

Bogotá, D.C.

Ministro

**GERMÁN ÁVILA PLAZAS**

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

[relacionciudadano@minhacienda.gov.co](mailto:relacionciudadano@minhacienda.gov.co)

Ciudad

**Asunto:** Rechazo a la Implementación del Decreto Legislativo 1474 del 29 de diciembre de 2025, que modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado.

Señor Ministro, cordial saludo:

En atención a la expedición y publicación del Decreto Legislativo 1474 del 29 de diciembre de 2025 (en adelante, el Decreto) *“por el cual se adoptan medidas tributarias destinadas a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para hacer frente al Estado de Emergencia declarado mediante el Decreto 1390 de 2025”* desde la Federación Nacional de Departamentos y en nombre de los 32 Gobernadores de Colombia queremos manifestar nuestro desacuerdo y rechazo a lo establecido en materia del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado.

Lo anterior teniendo en cuenta los siguientes argumentos:

1. **Las entidades territoriales gozan de autonomía fiscal, política y administrativa, consagrada en los artículos 1, 287 y 300 de la Constitución Política de Colombia**, que reconoce su derecho a participar en las rentas nacionales y a establecer los tributos necesarios para cumplir sus funciones dentro de los límites legales. Esta autonomía implica que, si bien el legislador puede definir el marco general de los tributos, sólo puede regular o condicionar la facultad de las entidades territoriales cuando exista mandato constitucional o legal, con criterios de necesidad, proporcionalidad y concurrencia, respetando los principios de coordinación y participación efectiva de las entidades territoriales.

De acuerdo con lo anterior, si bien la autonomía territorial no puede entenderse en términos absolutos por tratarse de un Estado unitario, resulta indispensable evaluar si las medidas adoptadas por el Gobierno Central están restringiendo de manera desproporcionada dicha autonomía fiscal, política y administrativa. Es necesario considerar las herramientas y competencias que la Constitución otorga a las entidades territoriales para gestionar sus intereses, fortalecer su capacidad recaudatoria y garantizar el cumplimiento de sus funciones, así como la oportuna provisión de bienes y la adecuada prestación de servicios en sus jurisdicciones.

En este orden de ideas, si bien la Constitución Política autoriza al Gobierno Nacional a adoptar medidas extraordinarias en el marco de un estado de emergencia económica, social y ecológica, dicha facultad no es ilimitada. **La Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que los decretos legislativos deben cumplir estrictamente con los principios de**

necesidad, proporcionalidad y conexidad<sup>1</sup>, y que en ningún caso pueden desconocer los principios estructurales del Estado Social de Derecho, como la descentralización y la autonomía territorial. En consecuencia, las medidas que, bajo el argumento de atender una coyuntura excepcional, alteran de manera estructural el régimen de rentas territoriales y reducen de forma significativa la capacidad de decisión fiscal de los departamentos, exceden los límites materiales del estado de excepción y resultan constitucionalmente problemáticas.

2. **El impuesto al Consumo es una renta creada inicialmente como tributo de carácter nacional y posteriormente transferida a las entidades territoriales. Una vez cedida, esta renta adquiere un carácter funcionalmente autónomo**, lo que significa que los departamentos tienen la facultad de gestionarla, dentro de los límites y directrices establecidos por el Congreso de la República. Esta garantía ha sido denominada por la Corte Constitucional como el “*Principio de Autonomía Fiscal*” y en virtud del cual “*las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, pudiendo administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones*”<sup>2</sup>

Sobre este aspecto, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-720 de 1999, precisó:

*“Las rentas cedidas anticipadamente a las entidades territoriales son rentas creadas en virtud de una decisión política del nivel central de gobierno que no constituyen, estrictu sensu, recursos propios de las entidades territoriales. En consecuencia, el legislador puede intervenir en el proceso de asignación de las mencionadas rentas, mientras persiga un fin constitucionalmente importante directamente relacionado con los intereses propios de la entidad territorial beneficiada, y siempre que no afecte, de manera desproporcionada, la autonomía de las entidades territoriales en cuya jurisdicción se realiza el recaudo”.* (Subrayado y negrilla fuera del texto).

Lo anterior significa que **su recaudo no forma parte del Presupuesto General de la Nación, sino que constituye un ingreso de los departamentos, especialmente porque los recursos derivados de los impuestos al consumo de licores y cigarrillos se destinan a cubrir gastos en salud, educación, deporte y otras competencias a su cargo**. Por lo tanto, cualquier cambio significativo a estos tributos no puede justificarse de manera válida bajo la premisa de equilibrar las finanzas nacionales, ya que no contribuye directamente al presupuesto central del Estado.

