

MONOPOLIO DE LICORES EXTRANJEROS

POR MARCO ANTONIO PEÑA BETANCUR

a). Su legalidad

Lo mismo que en el caso del alcohol industrial, los defensores del libre comercio sostienen que ni la Constitución ni la ley autorizan a los departamentos para establecer el monopolio de la introducción y venta de los licores extranjeros.

Dicen que el ordinal 36 del artículo 97 del Código Político y Municipal de 1913 había autorizado este monopolio que luego fue prohibido tácitamente por el artículo 5º de la Ley 88 de 1923, sobre lucha antialcohólica, al ordenar que las asambleas departamentales debían gravar los licores extranjeros con impuestos de consumo, lo que era incompatible con el monopolio. El Decreto N° 41 de 1905, dictado durante la administración del General Reyes, que lo autorizó, se enfrentaba a la Constitución de 1886, que no se refería a los monopolios en ninguna de sus disposiciones. Los Actos Legislativos de 1921, 1930, 1932 y 1936, derogaron el numeral 36 del citado artículo del Código Político y Municipal de 1913. El primero de estos Actos establece que "la ley podrá restringir la producción y el consumo de los licores y de las bebidas fermentadas, lo que quiere decir que, al limitar la acción del Estado a estas restricciones, descartó el monopolio.

Agregan que los monopolios del producto son también violatorios de la Constitución Nacional que, consagra el libre ejercicio de todo comercio e industria lícitos, garantiza la libertad de escoger profesión u oficio y proteger el trabajo como simple obligación social.

Las anteriores argumentaciones son fáciles de rebatir, pues no tienen fundamentos sólidos ni siquiera en las mismas leyes que se citan.

Las asambleas departamentales están facultadas para decretar

el monopolio de la producción, introducción y comercio de las bebidas embriagantes, o para gravar esas industrias en la forma en que lo determine la ley, de acuerdo con lo que se prescribe en el numeral 36 del artículo 97 de la Ley 4^a de 1913 y en el 17 de la Ley 88 de 1928, que dicen:

"Artículo 97.—Son funciones de las Asambleas... 36. Monopolizar en beneficio de su tesoro, si lo estiman conveniente, y de conformidad con la ley, la producción, introducción y venta de licores destilados embriagantes, o gravar esas industrias en la forma en que lo determine la ley, si no conviene el monopolio.

"Artículo 17, Ley 88 de 1928.—Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo sobre impuesto de consumo a los licores extranjeros, no excluye la autorización que tienen los departamentos para monopolizar la introducción de licores extranjeros, de conformidad con el Decreto Legislativo N^o 41 de 1905, aprobado por la Ley 15 del mismo año y con el numeral 36 del artículo 97 de la Ley 4^a de 1913".

El artículo 5^o de la Ley 88 de 1923 no ha derogado expresa ni tácitamente el numeral 36 del artículo 97 de la Ley 4^a de 1913, como lo sostienen los impugnadores del monopolio, porque aquella disposición hay que entenderla racionalmente en el sentido de que donde no existe el monopolio debe imponerse el gravamen a que ella misma se refiere. Esta interpretación fue acogida por la ley 88 de 1928 al establecer que el gravamen "no excluye la autorización que tienen los departamentos para monopolizar la introducción de licores extranjeros".

En fallo proferido en el año de 1949, el Consejo de Estado expresó que "el hecho de que desde hace varios años algunos departamentos tienen organizado el monopolio de la producción de licores extranjeros sin que haya sido controvertida la autorización legal en que dicen fundarse para ésta, constituye a lo menos una presunción de que el país no entiende que el artículo 5^o de la Ley 88 de 1923 hubiera derogado las disposiciones legales que autorizaban la creación de esta clase de monopolios".

El doctor Luis Felipe Latorre sostiene que "el artículo 5^o de la Ley 88 de 1923 no derogó en manera alguna el numeral 36 del artículo 97 del Código Político y Municipal. Ni esa fue la intención del legislador; ni los departamentos hubieran permitido, sin esfuerzo y reclamo de ninguna naturaleza, que se vulneraran en esa forma sus derechos; ni los términos de que se valió el legislador dan margen para concluir que quiso hacer una derogación expresa o siquiera tácita de la facultad que tienen los departamentos en cuanto al establecimiento del monopolio".

