

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Plena

AUTO 1485 DE 2024

Expediente: D-15.565 y D-15.586 AC

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 28 (parcial) de la Ley 1816 de 2016 “[p]or 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.”

Demandantes: Julio Andrés Ossa Santamaria, Pablo Felipe Robledo del Castillo y Jorge Enrique Sánchez Medina.

Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá, D. C., cinco (5) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, profiere el presente auto con fundamento en las siguientes

CONSIDERACIONES

1. Mediante correo electrónico recibido el 13 de octubre de 2023 en la Secretaría General de la Corte Constitucional, el ciudadano Julio Andrés Ossa Santamaria presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 28 (parcial) de la Ley 1816 de 2016.¹ A este expediente le fue asignado el radicado D-15565.

2. A su turno, por medio de correo electrónico recibido el 30 de octubre de 2023 en la Secretaría General de la Corte Constitucional, los ciudadanos Pablo Felipe Robledo del Castillo y Jorge Enrique Sánchez Medina presentaron demanda de

¹ “[p]or 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.”

inconstitucionalidad contra el artículo 28 (parcial) de la Ley 1816 de 2016. A este expediente le fue asignado el radicado D-15.586.

3. El Magistrado sustanciador resolvió en Auto del 27 de noviembre de 2023, admitir el primer cargo de la demanda presentada en el expediente D-15.565. Así mismo, en el referido auto se admitieron algunos cargos presentados en la demanda que obra en el expediente D-15.586 en contra del artículo 28 (parcial) de la referida ley.

4. Por medio de Auto del 11 de enero de 2024, el Magistrado sustanciador rechazó los cargos inadmitidos en el Auto del 27 de noviembre de 2023. Dado que en esta última providencia se admitieron algunos cargos de las demandas, el Auto del 11 de enero de 2024 decretó varias pruebas. A su turno, dispuso que una vez practicadas las pruebas, el asunto se fijara en lista, se comunicara la iniciación del proceso conforme a los artículos 244 de la Constitución Política y 11 del Decreto 2067 de 1991, se invitara a diversos expertos para que rindieran concepto técnico y se diera traslado a la Procuradora General de la Nación para el concepto de su competencia.

5. El 6, 8 y el 12 de febrero de 2024 la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que, en cumplimiento de lo ordenado en el mencionado Auto, se recibió respuesta por parte de: (i) el Grupo de Gestión Judicial de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Industria y Comercio; (ii) la Federación Nacional de Comerciantes Empresarios –FENALCO–; (iii) la Federación Nacional de Departamentos –FND–; (iv) Pernod Ricard Colombia S.A. –PERNOD–; (v) Diageo Colombia S.A.; (vi) Prolicores; (vii) la Oficina Asesora Jurídica encargada del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; (viii) la Asociación Colombiana de Empresas Licoreras –ACIL–; (ix) la Secretaria de Hacienda de la Gobernación de Cundinamarca; (x) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y de (xi) la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia EICE.

6. Mediante Auto del 17 de abril de 2024, el Magistrado sustanciador decretó la práctica de otras pruebas de conformidad con lo previsto en el artículo 10 del Decreto 2067 de 1991 y 63 del Acuerdo 02 de 2015; y adicionó el Auto del 11 de enero de 2024 según lo previsto en tales artículos.

7. El 7, 8, 9 y 14 de mayo la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que, en cumplimiento de lo ordenado en el mencionado auto, se recibieron las respuestas de varias entidades oficiadas.²

² (i) Grupo Interno de Trabajo, Presupuesto y Rentas de la Secretaría de Hacienda - Gobernación del Vaupés; (ii) Secretaría de Hacienda del Departamento de Arauca; (iii) Secretaría de Hacienda Departamental de la Gobernación de Guainía; (iv) Dirección Técnica de Ingresos del Departamento de Santander; (v) Gobernación del Vichada; (vi) Secretaría de Hacienda del Departamento de La Guajira; (vii) Dirección Financiera de Ingresos del Departamento de Bolívar; (viii) Decana de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia; (ix) Secretaría de Hacienda Departamental de la Gobernación del Huila; (x) Oficina de Asesoría Jurídica de la

8. Recibida la información, y con el fin de dar celeridad al proceso, se resolvió en Auto del 4 de junio de 2024 continuar el trámite de la referencia mediante la fijación en lista del asunto, según lo ordenado en el Auto del 11 de enero de 2024. En consecuencia, el proceso se fijó en lista entre el 7 y el 21 de junio de 2024.

