los licores con altos grados de alcohol, que resultan más perjudiciales para la salud de los consumidores. Al respecto es preciso anotar que la posibilidad de establecer tributos con fines extrafiscales ha sido avalada por la Corte Constitucional:

“Por tanto, en cumplimiento de su función, la Corte, en este caso específico, no puede suplantar la voluntad del legislador, y establecer que solo el tabaco elaborado con la ayuda de métodos técnicos, y cuya producción es a gran escala, es el que debe estar gravado con el impues-

to pues, dada la naturaleza de este tributo, el legislador bien pudo considerar que una de las formas de desestimular el consumo del cigarrillo y tabaco, en sus distintas presentaciones, era establecer un tributo sobre su consumo, sin importar las condiciones del sujeto que lo elabora. Igualmente, el legislador pudo establecer tarifas diferenciales para gravar uno y otro producto¹⁵. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

Por otra parte, el componente ad valorem le imprime progresividad¹⁶ al impuesto, ya que los productos más costosos pagarán un tributo mayor que el correspondiente a los de menor valor.

En el Cuadro 2 se observan los resultados de la simulación del nuevo nivel de impuestos por cada uno de los licores.

Cuadro 2. Efectos de la propuesta por producto (Específico \$200 por grado de alcohol y 25% ad valorem)

Categoría	Específico actual 2015			Propuesta 2015		
	Precio de Venta	Carga Fiscal	Impuesto por botella	Precio de venta	Carta fiscal	Impuesto por botella
Aguardiente	24.936	34,3%	8.551	26.079	37%	9.694
Ron nal. (<35°)	34.964	29,5%	10.324	37.557	34%	12.918
Vino nal.	11.605	20,2%	2.350	13.108	29%	3.852
Otros nal.	16.532,1	29,7	4.917	17.737,5	35%	6.122
Ron imp. (>35°)	64.390,0	30,3%	19.487	63.895,0	30%	18.993
Whisky	78.435	26,6%	19.488	81.451	28%	22.504
Vino imp.	30.143	12,8%	3.856	35.382	26%	9.096
Otros imp.	27.499,6	28,1%	6.384,4	29.571,2	33%	8.456

Con el cambio en la tarifa de impuesto se proyecta para 2016 un aumento en el nivel de recaudo respecto a 2015 de 18% comparado con el régimen actual. El aumento en el recaudo a nivel nacional es el resultado de incrementos entre 5% y 34% en los ingresos por participación para cada departamento.

Este ejercicio supone una tarifa de 25% en el componente ad valorem. Sin embargo, es importante tener en cuenta que las asambleas departamentales quedarían facultadas para fijar una tarifa mayor en el ejercicio del monopolio, es decir, que los ingresos podrían ser mayores.

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%
	Tequilas	0.4%	12,587	0.9%	13,245	0.8%
	Ginebra	0.1%	5,796	0.4%	7,006	0.4%
	Brandy y Cognac gama alta	0.0%	486	0.0%	980	0.1%
<35	Aguardiente	50.1%	783,721	55.1%	855,787	51.2%
	Ron <35	13.9%	263,033	18.5%	309,534	18.5%
	Vino gama alta	9.9%	69,891	4.9%	141,869	8.5%
	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	1.5%	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%	

De lo expuesto en el capítulo referido a las rentas del monopolio y lo aquí explicado sobre el impuesto al consumo se observa que una de las finalidades principales del proyecto de ley es fortalecer las finanzas territoriales. Y esto es así porque desde la Constituyente ha quedado claro que la autonomía y la descentralización no pueden lograrse si las entidades territoriales no cuentan con suficientes recursos para cumplir las funciones –mayores– que les fueron atribuidas y que impactan directamente la distribución del ingreso y la erradicación de la pobreza¹⁷.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-197 de 1997.

¹⁶ La Corte Constitucional en Sentencia C-913 de 2011 definió el principio de progresividad así: *“Frente al principio de progresividad, cabe anotar que este viene a constituirse en una manifestación de la equidad vertical, en el sentido que con él se persigue que el sistema tributario sea justo, lo cual se materializa en la exigencia al legislador para que tenga en cuenta, al momento de reglamentar el tributo, la capacidad contributiva de las personas, de forma tal, que quienes tienen mayor capacidad deben asumir obligaciones mayores y la cuantía del tributo será proporcional a esa mayor capacidad”*.