Y el doctor Esteban Jaramillo, refiriéndose al mismo tema, escribe: "Para mí tengo que si hay algo claro en el laberinto de nuestras leyes sobre asuntos administrativos, es la facultad que han tenido, durante todo el régimen constitucional de 1886, las asambleas de los departamentos, como sucesores de los antiguos Estados Sobe-

ranos, para implantar el monopolio de la introducción y venta de licores destilados embriagantes. En todo el transcurso de esta larga historia, la única interrupción que ha habido en esa facultad otorgada a las asambleas departamentales, ha sido el período llamado del Quinquenio, comprendido entre 1903 y 1909; pero esa interrupción se debió a que el Gobierno Nacional, por virtud de decretos y leyes de las asambleas de aquellos tiempos, tomó para la nación la mayor parte de las rentas de los departamentos, empezando por la de licores. Fue en realidad un interregno desgraciado en la organización rentística del país, quedó en suspenso facultades y derechos de los departamentos, los que revivieron en virtud de la Ley 8ª de 1909, sobre descentralización administrativa".

En otro fallo dictado en el mismo año de 1949, el Consejo de Estado afirma que "se refuerza este criterio si se tiene en consideración que en el expediente del Archivo del Congreso, relativo a la historia de la Ley 88 de 1923, no aparece en relación al artículo 5º de ese estatuto ningún documento ni informe en que se interprete esa disposición con el alcance de derogar el monopolio preexistente sobre producción, introducción y venta de bebidas alcohólicas". Más adelante agrega que "los gravámenes sobre los consumos no excluyen ni pueden excluir los monopolios, precisamente, por ser éstos, simplemente medios para hacer efectivos aquellos impuestos. de donde lógicamente se concluye que el artículo 5º de la Ley 88 de 1923, que ordena a las asambleas gravar con impuestos de consumo los licores destilados extranjeros, por este solo hecho, no deroga, ni derogar puede el numeral 36 del artículo 97 de la Ley 4ª de 1913, que permita a las mismas entidades monopolizar tales licores, monopolio que pueden llevar a cabo, precisamente para hacer efectivo el impuesto de consumo que aquella disposición legal ordena".

Los monopolios no violan los artículos de la Constitución que consagran la libertad de industria y comercio, no atacan la libertad de escoger profesión u oficio, ni tampoco la del trabajo. Estas libertades no son absolutas y la misma Constitución las limita al autorizar el establecimiento de los monopolios para arbitrar recursos fiscales, cuando se consideren convenientes y necesarios a la situación financiera de los departamentos.

La ordenanza 6ª de 1929 estableció en el Departamento de Antioquia el monopolio de la introducción, conducción, conservación y expendio de licores extranjeros, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 2º del artículo 17 de la Ley 88 de 1928. El artículo 3º dispone que, seis meses después de promulgada la ordenanza, sólo la Administración de Rentas podrá vender, conducir y conservar licores extranjeros. Por medio del artículo 4º se prohibió a los particulares negociar con el producto y se dispuso comprarles las existencias de vinos.

El artículo 8º autoriza a la Junta de Rentas para fijar el pre-

cio de los licores monopolizados, y el 14 al Gobernador para reconocer a los comerciantes del ramo las indemnizaciones correspondientes, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

En otros artículos se define qué es fraude a esta renta y se señalan las penas respectivas. Se dictan normas para el otorgamiento de licencias de conservación de los licores, iguales a las que regían para los licores nacionales, siendo la principal la referente a la fiscalización del Resguardo a cualquiera hora del día o de la noche.

Esta ordenanza, como ya se dijo, tiene su apoyo en el párrafo 2º del artículo 17 de la Ley 88 de 1928, el cual establece que lo dispuesto en este artículo sobre impuestos de consumo a los licores extranjeros, no excluye la autorización que tienen los departamentos para monopolizar su introducción de conformidad con el Decreto Legislativo Nº 41 de 1905, aprobado por la Ley Nº 15 del mismo año y por el artículo 97 de la Ley 4ª de 1913. Conviene anotar que la Ley 88 de 1928 es complementaria de la 88 de 1923, sobre lucha antialcohólica y fijación de precios a los licores destinados producidos por los departamentos.

El Decreto Legislativo Nº 41 de 1905, dictado durante la presidencia del general Rafael Reyes, dispone que la renta de licores consiste en el monopolio de la producción, introducción y venta de licores destilados embriagantes, y comprende: el aguardiente de caña y sus compuestos; el brandy o cognac, whisky, champagne, pouscafés, chartreuses, cremas, curacaos, giréh y sus similares y el extracto de cognac y los espíritus concentrados para la fabricación de los productos anteriores.

Establece igualmente que en el monopolio que constituye la renta de licores, no se incluyen los vinos extranjeros, las tinturas, barnices, linimentos, perfumes y demás sustancias medicinales en que entre como componente el alcohol en proporciones farmacéuticas y artísticas. Define que los compuestos, para efectos del monopolio, son la unión de materias o sustancias inofensivas, propias para la producción y para el color de los vinos y licores embriagantes.