9. Al término de fijación en lista se presentaron dieciocho (18) intervenciones ciudadanas,³ oficiales⁴ y conceptos técnicos⁵ en el plazo concedido para el efecto, y se aportaron dos (2) escritos de manera extemporánea.⁶ Los intervinientes y expertos plantearon con sus solicitudes distintas razones para defender o cuestionar la constitucionalidad del artículo 28 (parcial) de la Ley 1816 de 2016.

10. El 22 de julio de 2024, la Secretaría General de la Corte Constitucional remitió al despacho del Magistrado sustanciador el concepto de la señora Procuradora General de la Nación, mediante el cual solicitó la declaratoria de exequibilidad de la disposición acusada.

Cargos admitidos

Expediente D-15.565

10. El Auto del 27 de noviembre de 2023 admitió el cargo por vulneración de la libertad de competencia reconocida en el artículo 333 de la Constitución Política; y de la naturaleza del monopolio rentístico de licores previsto en el artículo 336. En síntesis, el demandante considera que la medida de que trata el artículo 28 transgrede la libre competencia pues permite cerrar “*las fronteras*

Gobernación del Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; (xi) Secretaría de Hacienda y Finanzas Públicas de la Gobernación del Quindío; (xii) Secretaría de Hacienda Departamental del Atlántico; (xiii) Gobernación de Risaralda; (xiv) Secretaría de Hacienda del Departamento de Casanare; (xv) Centro de Estudios Económicos (ANIF); (xvi) Secretaría de Hacienda del Departamento de Norte de Santander; (xvii) Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá; (xviii) Secretaría de Hacienda del Departamento del Meta; (xx) Secretaría de Hacienda del Departamento de Caquetá; (xxi) Departamento del Cauca; (xxii) Unidad Administrativa de Impuestos, Rentas y Gestión Tributaria del departamento del Valle del Cauca y Gerente de la Industria de Licores del Valle; (xxiii) Secretaría de Hacienda del Departamento de Putumayo; (xxiv) Secretaría de Hacienda del Departamento de Córdoba; (xxv) Nueva Licorera de Boyacá y Departamento de Boyacá; (xxvi) Departamento del Guaviare; (xxvii) Gobernación de Cundinamarca; (xxviii) Gobernación de Antioquia (xxix) Secretaría de Hacienda Departamental del Chocó; (xxx) Secretaría de Hacienda del Departamento de Nariño; (xxxi) Gobernación del Amazonas; (xxxii) Gobernación del Tolima; y (xxxiii) Industria Licorera de Caldas.

³ Se recibieron intervenciones ciudadanas de la Asociación Colombiana de Empresas Licoreras- ACIL, Velia Vidal Romero, Gabriel Ibarra, la Asociación Colombiana de Derecho de la Competencia, SINTRABECOLICAS y Mauricio Velandia.

⁴ Se recibieron intervenciones oficiales de la Industria Licorera del Cauca, la Empresa de Licores de Cundinamarca, el Departamento del Valle Cauca, la Federación Nacional de Departamentos, la Fábrica de Licores de Antioquia, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Gobernación de Cundinamarca.

⁵ Se recibieron los conceptos técnicos del Decano de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, Hernando Zuleta, de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario y del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia.