¹⁷ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-624-13.

IV. Articulado

Con base en las consideraciones expuestas, se presentan para consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley que consta de 25 artículos resumidos así:

El artículo 1° establece el *objeto* del monopolio como arbitrio rentístico sobre los licores destilados, el cual es el de obtener recursos para los Departamentos, con una finalidad social asociada a la financiación preferente de los servicios de educación y salud.

El artículo 2° *define* el monopolio como arbitrio rentístico sobre los licores destilados como la facultad exclusiva del Estado para explotar directamente o a través de terceros la producción e introducción de licores destilados. El párrafo 1° define qué se entiende por licor destilado y el párrafo 2° mantiene el régimen particular que siempre han tenido en el país los vinos, los vinos espumosos o espumantes, los aperitivos y similares.

El artículo 3° aclara que el ejercicio o no del monopolio es una *decisión* de las Asambleas Departamentales.

El artículo 4° reconoce la *titularidad* de las rentas del monopolio en cabeza de los departamentos, teniendo en cuenta las destinaciones específicas que defina la ley.

Los artículos 5°, 6° y 7° establecen las reglas básicas para el ejercicio del monopolio en lo relativo a la *producción* de licores destilados.

Los artículos 8° y 9° establecen las reglas básicas para el ejercicio del monopolio en lo relativo a la *introducción* de licores destilados.

Los artículos 10 a 15 establecen las *rentas* del monopolio, las cuales son de dos tipos: las Participaciones y los Derechos de Explotación—los derechos de explotación, tratándose de licoreras oficiales o de entidades del orden territorial, serán equivalentes a las utilidades o excedentes—. Las participaciones y los derechos de explotación serán reglamentados por las asambleas departamentales, con sujeción a los principios de igualdad y no discriminación. Los artículos establecen asimismo la *destinación* preferente de las rentas del monopolio a salud y educación (51%). Por último, se mantiene la prohibición actualmente existente de extraer rentas distintas a las anteriores.

Los artículos 16 a 18 establecen las *modificaciones al impuesto al consumo* de licores destilados, vinos, aperitivos y similares en el sentido descrito en este documento. Se mantienen las disposiciones especiales relativas al departamento de San Andrés y Providencia.

El artículo 19 permite a los departamentos solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo la aplicación de *medidas de defensa comercial* de conformidad con la normativa vigente, cuando estos consideren que se presenta una situación de daño o amenaza de daño de la rama de producción de la industria licorera, causada por actividades relacionadas con prácticas como el dumping, los subsidios o subvenciones, o por daño grave o la amenaza de daño grave de la industria licorera por causa del aumento de las importaciones.

El artículo 20 permite a las autoridades departamentales solicitar a la Superintendencia de Industria y Comercio la evaluación de la existencia de *prácticas restrictivas a la competencia* y el establecimiento de medidas cautelares así como de las medidas correctivas y de sanción que correspondan.

El artículo 21 autoriza a los departamentos a intervenir en procesos de *lucha contra el contrabando* y designa a los licores destilados como un producto sensible en los términos establecidos en el artículo 47 de la Ley 1762 de 2015.

El artículo 22 define la *administración*, determinación, discusión, cobro, devoluciones e imposición de sanciones, en relación con la participación y los derechos de explotación de que trata la presente ley, en cabeza de los departamentos, para lo cual deberán utilizar los procedimientos y el régimen sancionatorio establecidos en el Estatuto Tributario Nacional.

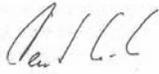
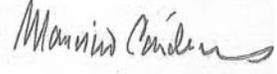
El artículo 23 establece que la *vigilancia, inspección y control* sobre el cumplimiento de las normas relativas al monopolio rentístico de licores destilados será ejercida por la Superintendencia de Industria y Comercio.

El artículo 24 admite un régimen de transición para los contratos y convenios relativos al ejercicio del monopolio existentes con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la ley.

El artículo 25 establece la entrada en vigencia de la ley (el 1° de enero del año 2016) y las derogatorias.