Con anterioridad a la Ley 88 y con posterioridad al Decreto Legislativo de 1905, se había dictado la Ley 8ª de 1909, la cual dispuso que en lo sucesivo sería renta departamental, además de las que lo eran antes de la Ley 1ª de 1908 y que no estuvieran cedidas a los municipios, la de licores nacionales.

La Ley 4ª de 1913, que forma parte del Código de Régimen Político y Municipal, autoriza a las Asambleas para monopolizar en beneficio del tesoro departamental, si lo estiman conveniente y de conformidad con la ley, la producción, introducción y venta de licores destilados embriagantes, o gravar esas industrias en la forma que lo determina la ley, si no les convinieren el monopolio.

De acuerdo con las disposiciones legales que se han citado, resulta que, antes de la Ley 88 de 1928 y de la ordenanza 6ª de 1929, no existía especialmente una autorización para establecer el mono-

polio de licores extranjeros, pero existía para los nacionales. Confirma esta tesis el inciso 2º de la Ley 8ª de 1909 al establecer que la renta de licores nacionales comprende aquellas que en la actualidad la constituyen y que respecto de los vinos de producción nacional pueden los departamentos declararlos incluidos o no en dicha renta.

La Ley 88 de 1923, sobre lucha antialcohólica, dispone en su artículo 5º que las Asambleas gravarán con impuestos especiales de consumo, a favor de los departamentos y los municipios, los licores destilados extranjeros y las bebidas fermentadas nacionales y extranjeras. Como puede observarse, los departamentos carecían, hasta el año de 1928, de la facultad especial para incluir en el monopolio los licores extranjeros. Ya vimos que en el Decreto Legislativo Nº 41 de 1905, se excluyeron expresamente los vinos extranjeros que se importaran para el consumo nacional, habiéndose antes definido en qué consistía la renta de licores. Y en la Ley 4ª de 1913 se concede autorización para monopolizar la producción, introducción y venta de licores destilados embriagantes, o gravar esas industrias.

De todo lo dicho hasta aquí se desprende que el mayor fundamento legal del monopolio de licores extranjeros en el Departamento de Antioquia, lo constituyen la Ley 88 de 1928 y la ordenanza 6ª de 1929, legalidad que, por otra parte, no ha tenido impugnadores tan entusiastas como en el caso del monopolio de los alcoholes industriales.

b).—Consideraciones sobre sus ventajas e inconvenientes

El monopolio de licores extranjeros, sostiene muchas personas, es perjudicial para los departamentos. Exige la inversión de grandes capitales que podrían destinarse a obras públicas o de beneficencia. La ganancia que se deriva de tal inversión se obtiene muy tardíamente, pues debe esperarse la realización del consumo, que es lento, sobre todo en aquellos departamentos donde los productos no tienen todavía una demanda apreciable. La natural desconfianza por las calidades y marcas nuevas, el tradicional apego a las ya conocidas y acreditadas, cuya oferta es pequeña por lo bajo de las cuotas de importación que tienen establecidas las casas fabricantes, el consumo de licores fraudulentos, son circunstancias que afectan el monto de la recaudación de la renta.

Pueden agregarse a lo anterior otros factores que hacen elevar los costos, lo cual significa una merma considerable en las utilidades. Figuran, entre los principales, los intereses del capital invertido, los intereses de los empréstitos para financiar las importaciones, el valor de la custodia de las existencias en los almacenes de depósito y las pérdidas, roturas, evaporaciones y adulteraciones naturales ocurridas en el tiempo anterior al momento en que debe darse la mercancía al expendio.

Si se entrega a los particulares, siguen sosteniendo los enemigos del monopolio, el negocio de los licores, los departamentos se benefician notablemente. La libertad de comercio les permite obtener por lo menos la misma renta, sin que haya necesidad de efectuar inversiones de capital ni otra clase de desembolsos. Desaparecen así los gastos por sueldos de empleados, custodia de mercancías, intereses de financiación, trámites de importación, transporte, distribución, estampillas de aduana, seguros y riesgos de toda naturaleza.

La libertad de comercio, dadas las condiciones pecuniarias de la iniciativa privada, propicia el incremento de los consumos. Y si a esto se agregan el crecimiento vegetativo, la propaganda, la rebaja de los precios a que obliga la competencia, y los recursos de la técnica moderna en los sistemas de distribución y de venta, no es aventurado afirmar que la renta oficial, proveniente del impuesto que se cobraría como precio de aquella libertad, sería superior, desde un principio, a la que hoy se percibe por razón de los monopolios.