⁶ El 2 de julio de 2024 se recibió la intervención de la Sociedad 1000D Spirits S.A.S.-Aguardiente Mil Demonios; y el 5 de agosto de 2024 se recibió la intervención del Gobernador del Departamento de Caldas.

departamentales a aguardientes provenientes de otros y del extranjero- resulta desproporcionada, ya que supone demasiado severa a la libre circulación de los bienes y, por ende, al derecho a la libertad económica.”⁷

11. Además, consideró que la facultad de suspensión transgrede la naturaleza de los monopolios rentísticos reconocida en el artículo 336 porque “[l]a facultad introducida por los incisos 1° y 2° demandados no se refiere, sin embargo, a la renta por la venta de dicho licor [aguardiente], como sería lo óptimo a la luz de las normas constitucionales, sino a la introducción del mismo en el territorio departamental para su comercialización, lo cual va más allá de lo autorizado por la Constitución.”⁸

Expediente D-15.586

12. En dicha providencia, se admitieron dos cargos de la demanda radicada en el expediente de referencia. Primero, se admitió el cargo por vulneración del principio de libertad de competencia reconocido en el artículo 333 de la Constitución Política. En concreto, los demandantes expusieron que la medida demandada vulnera este principio porque limita “de manera ilegítima la oferta de aguardientes en el territorio del departamento y excluyen de cualquier participación en el mercado a los demás productores y comercializadores de aguardientes, ya tengan origen nacional, en otros departamentos, o extranjero.”⁹

13. Segundo, el auto admitió el cargo por vulneración de los derechos de los consumidores reconocidos en el artículo 78 de la Constitución Política. En particular, los demandantes consideraron que la medida acusada vulnera el derecho al adecuado aprovisionamiento de bienes y a la libre elección de los consumidores, pues la medida restringe la libre circulación de aguardientes.

Convocatoria formal a una audiencia pública

11. El artículo 10 del Decreto 2067 de 1991 prevé la posibilidad de que, en los procesos de constitucionalidad, se decreten las pruebas conducentes cuando sea necesario el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto sometido al juicio constitucional de la Corte o de hechos relevantes para adoptar la decisión.

12. Los artículos 12 y 13 del Decreto 2067 de 1991, y el literal 5 del Acuerdo 02 de 2015 de la Corte Constitucional establecen los requisitos que se deben cumplir para convocar a una audiencia pública: (i) la Sala Plena, a solicitud de cualquiera de los Magistrados, determina si realiza la audiencia pública; (ii) en la audiencia pueden participar los accionantes, quienes hayan intervenido en la elaboración de la norma, la Procuradora General de la Nación, los intervinientes y expertos que

⁷ Expediente digital D-15.565 “Demanda ciudadana”

⁸ *Ibidem.*

⁹ Expediente digital D-15.586 “Demanda ciudadana” fl 26.

hayan sido invitados; y, (iii) la organización y conducción de la audiencia está a cargo del Magistrado sustanciador.

13. La Corte Constitucional ha sostenido que la celebración de las audiencias públicas “*es realmente excepcional y depende de la decisión discrecional de la Sala Plena o de la Sala de Revisión de Tutelas a la que le haya sido asignado el conocimiento del caso.*”¹⁰ En ese sentido, ha precisado que la práctica de esta prueba puede tener por objeto: (i) recaudar los elementos de juicio de necesarios para tomar la decisión de fondo;¹¹ (ii) generar un escenario dialógico, técnico y de alto nivel con las personas y autoridades públicas concernidas en el proceso;¹² (iii) profundizar con mayor detalle en el análisis de elementos de juicio que ya reposan en el expediente;¹³ o (iv) hacer seguimiento estricto al cumplimiento de las sentencias estructurales.¹⁴

14. Las audiencias públicas han sido descritas como un instrumento idóneo y eficaz para ilustrar “*todas aquellas cuestiones que puedan tener incidencia en los juicios de constitucionalidad, en un contexto participativo, democrático y pluralista.*”¹⁵ De ahí que su realización “*permit[a] suministrar a la Corte mayores insumos y elementos de juicio relevantes para la valoración de la normatividad objeto de control.*”¹⁶

15. Con fundamento en lo anterior, la Sala Plena convoca formalmente a una audiencia pública en el expediente de la referencia. Las intervenciones oficiales y ciudadanas, al igual que los conceptos técnicos de expertos y las pruebas practicadas en el proceso, dan cuenta de controversias importantes para efectos de la decisión del juicio de constitucionalidad. Por ejemplo, respecto de: (i) la operación del régimen del monopolio de licores destilados en Colombia; (ii) finalidad y efectividad de la medida; y, (iii) el efecto que genera la medida en el mercado de licores destilados en Colombia, en particular en el segmento del aguardiente.