Así las cosas, el Decreto presenta una contradicción fundamental entre su objetivo declarado -financiar el Presupuesto General de la Nación- y las medidas que propone en relación con los impuestos al consumo, cuya naturaleza y destino están claramente definidos en la legislación actual. Este impuesto se asigna a los departamentos, de acuerdo

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-145 de 2020. Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas. Y, Sentencia C-174 de 2017. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-891 de 2012 M.P: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

con lo que establece la Ley 223 de 1995 y otras normativas posteriores.

Por tanto, incluir reformas al impuesto al consumo dentro de un decreto orientado al financiamiento nacional desconoce su diseño constitucional y legal, carece de técnica normativa y deslegitima la esencia de estas rentas cedidas.

3. **El impuesto al consumo representa aproximadamente el 47% de los ingresos tributarios de los departamentos y cumple una función esencial en la financiación de sectores estratégicos como la salud, la educación y el deporte.** En este contexto, la imposición de un esquema tributario rígido, con incrementos significativos y sin margen de adaptación territorial, no solo compromete la sostenibilidad de estas fuentes de financiación, sino que desconoce el contenido esencial de la autonomía fiscal departamental.

Adicionalmente, **el Decreto evidencia una profundización del centralismo fiscal estructural**, al trasladar la carga del ajuste fiscal hacia tributos cedidos a los departamentos para su administración y destinación específica. **Actualmente, la nación recauda el 81% de los impuestos, mientras que los departamentos apenas participan del 5% y los municipios del 14%.<sup>3</sup> Las medidas adoptadas no solo no corrigen este desequilibrio, sino que lo agravan incrementando la dependencia territorial de las transferencias del Gobierno Nacional y debilitando la autonomía departamental.**

4. **Desde una perspectiva económica y de gestión territorial, resulta preocupante el impacto de estas medidas sobre el fenómeno del contrabando y la ilegalidad. El contrabando de cigarrillos en 2024 fue del 36%, nivel de incidencia histórico más alto registrado desde 2011.<sup>4</sup>** Los cigarrillos tienen demanda inelástica lo que significa que si el precio aumenta no disminuye el consumo, sino que la demanda se traslada a un producto de menor valor, probablemente de contrabando. Esto significa que las finanzas territoriales están en riesgo; solo por citar un ejemplo, en 2024 por causa de este flagelo los departamentos dejaron de recaudar cerca de 1 billón de pesos.

En varios países de América Latina se ha documentado una relación directa entre la carga tributaria aplicable a los cigarrillos y los niveles de contrabando. De acuerdo con Zapata y Pabón (2024) para Fedesarrollo, Ecuador y Panamá son ejemplos particularmente claros: ambos presentan las tasas más altas de contrabando de la región (84% y 91%, respectivamente) y, de manera consistente, aplican cargas fiscales que superan ampliamente el promedio regional del 45%.

Este patrón también se evidencia en Colombia. Como muestra Tovar (2021), por cada incremento del 10% en dicho impuesto, las ventas de cigarrillos ilegales aumentan en un 7%. Esta dinámica se manifestó con fuerza tras la reforma tributaria de 2016, que triplicó la tarifa del impuesto y provocó un desplazamiento del consumo legal hacia el ilegal. Sólo entre 2016 y 2018, la participación del mercado ilegal pasó del 13% al 25%. Además, como

<sup>3</sup> Misión de Descentralización. Informe Final. Pág. 24. Disponible en: [https://misiondescentralizacion.dnp.gov.co/SiteAssets/Paginas/MMXXIV/Informe%20final%20Misi\\_n%20de%20Descentralizaci\\_n.pdf](https://misiondescentralizacion.dnp.gov.co/SiteAssets/Paginas/MMXXIV/Informe%20final%20Misi_n%20de%20Descentralizaci_n.pdf).

Con acceso el 2 de junio de 2025.

<sup>4</sup> Invamer 2024.

señalan Zapata y Pabón (2024), la carga tributaria total sobre los cigarrillos en Colombia (78,4%) supera incluso el promedio de los países de la OCDE (73,8%).

El contrabando no solo genera pérdidas significativas para la economía formal, y los ingresos territoriales, sino que también provee recursos financieros a estructuras armadas y criminales que controlan rutas de distribución, reforzando su capacidad para adquirir armas, reclutar miembros, lavar dinero y ejercer control territorial en varias regiones del país.