El individuo posee facultades naturales que lo capacitan para desarrollar con eficacia sus negocios. Dispone de mejores elementos que los empleados oficiales para lograr aumentos del consumo puesto que puede, a su arbitrio, elevar o rebajar los precios de acuerdo con el juego de la oferta y la demanda. Su propaganda es más efectiva, pues emplea en ella el capital que desee sin sujeción a presupuestos rígidos y estrechos. Cierta clase de propaganda que consiste en educar al pueblo sobre el uso de licores en determinadas horas y circunstancias o sobre la elección de marcas especiales, por indiscutibles razones de orden moral no puede hacerla sino el particular. Es contradictoria, aparte de ilegal, la posición del Estado cuando hace propaganda. Recomienda y defiende la temperancia, a la vez que estimula la producción, la venta y el consumo de bebidas embriagantes.

Por lo que acaba de exponerse, la iniciativa privada está en capacidad de colocar más unidades en el mercado, lo que equivale a un aumento del consumo. Y si el impuesto que debe cobrarse por unidad representa por lo menos el valor de la ganancia que percibe el fisco por la misma unidad, es forzoso concluir que se obtendrá un aumento efectivo de la renta oficial. Se reconoce, sin embargo, que no es fácil aumentar el consumo de unidades en número suficiente para obtener una renta superior a la que hoy se recauda. Sería necesario elevar de inmediato los precios, y éste es un fenómeno que contrae el consumo. Además, debe tenerse en cuenta que el comerciante no puede trabajar con menos de un 25% de ganancia.

Es bueno, concluyen, que las gentes se convengan de que los monopolios son un máximo error. El empleado público carece, generalmente, de habilidad y de conocimientos comerciales. No tiene interés personal por la empresa que administra o maneja. En una pa-

labra, el particular trabaja más y mejor, razón que es suficiente para justificar la transformación total de los actuales sistemas. No traería mayores trastornos fiscales la adopción de nuevos métodos de recaudación rentística. El valor de las mercancías, que deben ser compradas por los empresarios particulares, compensaría la renta que deja de percibirse mientras éstos efectúan sus primeras importaciones.

Decretada la libertad del comercio de licores extranjeros, quedaría pendiente lo que se relaciona con la cuantía del impuesto y con el procedimiento o la forma de recaudarlo. Esta es labor que corresponde a las entidades administrativas, así como la implantación de medidas eficaces de represión contra el fraude, el cual se vería estimulado por los mayores consumos y por las diferencias de precios entre los distintos departamentos.

En fin, cualquiera medida que se tome encaminada a suprimir los monopolios, merece el aplauso de todas las clases sociales. Sin perjudicar los intereses departamentales, y antes sí con el ánimo de mejorar su organización, la libertad mercantil beneficia al fisco, a la economía y a los consumidores.

No son menos enfáticos en sus afirmaciones los defensores del monopolio. Aparte de las conveniencias comerciales y del mayor producido de las rentas, existen ciertos intereses de orden moral, social y político que no pueden protegerse sino por el estado y que no preocupan al individuo cuando actúa como empresario. Basta recordar todo lo que se ha dicho y escrito sobre la lucha antialcohólica. Esto, la elaboración de productos higiénicos que los hagan menos tóxicos para el organismo y el control de los precios, constituyen por sí solos la justificación plena del monopolio.

Para los monopolistas integrales, el monopolio oficial es tan antiguo como el Estado mismo. Es probable que su establecimiento se debió originalmente, más que a la necesidad de arbitrar recursos, a razones de orden social. En lo que a Colombia se refiere, vale la pena transcribir un aparte tomado de la obra "Elementos de Hacienda Pública", de Clímaco Calderón, que tiene extraordinario interés histórico, no sólo por el aspecto de los monopolios sino por el del origen de la lucha antialcohólica:

"Pero manifestaba (el Virrey Messía de la Zerda en informe a su sucesor en 1772) que la renta de aguardiente era de las más combatidas con el pretexto de que la bebida de ese licor era nociva a la salud pública, y por atribuírsele en mucha parte la embriaguez y los desórdenes, el desarreglo en los pueblos de los indios y el acabamiento de éstos, con otros efectos perjudiciales, en cuyo exterminio, decía, se aparentaba celo de religión y de virtud.