16. Aunque las intervenciones ciudadanas recibidas en el proceso ya han propuesto razones a la Corte en uno u otro sentido, la Sala estima pertinente suscitar un espacio de diálogo abierto que permita confrontar los argumentos presentados con mayor detalle. Para ese propósito, es necesario disponer de un espacio abierto, participativo y de alto nivel que convoque a expertos en la materia, diferentes sectores de la sociedad y autoridades reguladoras del mercado de licores

¹⁰ Corte Constitucional. Auto 064 de 2023.

¹¹ Cfr., Corte Constitucional. Auto 1138 de 2023.

¹² Cfr., Corte Constitucional. Autos 598 y 310 de 2023; y 584 de 2021.

¹³ Cfr., Corte Constitucional. Auto 584 de 2021.

¹⁴ Cfr., Corte Constitucional. Sentencias SU-020 y SU-122 de 2022; T-302 de 2017; T-762 de 2015; y T-388 de 2013, entre otras. Al igual que Autos 598, 481, 480, 310 y 064 de 2023; 1678 de 2022; 689 y 584 de 2021; 073 de 2019; 153 de 2013; 014 de 2012 y 219 de 2011.

¹⁵ Corte Constitucional. Auto 344 de 2017.

¹⁶ *Ibidem.*

en el país. En consecuencia, la Sala Plena decreta la práctica de una audiencia pública en el asunto de la referencia.

A. Ejes temáticos de la audiencia pública

17. La audiencia pública se adelantará en una jornada y se compondrá de dos ejes temáticos. Cada uno de los ejes estará circunscrito a una finalidad específica y contendrá preguntas orientadoras para ordenar su discusión. Por lo mismo, los interrogantes que se formularán estarán precedidos de un contexto en el cual se fundamentan. En esas condiciones, los ejes temáticos objeto de diálogo son:

Primer eje temático. Régimen del monopolio rentístico de licores destilados

18. Este eje se centra en el ejercicio del monopolio rentístico de licores por parte de los Departamentos. En particular, este eje temático abordará los relacionado con el objeto, finalidades y efectividad del monopolio; el concepto económico de este y el ejercicio del monopolio rentístico de licores.

19. En respuesta al Auto de pruebas del 11 de enero de 2024, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo indicó que, previo a la modificación del régimen del monopolio rentístico de licores, los Departamentos realizaban dos tipos de actividades que resultaban reprochables. Una de ellas consistía en no autorizar o revocar de manera unilateral los permisos para introducir y distribuir en su departamento licores nacionales y extranjeros provenientes de otros departamentos. El Ministerio indicó que el modelo adoptado en la Ley 1816 de 2016 pretendía resolver esta problemática y dar cumplimiento a los compromisos de comercio internacional de Colombia.

20. Según lo previsto en la Ley 1816 de 2016 el ejercicio del monopolio rentístico sobre la producción e introducción de los licores destilados es facultativo para los departamentos. En el evento en que decidan no ejercerlo, los licores, vinos, aperitivos y similares serán gravados con el impuesto al consumo. La decisión sobre el ejercicio del monopolio es eminentemente económica y debe estar orientada por los criterios de salud pública y obtención de mayores recursos fiscales para atender la finalidad social del monopolio asociada a la financiación preferente de los servicios de educación y salud de su competencia.

21. Los demandantes y varios de los intervinientes que defienden la inexecutable de la disposición señalaron a la Corte que la suspensión de permisos de introducción prevista en la disposición acusada distorsiona el diseño del régimen previsto en la Ley 1816 de 2016 y, en consecuencia, afecta el recaudo de rentas del monopolio, impacta de forma intensa la libre competencia y, desconoce los objetivos del monopolio.