En armonía con todo lo expuesto, el Gobierno Nacional se permite proponer al Honorable Congreso de la República la adopción del presente proyecto de ley.

Con toda atención,

	
CECILIA ÁLVAREZ-CORREA GLEN	MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA
Ministra de Comercio, Industria y Turismo	Ministro de Hacienda y Crédito Público

PROYECTO DE LEY NÚMERO 152 DE 2015 CÁMARA

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Aspectos generales

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

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

Parágrafo 1°. Se entiende por licor destilado la bebida alcohólica con una graduación superior a 15 grados alcoholométricos a 20 °C, que se obtiene por destilación.

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

Artículo 3°. *Ejercicio del monopolio.* Las asambleas departamentales decidirán si ejercen o no el monopolio sobre la producción o introducción de los licores

destilados, de acuerdo con las normas consignadas en la presente ley. Si deciden no ejercer el monopolio, los licores destilados serán gravados con el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares.

Artículo 4°. *Titularidad.* Los departamentos que decidan ejercer el monopolio como arbitrio rentístico sobre licores destilados serán los titulares de las rentas de ese monopolio teniendo en cuenta las destinaciones específicas que defina la ley.

CAPÍTULO II

Ejercicio del monopolio de licores destilados

Artículo 5°. *Monopolio como arbitrio rentístico sobre la producción de licores destilados.* Los departamentos ejercerán el monopolio de producción de licores destilados directamente o permitiendo temporalmente que la producción sea realizada por terceros. En este último caso los gobernadores otorgarán permisos a todas las personas de derecho público o privado que cumplan con los requisitos y condiciones definidos por cada asamblea departamental, de conformidad con las reglas del siguiente artículo.

Las asambleas departamentales podrán definir que el monopolio de producción a través de terceros se autorice mediante contratos para lo cual se deberán abrir licitaciones públicas cumpliendo los principios de competencia, igualdad en el trato y en el acceso a mercados, y no discriminación, de conformidad con las reglas del artículo 7° de la presente ley.

Parágrafo. La producción directa incluye la contratación de terceros para la producción de licores destilados sobre los cuales el departamento contratante ostente la titularidad de la propiedad industrial.

Artículo 6°. *Permisos para el ejercicio del monopolio como arbitrio rentístico sobre la producción de licores destilados.* Los permisos para el ejercicio del monopolio sobre la producción se otorgarán de conformidad con las siguientes reglas:

1. Las asambleas departamental es definirán los requisitos y condiciones para el otorgamiento de los permisos, respetando los principios de competencia, no discriminación, igualdad en el trato y en el acceso a mercados.

2. La solicitud de permiso deberá resolverse en un término máximo de treinta (30) días hábiles, so pena de que opere el silencio administrativo positivo.

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

3. Los permisos de producción no podrán tener una duración menor a cinco (5) años ni superior a veinte (20) años.

Artículo 7°. *Contratos para el ejercicio del monopolio como arbitrio rentístico sobre la producción de licores destilados.* Los contratos que se celebren para el ejercicio del monopolio sobre la producción no podrán tener una duración menor a cinco (5) años ni superior a veinte (20) años, y en ningún caso será prorrogable.

El proceso de licitación, las reglas para la celebración, ejecución y terminación de los contratos se sujetarán a las normas de contratación estatal vigentes.

Parágrafo. La elección de un contratista no impedirá la apertura de nuevas licitaciones para el mismo licor destilado u otros diferentes.

Artículo 8°. *Monopolio como arbitrio rentístico sobre la introducción de licores destilados.* Para ejercer el monopolio sobre la introducción de licores destilados, los gobernadores otorgarán permisos temporales a las personas de derecho público o privado que cumplan con los requisitos y condiciones definidos por cada asamblea departamental, de conformidad con las siguientes reglas:

1. Los requisitos y las condiciones serán definidos por las asambleas, respetando los principios de competencia, no discriminación, igualdad en el trato y en el acceso a mercados.

2. La solicitud de permiso deberá resolverse en un término máximo de treinta (30) días hábiles, so pena de que opere el silencio administrativo positivo.

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

Artículo 9°. *Los requisitos que fije cada asamblea departamental para ejercer el monopolio sobre la introducción de licores destilados solo podrán referirse al proceso de producción de los licores destilados.* En todo caso, estos requisitos deben ser cumplidos por quienes produzcan licores al interior del respectivo departamento.