El Rey había solicitado que se le informase sobre esto para resolver si sería conveniente acabar con la bebida y con la renta; y con tal objeto se hizo que por médicos y prácticos se examinasen las substancias que entran en la composición del aguardiente y el

modo como se destilaba, para que expusieran con este conocimiento si por su naturaleza sería esta bebida perjudicial a la salud. Del examen y estudio hecho se sirvieron los médicos comisionados para declarar que ese licor no envolvía otra malicia que la conocida en todos los espirituosos, ni puede causar otros perjuicios que los correlativos a su fermentación, como sucede en el aguardiente de uva y otros semejantes, y que es útil en algunas operaciones médicas, concluyendo en pocas palabras con que el uso no daña sino el abuso. "Y como el medio más oportuno de refrenarlo, decía el señor Messía de la Zerda, aludiendo al abuso, sea restringir la libertad por medio del estanco, para que no lo destilen, ni en todas partes lo encuentren los viciosos, ni tampoco a ínfimos precios, se concluye que antes es útil que se administre por cuenta de Su Majestad, porque intentar su total exterminio es una empresa no sólo ardua sino imposible en un Reino en que acostumbradas las gentes a esta bebida, no alcanza arbitrio de discurso para impedir su destilación; cuando aun con guardas asalariados no puede el Rey conseguir que se impida el contrabando. A más de que, para destruir el aguardiente de caña, era antecedentemente preciso aniquilar las haciendas de trapiches y mieles que en ellas se fabrican, así porque la mayor parte se consume en aguardiente, como por ser muy difícil o imposible que, habiendo mieles en abundancia, deje de destilarse el aguardiente".

El sistema de monopolio, fuera de ser una manera sencilla y práctica de recaudar una renta cedida por el Estado a los departamentos, evita el alza arbitraria de los precios que es común en el comercio privado. La aspiración natural del comerciante es esa precisamente: ganar más. El factor ganancia, utilidad, no entra en las actividades comerciales del Estado. Su finalidad es la de procurar ingresos que, al traducirse en servicios, benefician por iguales partes a toda la comunidad.

.....

Los dos sistemas de percepción de la renta de licores, el monopolio y el libre comercio, tomados en su sentido absoluto, son inconvenientes. El primero, como ya se dijo, exige la inversión de grandes capitales de que no disponen ordinariamente las entidades públicas. Esta la razón por la cual en Colombia sólo cuatro o cinco departamentos han establecido el monopolio de licores extranjeros, siendo el de Antioquia el único que lo adoptó en su forma integral. Actualmente hay en el país varios millones de pesos representados en distintas clases y especies de estos productos. Si, realizadas en todo o en parte las mercancías, llega el momento en que los departamentos no cuentan con las sumas que exige la reposición, nadie podrá medir el alcance de los trastornos fiscales causados por esta emergencia. La percepción de la renta condicionada a la realización del consumo es, por lo tardía, otra de las mayores desven-

tajas de que adolece el sistema. En primer lugar, se aparta de las normas de toda sana tributación. La época del recaudo debe ser conocida tanto por el Estado como por los particulares. En segundo, aumenta los costos puesto que eleva el valor de los intereses del capital y de los gastos de administración, a la vez que hace crecer los riesgos por pérdidas, roturas y demás. En resumen, los departamentos corren con los gastos y los riesgos de toda clase. Las utilidades, sean altas o bajas, se perciben lentamente y, en todo caso, en un tiempo que se aleja demasiado de aquel en que se efectuó la inversión del capital.

De un récord de consumo por unidad y de rendimiento de la renta, tomado de la revista "Anales de Economía y Estadística" que se publica en la capital de la República, se desprende que en el año de 1951, mientras en Cundinamarca, donde existe la libertad de comercio, con un consumo de 152.779 litros de whisky, el impuesto ascendió a la suma de \$ 1.268.923.00, en Antioquia, régimen de monopolio, la renta fue de \$ 815.288.00 para un consumo de sólo 24.233 litros del mismo licor.

Se observa a simple vista la falta de proporcionalidad en las cifras que arrojan los anteriores datos. La razón es porque el impuesto por unidad en Cundinamarca es demasiado bajo y a que no están incluidas allí las recaudaciones del Fondo Rotatorio de Licores Extranjeros, constituido en Bogotá para negociar con este renglón y competir con los particulares. Sin embargo, las estadísticas de Antioquia y Cundinamarca son difícilmente comparables por no ser semejantes los elementos o términos de comparación. En Cundinamarca rige el impuesto y en Antioquia existe el precio. El valor o la cuantía del uno y del otro son diferentes. La capacidad adquisitiva no juega aquí un papel de importancia que explique la apreciable diferencia de consumo entre los dos departamentos. En Antioquia hay más poderío económico, pero menos hábitos y actividades sociales. El bogotano es más pobre, pero de educación refinada y vida social más intensa. Se mueve dentro de un ambiente apropiado para el consumo de los licores llamados finos o caros.