22. Por su parte, la Gobernación de Cundinamarca explicó que “los departamentos, en ejercicio del monopolio en licores, cuentan con dos regímenes para generar rentas, el régimen del impuesto al consumo y el régimen del monopolio propiamente dicho.” Así, los departamentos obtienen rentas, de un lado, por el régimen de impuestos al consumo “bajo el cual se materializa una obligación de orden tributario, gravando directamente el consumo de licores en la jurisdicción del departamento a través de dos componentes, el específico, cuya tarifa se determina en pesos según el grado alcoholimétrico de la bebida en botella estandarizada de 750 c.c., más un componente ad-valorem cuyas tarifas son de tipo porcentual tomando como base gravable el precio de venta al público determinado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE.”¹⁷ Del otro, se perciben rentas por el régimen de monopolio, del cual “se derivan dos tipos de rentas, de un lado las participaciones, las cuales a su vez, también tienen dos fuentes principales: el uso de alcoholes potables en la fabricación de licores, con rango tarifario en pesos según contenido, y el consumo de licores destilados, el cual será como mínimo del mismo valor del impuesto al consumo en sus dos componentes específico y ad-valorem. Estas tarifas son determinadas por la Asamblea Departamental.”

23. La Gobernación agregó que “el régimen de monopolio también incluye los derechos de participación por la producción o introducción de licores destilados en la jurisdicción rentística del departamento. Los derechos de introducción se determinan en el 2% de las ventas anuales, mientras que los de producción se asignan a través de mecanismos de subasta ascendente con un piso mínimo fijado por la Asamblea Departamental.” Además, explicó que estas rentas hacen parte de los ingresos corrientes departamentales, pero el régimen de impuesto al consumo es de naturaleza tributaria mientras que las rentas del monopolio no. Finalmente, agregó que los departamentos que producen licores destilados por medio de las empresas licoreras pueden obtener dividendos.

24. Así las cosas, la Corte estima que resulta pertinente, en primer lugar, ilustrar cómo funciona actualmente el régimen de monopolio rentístico de licores, no solo desde el punto de vista normativo, sino desde la realidad de la práctica de los departamentos y del funcionamiento del mercado de licores.

Preguntas orientadoras del primer eje temático	
1	Explique brevemente a la Corte el diseño del monopolio rentístico de licores destilados adoptado por la Ley 1816 de 2016 y sus decretos reglamentarios. En particular, explique: ¿cómo funciona el ejercicio del monopolio de licores por producción o por contrato? ¿en qué consisten los permisos de introducción? ¿cómo se otorgan los permisos de introducción? ¿cómo se niegan los permisos de introducción? ¿qué son las rentas por derechos de explotación? ¿qué son las rentas por derechos de introducción?

¹⁷ Expediente digital “Escrito de la Gobernación de Cundinamarca con remisión de pruebas” p.3.