5. En el caso de los licores, se estima que cerca del 22% del licor que se consume es de contrabando, sin mencionar el adulterado, que además de afectar las rentas departamentales constituye un problema de salud pública que, si no se aborda con responsabilidad y prevención, requerirá mayores inversiones futuras.
6. El Decreto impacta de manera significativa el monopolio rentístico de licores de los departamentos al elevar el piso del impuesto al consumo, lo que incide directamente en la participación departamental prevista en el artículo 14 de la Ley 1816 de 2016, la cual no puede ser inferior a dicho impuesto y debe ser uniforme para todos los licores. Al aumentar el mínimo a \$750 por grado/750 ml más un componente ad valorem del 30 %, el decreto reduce sustancialmente el margen de autonomía fiscal de los departamentos: aquellos con participaciones bajas se ven obligados a incrementarlas abruptamente, con efectos potenciales sobre precios y contrabando, mientras que los que ya tenían tarifas superiores pierden la posibilidad de usar la participación como herramienta de política pública.

En conjunto, esta elevación del piso, sumada a la exigencia de uniformidad tarifaria, produce una armonización de facto desde el nivel nacional que rigidiza el ejercicio del monopolio rentístico departamental y limita la capacidad local para equilibrar objetivos de recaudo, control de la ilegalidad y protección de la salud pública.

En suma, la búsqueda de recursos adicionales para atender una situación fiscal coyuntural no puede realizarse a costa del debilitamiento de los fundamentos del Estado descentralizado. La recentralización de decisiones fiscales, aun cuando se presente de forma indirecta, erosiona la capacidad de los departamentos para responder a las necesidades de sus territorios, gestionar de manera integral los riesgos asociados a la ilegalidad y garantizar la financiación sostenible de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En adición a lo anterior y sin perjuicio de la fuerza material de ley y la aplicación directa del Decreto Legislativo 1474 de 2025, expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferida en el artículo 215 de la Constitución Política, su contenido presenta vacíos y ambigüedades relevantes que pueden afectar su implementación uniforme y generar tensiones con los principios de legalidad, seguridad jurídica, certeza del tributo y autonomía territorial. **Tal y como está planteado desconoce los distintos pronunciamientos de la Corte Constitucional en los que ha exigido que incluso en estados de excepción los elementos esenciales del tributo sean completos, precisos y directamente aplicables, so pena de trasladar cargas regulatorias indebidas a las entidades territoriales.**

En particular, aunque las modificaciones a las tarifas del impuesto al consumo de licores y cigarrillos no requieren reformas previas de los estatutos de rentas departamentales, el Decreto no prevé mecanismos claros de armonización normativa ni lineamientos operativos para su incorporación inmediata en la gestión tributaria territorial. Igualmente, el régimen de cálculo de los ingresos adicionales carece de una definición expresa sobre si debe diferenciarse entre productos nacionales y extranjeros, así como de criterios técnicos uniformes para su determinación, lo que introduce incertidumbre en la liquidación y transferencia de recursos, entre otros, a la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES).

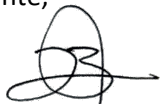
A ello se suma, la ausencia de reglas claras sobre el tratamiento de escenarios en los que el cálculo del mayor recaudo arroje resultados negativos. De otro lado, en materia de dispositivos electrónicos, derivados, sucedáneos o imitadores del tabaco, el Decreto incurre en una deficiencia de técnica legislativa al incluirlos dentro del hecho generador sin precisar la unidad de medida, el componente específico aplicable ni el método para determinar la base gravable, particularmente en el caso de dispositivos desechables o comercializados como unidades integradas, lo cual compromete la certeza del tributo.

Finalmente, la imposición a la Federación Nacional de Departamentos de adecuar formularios y tornaguías electrónicas se realiza sin articular expresamente los procedimientos de coordinación interinstitucional exigidos por el Decreto Ley 2106 de 2019, lo que puede generar dificultades operativas y riesgos de invalidez administrativa en la implementación del sistema de recaudo.

Señor Ministro, **desde las regiones reiteramos nuestro categórico rechazo a la implementación de las medidas establecidas en el decreto 1474 de 2025, por ser re-centralizadoras y atentar contra los escasos ingresos de las entidades territoriales, además de poner en riesgo la financiación de sectores estratégicos de la salud, la educación y el deporte en las regiones.** La búsqueda de recursos adicionales no puede ir en contra los principios constitucionales de descentralización y autonomía territorial. La concentración de decisiones fiscales y administrativas en el nivel central no solo debilita posibilidad de los departamentos para gestionar sus propias prioridades de desarrollo y su capacidad local de balancear recaudo, legalidad y salud pública, sino que también desconoce las realidades económicas y sociales de los territorios.