Abandonado el monopolio de licores extranjeros, los departamentos podran dedicarse a la producción de licores nacionales con miras a aumentarla y a mejorar la calidad desde el punto de vista del gusto y de la higiene. Por supuesto que en lo que dice a la afición y a los gastos, existe una perfecta polarización determinada por las clases sociales y económicas. Las gentes ricas o pudientes preferirán siempre los licores extranjeros, cualesquiera que sean el precio y la calidad. Los licores nacionales son la bebida única de las personas pobres y de las clases campesinas y obreros, aunque suban sus precios o bajen los del producto extranjero.

La opinión general acepta que es más conveniente el régimen de libertad que el de monopolio, pero admite también que pueden cometerse excesos al amparo de esa libertad. No deben importarse

artículos malos y obligar a los particulares a que los compren, pues esto significaría la sustitución del monopolio oficial por el privado. Debe estorbarse la concentración del negocio en unas solas manos. Procurar, en fin, que no descienda o disminuya la renta, lo cual repercutiría desventajosamente en el tesoro público. Esto, sin olvidar que toda medida oficial que interfiera la libertad de comercio va en detrimento del desarrollo económico del país y debe abolirse, si no se deriva de allí perjuicio alguno para el Estado.

El abandono del monopolio implicaría de inmediato el aumento en los costos de producción de destilados nacionales, pues ahora éstos y los extranjeros se reparten los gastos de administración proporcionalmente a su renta. Cabe recordar aquí que uno de los mejores argumentos que hicieron valer los autores de la ordenanza sobre monopolio de licores extranjeros en el año de 1929, era el de que para la recaudación de esta renta no había necesidad de aumentar la burocracia existente.

Para obviar los inconvenientes de los dos sistemas, y en vista de que está lejano el día en que los departamentos renuncien al derecho que les ha otorgado la ley, es necesario encontrar una fórmula transaccional o intermedia que, sin exigir el abandono del monopolio, permita aprovechar la iniciativa particular en beneficio de la economía y de un mejor rendimiento de la renta. Esta fórmula podría ser la de la venta de licencias, patentes o derechos de importación. El Estado no debe ser negociante sino en aquellos rarísimos casos en que el particular no puede o no quiere serlo. En todos los demás no sólo debe permitir sino facilitar el libre ejercicio de la actividad privada. Los países en donde se ponen trabas a esta libertad jamás han gozado de un desarrollo económico, industrial y mercantil digno de tenerse en cuenta.

El sistema de las licencias sería una especie de libertad restringida o con condiciones. Se garantiza mientras el comerciante pague el impuesto o sobreprecio que se le fije y cumpla los demás requisitos señalados en la norma o estatuto que la cree o establezca. A simple vista no parece que la libertad restringida sea conciliable jurídicamente con el monopolio. La una excluye al otro y al contrario. El conocimiento etimológico de la palabra "monopolio" exime de explicar estos conceptos. Monopolio significa exclusividad, productor, vendedor, importador único. La importación única se opone a la libertad por más que ésta sea restringida o condicionada. Por eso la norma que conceda el derecho o la licencia, debe expresar con toda claridad si se trata o no de una experimentación, de un ensayo, esto es, si se abandona parcial o totalmente el monopolio. El comerciante necesita, en justicia, esta seguridad, para efectos de la indemnización en caso de que, intempestivamente, le sea cancelada la licencia.

La indemnización es clara e indiscutible frente a la ley y al derecho. Si, abandonado parcial o totalmente el monopolio, los departamentos vuelven a recuperarlo, se confrontaría exactamente la misma situación existente en la época en que se estableció por primera vez. Esto es, sencillamente, que hay que indemnizar. Fuera del de Antioquia, existe como antecedente histórico el de la Ordenanza 32 de 1925, de la Asamblea de Cundinamarca, que estableció el monopolio, previa indemnización a los comerciantes del ramo. Por circunstancias demasiado conocidas, este monopolio no pudo llevarse a cabo.

Ni siquiera los más recalcitrantes partidarios de la libertad de comercio y del monopolio creen en el éxito del cambio radical de un sistema por otro. La verdad está en el justo medio. No sería difícil encontrar una fórmula que garantice aquella libertad sin que la entidad departamento deba desprenderse del monopolio, a pesar de las observaciones que se hicieron sobre el aspecto jurídico y el técnico.