2	¿Cuáles son las rentas que produce el monopolio rentístico de licores? ¿comprenden las utilidades de las licoreras departamentales? ¿comprenden las utilidades que se producen por la comercialización de los licores producidos por la licorera departamental o mediante contrato con terceros, o solo una porción del precio de los licores producidos?
3	¿Cómo funciona el régimen de impuesto al consumo?
4	¿Qué departamentos han decidido ejercer el monopolio de producción e introducción, y cuáles perciben rentas por impuesto al consumo de Licores? ¿cuáles han sido las razones que llevaron a unos y otros departamentos decidir ejercer o no el monopolio en los términos de la Ley 1816 de 2016?
5	¿Cuáles fueron los cambios del mercado de licores destilados a partir de la expedición de la Ley 1816 de 2016? ¿cuáles han sido los efectos de la expedición de la Ley 1816 de 2016 para los consumidores de licores? ¿Cómo han variado los ingresos fiscales derivados del monopolio rentístico desde la implementación de la Ley 1816 de 2016? ¿Qué impacto ha tenido esta variación en la financiación de los servicios de educación y salud? ¿Existen estudios o informes que evalúen los beneficios sociales concretos derivados de los ingresos por el monopolio de licores en comparación con las expectativas originales? En caso afirmativo, ¿cuáles han sido los resultados de esos informes?
6	En su criterio como experto, ¿cuál es la concentración y la dominancia para el segmento de aguardiente en el mercado de licores en Colombia? ¿cómo se determinan los patrones de consumo del segmento del aguardiente? ¿esto último cómo impacta en la determinación de una amenaza a la producción local? ¿cómo inciden los patrones de consumo en el posible incremento súbito e inesperado de productos novedosos en el mercado del aguardiente? ¿cuál es el porcentaje de participación de las empresas licoreras departamentales en el mercado de licores en Colombia?
7	En su criterio como experto, ¿el mercado de licores, y en particular el segmento aguardiente, es un mercado estacional o se caracteriza por tener una demanda permanente estable? ¿el mercado de licores en Colombia es elástico o inelástico? ¿cuál es la incidencia de estas dos condiciones en el análisis de un posible incremento súbito e inesperado de productos novedosos en el mercado del aguardiente? ¿cuál es la incidencia de estas dos condiciones (elasticidad/ineslasticidad o regularidad/estacionalidad del mercado) en la captura de rentas del monopolio de licores?
8	En su experiencia ¿qué factores valoran los consumidores de aguardiente para modificar sus decisiones de consumo? ¿qué factores determinan la modificación del comportamiento de la demanda de aguardiente, y de los productos elegidos por los consumidores?

Segundo eje temático. Finalidad y efectos de la medida demandada

25. En el curso del expediente, la Corte recibió información divergente sobre la finalidad que persigue la medida demandada. Por ejemplo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo indicó que la finalidad de la facultad de suspensión es *“proteger la producción departamental de aguardiente, respecto de la existencia o la posibilidad de un incremento súbito e inesperado en la introducción de otros aguardientes en su territorio (naciones (sic) o extranjeros), que represente un daño o una amenaza de daño para aquella producción.”* Agregó que *“el aguardiente no solo es un símbolo de la identidad cultural de los colombianos, además su venta e impuesto que genera impactan de manera importante en las rentas departamentales. Es por ello que tanto el gobierno nacional, como los Departamentos y el Congreso de la República consideraron necesario consagrar la protección prevista por el artículo 28, que buscaba proteger precisamente el licor más importante para los departamentos para así garantizar los ingresos que de ella se derivan.”*¹⁸ Además, *“[s]i bien el Ministerio de comercio, industria y turismo, no dispone de cifras para medir casos concretos respecto de la efectividad de la medida, lo cierto es que esta resulta idónea para el logro de la finalidad perseguida, que es proteger las industrias públicas/departamentales del aguardiente y los ingresos que éstas generan para fines sociales amparados constitucionalmente como la salud y la educación.”*

26. Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público indicó que *“la finalidad de la inclusión de la protección al aguardiente colombiano tuvo sustento en la protección de la industria nacional y en aspectos de orden cultural por considerar al aguardiente como la bebida nacional.”*¹⁹ Con posterioridad, el mismo Ministerio informó a la Corte que la medida responde a un fin constitucionalmente imperioso pues *“trata de generar rentas para cumplir con la finalidad de interés público y social que establece la Carta Política, esto es, destinar los recursos preferentemente a los servicios de salud y educación.”*²⁰

27. A su turno, la Gobernación del Valle indicó que *“la protección del aguardiente local le permite a los departamentos garantizar a su vez los ingresos proveniente de la participación que están destinados a la salud y educación de los vallecaucanos, los cuales están debidamente establecidos en la distribución del porcentaje de participación. Además de los recursos que por concepto de excedentes del ejercicio la ILV transfiere anualmente a la Gobernación del Valle.”*²¹

28. En contraste, otro grupo de intervinientes afirmaron que la finalidad de la medida es únicamente comercial. Solo por citar un ejemplo, la Asociación Colombiana de Derecho de la Competencia expresó que los apartes demandados

¹⁸ *Ibidem.* p.p. 11-12.