CAPÍTULO III

Rentas del monopolio

Artículo 10. *Rentas del monopolio.* En ejercicio del monopolio rentístico de licores destilados son rentas de los departamentos las siguientes:

a) La participación que se causa sobre los licores destilados que se consuman en la respectiva jurisdicción departamental en donde se ejerza el monopolio;

b) Los derechos de explotación que se deriven del ejercicio por terceros de actividades sujetas al monopolio de licores destilados.

Parágrafo. Los derechos de explotación, tratándose de licoreras oficiales o de entidades del orden territorial, serán equivalentes a las utilidades o excedentes, que también serán rentas del monopolio.

Artículo 11. *Participación sobre licores destilados.* Los departamentos que ejerzan el monopolio de licores destilados, en lugar del impuesto al consumo establecido en la ley, tendrán derecho a percibir una participación sobre los productos objeto del monopolio que se consuman en su jurisdicción.

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

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

Parágrafo 1°. Las disposiciones sobre causación, declaración, pago, señalización, control de transporte, sanciones, aprehensiones y decomisos y demás normas

especiales previstas para el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares se aplicarán para efectos de la participación del monopolio de licores destilados.

Artículo 12. Por lo menos el 51% de las rentas provenientes de la participación se destinarán a salud y educación; los recursos restantes serán ingresos corrientes de libre destinación.

Artículo 13. El treinta y cinco por ciento (35%) del valor liquidado de la participación tendrá la misma destinación del IVA cedido de que trata la ley.

Artículo 14. *Derechos de explotación.* Los departamentos que ejerzan el monopolio sobre licores destilados percibirán derechos de explotación que serán definidos por la asamblea departamental, teniendo en cuenta lo siguiente:

1. Cuando para el ejercicio de una actividad sujeta a monopolio se requiera la suscripción de un contrato resultante de una licitación pública, la Asamblea fijará un porcentaje mínimo aplicable por igual a todas las licitaciones y a todos los productos, con el fin de que los oferentes hagan una mejor propuesta.

2. Cuando para el ejercicio de una actividad sujeta a monopolio se requiera el otorgamiento de un permiso, la asamblea definirá un porcentaje fijo que será igual para todos los licores destilados.

3. En todo caso, los porcentajes se fijarán sobre el precio de venta al público por unidad de 750 cc, certificado por el DANE, sin incluir el impuesto al consumo, ni la participación a los que se refiere la presente ley.

4. Los derechos de explotación se liquidarán y pagarán junto con la declaración de la participación.

Artículo 15. *Destinación de los derechos de explotación.* Por lo menos el 51% de los derechos de explotación, incluidos las utilidades y excedentes de las licoreras oficiales y entidades del orden territorial se destinará a salud y educación; los recursos restantes serán ingresos corrientes de libre destinación.

Artículo 16. *Imposición de cargas adicionales.* Las entidades territoriales no podrán imponer cargas a la producción, introducción, importación, distribución o venta de los productos sujetos al impuesto al consumo de licores, vinos aperitivos y similares o a la participación de licores que se origina en ejercicio del monopolio, así como los documentos relacionados con dichas actividades, con otros impuestos, tasas, sobretasas, contribuciones, compensaciones, estampillas, recursos o aportes para fondos especiales, fondos de rentas departamentales, fondos destinados a diferentes fines y cualquier tipo de carga monetaria, en especie o compromiso, excepción hecha del impuesto de industria y comercio.

CAPÍTULO IV

Impuesto al Consumo de Licores, Vinos, Aperitivos y Similares

Artículo 17. Modifíquese el artículo 49 de la Ley 788 de 2002 el cual quedará así:

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

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

Parágrafo. El grado de contenido alcoholométrico 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 18. Modifíquese el artículo 50 de la Ley 788 de 2002 el cual quedará así:

Artículo 50. Tarifas del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares. A partir del 1° de enero de 2016, el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares se liquidará así:

a) **Componente específico:** La tarifa del componente específico del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares por cada grado alcoholométrico en unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente, será de \$200;

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

Parágrafo 1°. 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, por lo cual, el responsable previo a su envío deberá presentar la declaración y pagar el impuesto ante el Fondo Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros, aplicando la tarifa y base general señalada para el resto del país.