Desde hace algún tiempo, y por lo que se refiere al Departamento de Antioquia, una medida de carácter transitorio ha venido a llenar el anhelo del comercio en general, y consiste en permitir a los particulares importar licores en condiciones que no afectan el fisco ni burlan las disposiciones legales que reglamentan la materia. La importación se realiza mediante el pago de un sobreprecio y el lleno de los demás requisitos señalados por la Junta Departamental de Rentas.

La anterior medida no es más que el ejercicio, un poco tardío, de la facultad que otorga a esta Junta la letra f) del artículo 10 de la Ordenanza N^o 30 de 1947, que dice:

“Fijar los precios y sistemas de expendio de los licores monopolizados; decidir las reclamaciones que se hagan por los contribuyentes de Rentas Departamentales; conferir a los particulares las autorizaciones que sean convenientes de acuerdo con la buena recaudación, para **facilitarles el ejercicio del comercio de efectos sujetos a impuestos, pero conservando en todo caso el monopolio**, y, en fin, tomar todas aquellas medidas que sin ir contra los derechos que las leyes otorgan a los particulares, puedan beneficiar a las Rentas”.

Más tarde, la Ordenanza N^o 28 de 1949, por medio de la letra b) del artículo 2^o, facultó a la misma Junta para organizar y orientar la Sección de Fábrica de Licores con el **criterio comercial** que considere más conveniente para la economía del Departamento.

El Departamento de Antioquia es dueño de sus rentas, de acuerdo con lo que se dispone en el artículo 50 del Acto Legislativo N^o 3 de 1910, reformatorio de la Constitución Nacional. Este artículo establece que tanto las rentas de los departamentos, como las de los municipios, son propiedad exclusiva, respectivamente de cada uno de ellos y gozan de las mismas garantías que las propiedades y rentas de los particulares. Ya la Ley 61 de 1905 había dispuesto

que hacen parte de la hacienda pública de los departamentos, los bienes, derechos, valores y acciones señalados en el artículo 188 de la Constitución de 1886, así como las rentas que tuvieran establecidas entonces. Estatuye este artículo que los bienes, derechos, valores y acciones que por leyes o por decretos del Gobierno Nacional o por cualquier otro título pertenecieron a los extinguidos Estados Soberanos se adjudicaban a los respectivos departamentos y les pertenecerían mientras estos tuvieran existencia legal.

Quiere decir lo anterior que los departamentos pueden disponer de sus rentas como a bien lo tengan. Antioquia incorporó dentro de su patrimonio el monopolio de los licores extranjeros, patrimonio del cual puede disponer con la misma libertad con que podrían hacerlo los particulares. Si ayer tuvo a bien establecer el monopolio del producto extranjero, también puede hoy prescindir de éste total o parcialmente y permitir que los particulares lo introduzcan, previo el pago del impuesto respectivo, aunque, de acuerdo con el texto de la ordenanza 30 de 1947, esta libertad puede otorgarse, pero conservando en todo caso el monopolio.

c). Consorcio Interdepartamental de Licores Extranjeros

Hace apenas unos cinco o seis años surgió la iniciativa de un consorcio interdepartamental de licores extranjeros, con organización de sociedad anónima, en la cual serían accionistas los departamentos, las intendencias y las comisarías. El objeto de la sociedad era la adquisición para todas las entidades afiliadas de los licores extranjeros que éstas necesitaran con destino a la venta en el territorio de su jurisdicción, y la adquisición, por cuenta también de los afiliados, de las divisas internacionales necesarias para el pago de estos productos.

Un objetivo secundario sería la coordinación de las actividades de los socios en relación con la fabricación y venta de licores nacionales y la financiación para la consecución de los licores de todas las clases.

La iniciativa tomó cuerpo hasta el punto de que el proyecto de decreto respectivo estuvo a la firma del Presidente de la República. Se redactaron los estatutos y se dieron los pasos preliminares para la constitución de la sociedad anónima. Se estableció contacto con las casas extranjeras productoras y distribuidoras de los licores y se convocó una conferencia de Secretarios de Hacienda para recomendar el proyecto al Gobierno Nacional.