¹⁹ Expediente digital *“Escrito del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.”* p.3.

²⁰ Expediente digital *“Intervención - Ministerio de Hacienda y Crédito Público”* p.10.

²¹ Expediente digital *“Escrito de la Gobernación del Valle del Cauca.”* p.10.

están dirigidos a proteger la actividad económica de producción local y no necesariamente las rentas del departamento, pues *“no es cierto que la norma demandada proteja la adquisición de rentas para el departamento, pues todos los licores vendidos en su territorio causan la misma tarifa en su favor, sino que, por el contrario, protege que desarrolle una actividad económica excluyendo competidores, circunstancia completamente diferente a la autorizada a la constitución, y, además, opuesta tanto a la naturaleza del monopolio como a la Constitución misma.”*²²

29. Así las cosas, la Sala Plena advierte que, de un lado, quienes defienden la constitucionalidad de la disposición exponen dos finalidades distintas: (i) proteger la producción local del aguardiente; o bien, (ii) garantizar las rentas que se obtienen a favor de los Departamentos por el ejercicio del monopolio rentístico. Los intervinientes que estiman que la disposición acusada es inexecutable sostienen que la finalidad de la medida no es otra que proteger la producción de las licoreras departamentales o de los terceros contratados para la producción del aguardiente en favor de los departamentos, y que nada tiene que ver con los objetivos del monopolio rentístico de licores.

30. Es claro que la finalidad de la medida es determinante para el control de constitucionalidad que debe adelantar la Corte en este asunto. En particular porque sobre esta base se analizará la idoneidad y proporcionalidad de la medida. Dado que en el trámite legislativo de la Ley 1816 de 2016 no es posible advertir con claridad el propósito de esta medida, la Corte estima pertinente dialogar con los intervinientes oficiales sobre el asunto, y a partir de allí recibir información de todos los participantes sobre los efectos que genera la medida demandada en el recaudo de las rentas del monopolio de licores y la participación plural en el mercado, en particular en el segmento del aguardiente.

Preguntas orientadoras del segundo eje temático	
1	¿Cuál es la finalidad de la medida prevista en el artículo 28 de la Ley 1816 de 2016? En el evento en que la finalidad o las finalidades de la medida comprendan la protección de la producción local, ¿qué razones condujeron a concluir que como consecuencia de la suspensión de los permisos de introducción los consumidores no migrarán a otros productos de licor destilado, por ejemplo, licores importados? ¿cuáles son las razones que justifican que la suspensión pueda ser ejercida por un periodo de 6 años? ¿Qué otras medidas regulatorias, más allá de la suspensión de permisos de introducción, podrían haberse implementado para proteger la producción local de aguardiente sin restringir la competencia? ¿Qué mecanismos podrían aplicarse para garantizar la sostenibilidad de las rentas

²² Expediente digital “Intervención - Asociación Colombiana de Derecho de la Competencia” p.13.