Agradecemos que pueda tener en cuenta nuestros argumentos y se replanteen estas medidas. Lo invitamos a una mesa de trabajo para que en equipo con la FND y los Departamentos podamos buscar otras alternativas.

Cordialmente,



**ERASMO ELÍAS ZULETA BECHARA**  
Presidente FND  
Gobernador de Córdoba




**NUBIA CAROLINA CÓRDOBA**  
Vicepresidenta FND  
Gobernadora del Chocó





**OSCAR ENRIQUE SÁNCHEZ GUERRERO**  
Gobernador del Amazonas



**ANDRÉS JULIÁN RENDÓN CARDONA**  
Gobernador de Antioquia

**RENSON MARTÍNEZ PRADA**  
Gobernador de Arauca



**EDUARDO IGNACIO VERANO DE LA ROSA**  
Gobernador del Atlántico



**YAMIL FERNANDO ARANA PADAUI**  
Gobernador de Bolívar

**CARLOS ANDRÉS AMAYA**  
Gobernador de Boyacá



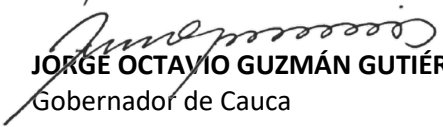
**HENRY GUTIÉRREZ ÁNGEL**  
Gobernador de Caldas



**LUIS FRANCISCO RUIZ AGUILAR**  
Gobernador de Caquetá



**CESAR AUGUSTO ORTIZ ZORRO**  
Gobernador de Casanare



**JORGE OCTAVIO GUZMÁN GUTIÉRREZ**  
Gobernador de Cauca

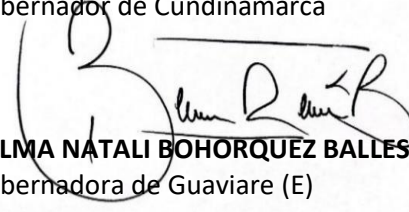


**ELVIA MILENA SANJUÁN DÁVILA**  
Gobernadora de Cesar


**JORGE EMILIO REY**  
Gobernador de Cundinamarca



**ARNULFO RIVERA NARANJO**  
Gobernador de Guainía



**ZULMA NATALI BOHORQUEZ BALLESTEROS**  
Gobernadora de Guaviare (E)



**RODRIGO VILLALBA MOSQUERA**  
Gobernador de Huila

**JAIRO ALFONSO AGUILAR DELUQUE**  
Gobernador de La Guajira

**MARÍA MARGARITA GUERRA ZÚÑIGA**  
Gobernadora del Magdalena



**RAFAELA CORTÉS ZAMBRANO**  
Gobernadora del Meta



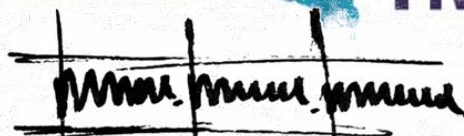
**LUIS ALFONSO ESCOBAR JARAMILLO**  
Gobernador de Nariño



**WILLIAM VILLAMIZAR LAGUADO**  
Gobernador de Norte de Santander



**JHON GABRIEL MOLINA ACOSTA**  
Gobernador de Putumayo




**JUAN MIGUEL GALVIS BEDOYA**  
Gobernador de Quindío



**JUAN DIEGO PATIÑO OCHOA**  
Gobernador de Risaralda

**JUVENAL DÍAZ MATEUS**  
Gobernador de Santander



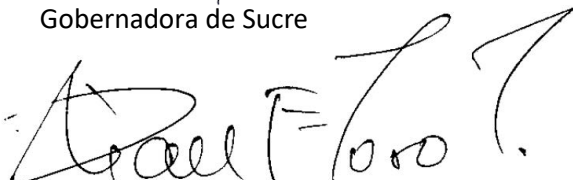
**NICOLÁS IVÁN GALLARDO VÁSQUEZ**  
Gobernador de San Andrés, Providencia y  
Santa Catalina



**LUCY INÉS GARCÍA MONTES**  
Gobernadora de Sucre



**ADRIANA MAGALY MATIZ VARGAS**  
Gobernadora del Tolima



**DILIAN FRANCISCA TORO TORRES**  
Gobernadora del Valle del Cauca

**LUIS ALFREDO GUTIÉRREZ GARCÍA**  
Gobernador de Vaupés



**FULBERTO GUEVARA**  
Gobernador de Vichada



**DIDIER TAVERA AMADO**  
Director Ejecutivo FND