La bondad de la iniciativa, sostienen sus autores, consiste en que se trata de la creación de un organismo que es como una fórmula de transacción entre el monopolio total y el retroceso a la administración de las rentas por los particulares. La constitución de una gran campaña oficial, formada por todos los departamentos, intendencias y comisarías para producir, explotar y vender los licores

nacionales y extranjeros, procurando la importación de vinos seleccionados que puedan venderse a precios bajos, sería altamente beneficiosa para el país porque el producto foráneo, de indiscutible calidad superior, sustituiría los licores tóxicos que hoy consume el individuo con evidente perjuicio para su salud, para el bienestar de su familia y para la sociedad en general. La compañía podría, mediante gestiones ante el Gobierno Nacional, obtener que se eximieran del impuesto de aduana los licores y vinos extranjeros, lo cual beneficiaría apreciablemente los fiscos departamentales y sería un paso trascendental en favor del pueblo colombiano. En una palabra, el proyecto se inspiraba en el viejo y anhelado propósito de armonizar los intereses seccionales, el beneficio público y las conveniencias de la organización rentística del país. Sobra decir que la medida significaba también, lógicamente, la unificación nacional de los precios y la supresión de las barreras interdepartamentales, fuera de que respondía mejor a las normas generales del control que debe aplicarse sobre este renglón especial de los arbitrios fiscales.

El ejercicio del consorcio de licores extranjeros obedecería, en fin, a reglas de carácter exclusivamente comercial, dentro de una organización que permitiera atenderlo con igual criterio, libre de las trabas comunes y bien conocidas en la administración pública, con capacidad propia e independiente de las apropiaciones presupuestales ordinarias, sujeto a sistemas de contabilidad y control especiales y por medio de disposiciones que por su claridad y expedición facilitarían el funcionamiento fiscal, económico y administrativo.

Como era lógico suponer, tanto los defensores del monopolio departamental como los del libre comercio, se opusieron abiertamente a la iniciativa. Sostuvieron que el nuevo organismo no era más que la sustitución de los monopolios seccionales por un monopolio nacional que ningún provecho traería al país, pero sí grandes perjuicios a los departamentos que renunciaban a un derecho que les otorgó la ley para robustecer, precisamente su patrimonio y sus rentas. La participación de las utilidades sociales no podría compensar, seguramente, lo que hoy perciben por razón de los monopolios.

Los particulares sufrirían también invaluable perjuicio. En los departamentos en donde no existe el monopolio, son ellos los importadores y distribuidores del producto, con la única obligación de pagar un gravamen por cada unidad de licor que se dé al consumo. En aquellos en que se ha establecido el monopolio, gozan de ciertas garantías como la del negocio de aquellas marcas o calidades de licores que no importa la entidad oficial o que no le interesan comercialmente.

Como uno de los fines comerciales del Consorcio sería el entendimiento directo con las casas fabricantes extranjeras, para ganarse el valor de la comisión que corresponde al intermediario, quedarían eliminados de hecho los agentes y representantes del negocio de importación y distribución de los licores. Originaría esto un problema

de repercusiones económicas y sociales, pues estos agentes forman un núcleo respetable que, desde hace muchos años, viene trabajando en un renglón al cual han vinculado una organización y un capital que representa varios millones de pesos.

En defensa del comercio particular, la Misión Currie había manifestado ya que "existen en realidad muchos argumentos sólidos para alegar que el Estado debe retirarse del negocio de licores. El hecho de fijarle a un producto impuestos y venta de carácter particular, coloca al Estado en una mejor posición frente a otras responsabilidades que le incumben. La producción y venta de licores es tan adecuada para la industria privada como inadecuada para una empresa pública".

Los monopolistas, en cambio, afirman: "se argumenta que el Estado no debe ser cantinero. Pero qué otra cosa es el negocio en manos de particulares que producen, explotan y venden licores por concesión del Estado? Si se quiere defender la tesis de la inmoralidad oficial, se cae en el absurdo, porque los particulares tienen más interés en vender mayores cantidades que el Estado mismo".

Muy probablemente la anterior argumentación influyó en el ánimo del Presidente de la República porque el proyecto de Consorcio de Licores Extranjeros no fue aprobado.

.....

Por último, cabe anotar que, cualquiera que sea el procedimiento adoptado para el recaudo de la renta de licores extranjeros, el Estado tiene, dentro de esta actividad, una obligación social y moral que es la lucha antialcohólica. Puede decirse que fue esta la única razón que tuvo en cuenta el legislador seccional de 1929, según se desprende de la exposición de motivos que se acompañó al proyecto de ordenanza. Leyes anteriores habían dispuesto ya que los monopolios serían obligatorios, como una arma eficaz de que se valdrían los departamentos para lograr una disminución en los consumos de bebidas alcohólicas. A ningún gobernante debe alarmarlo la reducción del consumo como hábito social, pues esto no significa necesariamente un descenso en los recaudos.

Se impone, pues, el estudio de una modalidad que, sin tropiezos de orden técnico y jurídico, coloque al Estado en condiciones de cumplir sus fines sociales, de satisfacer la necesidad rentística y de garantizar al individuo el pleno ejercicio de su actividad natural.