	departamentales en un mercado de licores más abierto y competitivo? ¿Cómo incide la medida en el contrabando de licores?
2	Desde una aproximación teórica de los mercados ¿cuáles son los efectos de la reducción de la competencia por efecto de una decisión legislativa o regulatoria? En particular ¿cuáles son los efectos en los precios y la calidad de los bienes? ¿cómo incide una medida de reducción de la competencia en la libertad de elección de los consumidores y cómo se acomodan estos sujetos a la nueva situación del mercado? ¿Se han realizado estudios sobre la satisfacción del consumidor con respecto al acceso y variedad de productos de aguardiente y otros licores destilados desde la implementación de la Ley 1816 de 2016? En caso afirmativo, ¿cuáles son los resultados de esos estudios?
3	En su opinión ¿la reducción de los competidores en un mercado por mandato legal o regulatorio tiene efectos diferenciados en función de si el mercado es elástico o inelástico? ¿la limitación de la competencia puede incidir en el adecuado aprovisionamiento de los consumidores del bien o servicio cuyos oferentes se han reducido? ¿qué efecto puede tener la limitación de la competencia en la existencia del mercado y su formalidad?
4	¿Cuál es el efecto observado de la suspensión de permisos de introducción en el comportamiento del mercado de aguardiente en los departamentos que han ejercido la facultad? En particular ¿cuál ha sido la incidencia de la suspensión en el volumen de botellas de aguardiente consumido en el departamento, en el volumen de ventas de otros licores, y el precio del producto que permanece en el mercado?
5	¿Las rentas del monopolio rentístico de licores han aumentado, se han mantenido estables o se han reducido con posterioridad al ejercicio de la facultad de suspensión previsto en la norma demandada en los departamentos en los que se ha aplicado la disposición? ¿es posible establecer una relación de causalidad entre el comportamiento de las rentas y el ejercicio de la facultad de suspensión? De ser así ¿qué razones permiten sostener esta conclusión?
6	¿cómo se ha determinado la existencia de una <i>posible</i> afectación a la producción local en los casos en los que se ha ejercido la facultad de suspensión prevista en la norma demandada? ¿cómo se determina que esa posible afectación se conjura al término de 6 años de ejercicio de la facultad de suspensión?
7	¿Cuál es el impacto económico de la suspensión del permiso de introducción para el productor, comercializador o distribuidor del aguardiente suspendido? ¿Aproximadamente cuánto invierte un competidor para ingresar al mercado de licores en un departamento, y cuánto tiempo toma su consolidación en el mercado?
8	En su opinión ¿existen otras medidas posibles para asegurar las rentas departamentales por el ejercicio del monopolio de producción de licores

destilados, en particular en el segmento del aguardiente, sin imponer barreras de ingreso al mercado de licores?

B. Citación y definición de metodología de la audiencia pública

31. La audiencia pública de que trata la presente providencia se realizará de forma presencial en el Palacio de Justicia Alfonso Reyes Echandía de la ciudad de Bogotá, el 7 de octubre de 2024 a las 8:30 a.m.

32. La agenda, metodología y la lista de autoridades públicas, expertos técnicos y demás invitados serán fijados oportunamente mediante providencia proferida por el Magistrado sustanciador. En el evento en que resulte necesario, será posible que algún invitado intervenga en la audiencia mediante el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

33. Las autoridades públicas, los expertos y demás invitados remitirán los escritos de resumen de sus intervenciones dentro de los cinco (05) días siguientes a la celebración de la audiencia pública.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional

RESUELVE

PRIMERO.- CONVOCAR a una audiencia pública en el expediente D-15.565 AC de forma presencial en el Palacio de Justicia Alfonso Reyes Echandía de la ciudad de Bogotá, el 7 de octubre de 2024 a las 8:30 a.m. De forma excepcional, será posible comparecer mediante el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

SEGUNDO.- COMUNICAR que la agenda y la metodología para el desarrollo de la audiencia pública serán señaladas oportunamente mediante auto que profiera el Magistrado sustanciador.

TERCERO.- DISPONER que la moderación de la audiencia pública estará a cargo de la Secretaría General de la Corte Constitucional.

CUARTO.- INFORMAR a la ciudadanía sobre la realización de la audiencia pública presencial, mediante invitación pública en la página web de la Corte Constitucional, así como en la página oficial de la Rama Judicial.

QUINTO.- ORDENAR al Jefe de Comunicaciones y al Jefe de Sistemas de la Corte Constitucional que dispongan lo necesario para que la audiencia pública semipresencial se transmita en la página web de la Corte Constitucional.

SEXTO.-REQUERIR a la Dirección del Centro de Documentación Judicial (CENDOJ) para que disponga de todos los recursos necesarios para la realización de la audiencia pública semipresencial referida en esta providencia.

SÉPTIMO.- Las autoridades públicas, los expertos y demás invitados remitirán los escritos de resumen de sus intervenciones dentro de los cinco (05) días siguientes a la celebración de la audiencia pública en la que participaron.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada
Ausente con permiso

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

Auto 1485 de 2024
Expediente D-15.565AC
M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Con impedimento aceptado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General