Para los productos nacionales que ingresen para consumo al departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por cada unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente, solamente se liquidará la tarifa de cuarenta pesos (\$40,00) por cada grado alcoholométrico.

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 4°. Todos los licores, vinos, aperitivos y similares, que se despachen en los Depósitos Francos autorizados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), y los destinados a la exportación y zonas libres y especiales deberán llevar grabado en un lugar visible del envase y la etiqueta y en caracteres legibles e indelebles la siguiente leyenda: “*Para exportación*”.

Parágrafo 5°. Cuando los productos objeto de impuesto al consumo tengan volúmenes diferentes a 750 centímetros cúbicos, se liquidará el impuesto proporcionalmente y se aproximará al peso más cercano.

Parágrafo 6°. Las tarifas del componente específico se incrementarán a partir del primero (1°) de enero del año 2017, 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 19. El Gobierno nacional cederá a los departamentos el valor del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares.

CAPÍTULO V

Otras disposiciones

Artículo 20. *Medidas de Defensa Comercial.* Los departamentos podrán solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo la aplicación de medidas de defensa comercial de conformidad con la normativa vigente, cuando estos consideren que se presenta una situación de daño o amenaza de daño de la rama de producción de la industria licorera, causada por actividades relacionadas con prácticas como el *dumping*, los subsidios o subvenciones, o por daño grave o la amenaza de daño grave de la industria licorera por causa del aumento de las importaciones.

Artículo 21. *Prácticas restrictivas a la competencia.* Las autoridades departamentales podrán solicitar a la Superintendencia de Industria y Comercio la evaluación de la existencia de prácticas restrictivas a la competencia y el establecimiento de medidas cautelares así como de las medidas correctivas y de sanción que correspondan.

Artículo 22. *Lucha anticontrabando.* Los licores destilados serán considerados como un producto sensible en la lucha contra el contrabando, en los términos establecidos en el artículo 47 de la Ley 1762 de 2015. Las autoridades nacionales y departamentales podrán solicitar a la DIAN y a la Fiscalía General de la Nación, en el marco de sus respectivas competencias, su actuación ante la existencia de prácticas de contrabando y la investigación de las posibles infracciones aduaneras o ilícitos penales por contrabando o defraudación. Los departamentos podrán en el curso de los procesos

penales y administrativos correspondientes intervenir y aportar pruebas que conduzcan a la sanción de las conductas antijurídicas y al resarcimiento de los daños causados.

Artículo 23. *Administración y control de las rentas del monopolio.* La administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones e imposición de sanciones, en relación con la participación y los derechos de explotación de que trata la presente ley, son de competencia de los departamentos, para lo cual aplicarán los procedimientos y el régimen sancionatorio establecidos en el Estatuto Tributario Nacional y en las disposiciones aplicables a los productos gravados con el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares.

Artículo 24. *Supervisión del cumplimiento de las reglas del monopolio.* La inspección, vigilancia y control para evitar y sancionar prácticas restrictivas de la competencia en el ejercicio del monopolio rentístico de licores destilados contenidas en los Capítulos I y II de la presente ley será ejercida por la Superintendencia de Industria y Comercio.

Artículo 25. *Transición.* Los contratos y convenios relativos al ejercicio del monopolio, existentes a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, conservarán su vigencia hasta el término estipulado en los mismos, el cual no podrá ser prorrogado.

Artículo 26. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley entra a regir el 1° de enero del año 2016 y deroga la los artículos 61, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69 y 70 de la Ley 14 de 1983, los artículos 121, 122, 123, 125, 128, 129 y 130 del Decreto número 1222 de 1986, y el artículo 51 Ley 788 de 2002.

De los honorables Congresistas,



CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 4 de noviembre de 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 152 con su correspondiente exposición de motivos, por doctora *Cecilia Álvarez-Correa*, Ministra de Comercio y el doctor *Mauricio Cárdenas Santamaría* Ministro de Hacienda.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 880 - Jueves, 5 de noviembre de 2015	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de ley número 150 de 2015 Cámara, por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones	1
Proyecto de ley número 152 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.....	9