



Estudio internacional del control de alcohol: una aplicación para Colombia

Autores:

Juan Felipe González

Juan Camilo Herrera

Laura Romero

Norman Danilo Maldonado



Estudio internacional del control de alcohol: una aplicación para Colombia

Autores:

Juan Felipe González

Juan Camilo Herrera

Laura Romero

Norman Danilo Maldonado



Documentos de trabajo - Edición # 24

Estudio internacional del control de alcohol: una aplicación para Colombia

Juan Felipe González, Juan Camilo Herrera,
Laura Romero y Norman Danilo Maldonado

Cali / Universidad Icesi, PROESA, 2024
ISSN: 2256-5787 (En línea)

Palabras claves: 1. Consumo | 2. Alcohol | 3. Salud | 4. Economía

Primera publicación: Septiembre de 2020
Edición # 24: junio 2024

© Universidad Icesi © PROESA
Facultad de Ciencias de la Salud

Rector: Esteban Piedrahita Uribe

Secretaria General: Olga Patricia Ramírez Restrepo

Director Académico: José Hernando Bahamón Lozano

Decana de la Facultad de Ciencias de la Salud: María Elena Velásquez Acosta

-

Comité Editorial: Victoria Eugenia Soto, Laura Romero, Irieleth Gallo,
Juan Camilo Herrera, Gina Marcela Calderón.

Edición: Juan Felipe Gonzalez, Juan Camilo Herrera, Laura Romero
y Norman Danilo Maldonado.

Coordinador Editorial: Adolfo A. Abadía

Diseño Editorial: Sandra Marcela Moreno

Cómo citar:

González, JF., Herrera, JC., Romero, L. & Maldonado, ND. (2024), Estudio Internacional del control de alcohol: una aplicación para Colombia , PROESA, Documentos de trabajo No. 24. Disponible en: www.icesi.edu.co/proesa/publicaciones/documentos-de-trabajo.php

Centro de Estudios en Protección Social y Economía de la Salud - PROESA

Cali - Colombia

Calle 18 No. 122-135 (Pance), edificio B - piso 2.

Telefono: +60 (2) 5552334 Ext: 8074

E-mail: contacto@proesa.org.co

www.icesi.edu.co/proesa

El material de esta publicación puede ser reproducido sin autorización, siempre y cuando se cite el título, el autor y la fuente institucional.

Contenido

Este contenido es interactivo. Si quieres acceder a una sección específica, haz clic en el título correspondiente.

	Pág
1 Introducción	6
2 Metodología	7
2.1 Alcohol Policy Tool - APT	7
2.2 Fuentes de información	8
2.3 Estimación	8
3 Resultados	10
3.1 Legislación y regulación	10
3.1.1 Sistema de expendio	10
3.1.2 Horario y días permitidos de venta	10
3.1.3 Servicio a domicilio	11
3.1.4 Densidad de expendios	11
3.1.5 Edad mínima de compra y consumo	12
3.1.6 Conducción en estado de ebriedad	12

Contenido

3.1.7 Precios	12
3.1.8 Mercadeo	13
3.2 En terreno	14
3.2.1 Horario de venta	15
3.2.2 Densidad	15
3.2.3 Volumen de ventas en línea	16
3.2.4 Conducción en estado de embriaguez	16
3.2.5 Mercadeo	16
3.2.6 Facilidad de acceso de la población joven	17
3.2.7 Precios	18
3.2.8 Tamizaje, Intervenciones cortas y tratamiento	20
3.3 Interferencia de la industria	21
3.3.1 Actores	21
3.3.2 Participación, alianzas y transparencia	21
3.3.3 Contribuciones de la industria	22
3.3.4 Tratamiento preferencial	22
3.3.5 Coaliciones	22
3.3.6 Entorno académico y científico	23
3.3.7 Entorno legal	23
4 Conclusiones	24
Agradecimientos	25
Referencias	26

1 Introducción

El consumo de bebidas alcohólicas tiene un impacto negativo sobre la sociedad, la economía y el medio ambiente, afectando la Agenda para el Desarrollo Sostenible en sus tres dimensiones (Organización Mundial de la Salud, 2020). Según el Estudio de Carga Global de la Enfermedad de 2019 (GBD, por sus siglas en inglés), el consumo de alcohol en Colombia ocupa el séptimo lugar en la clasificación de factores de riesgo que más contribuyen al número de años de vida ajustados por discapacidad (DALYs), aumentando una posición con respecto a 2009 (Institute for Health Metrics and Evaluation, 2021). En el periodo 2013–2020, de las 28.541 muertes registradas con resultado positivo de toxicología¹, 24.723 incluyeron alcohol, mientras que para cocaína fueron 3.469 (Ministerio de Justicia y del Derecho e Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2022).

La expansión de la oferta de bebidas alcohólicas comerciales en los mercados emergentes de países de ingreso medio ha generado desafíos normativos y de salud pública (Huckle et al., 2018). En respuesta a estas problemáticas, la Organización Mundial de la Salud (OMS) lanzó en 2019 la iniciativa SAFER que identifica y prioriza intervenciones costo efectivas, con el fin de reducir los efectos adversos del consumo de alcohol (Organización Mundial de la Salud, 2019). En Colombia, existen varios antecedentes de instrumentos de política pública que buscan abordar esta problemática, desde un enfoque preventivo de la exposición al producto. El más reciente es el Plan Decenal de Salud Pública (PDSP) 2022–2031, que incluye, como un indicador trazador de priorización, la prevalencia de jóvenes entre 12 y 18 años que reportaron consumo de alcohol en el último mes. Esta prevalencia fue de 15,6% para el último mes y 52,3% en toda su vida, según datos de la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas (ENCSPA) del 2019 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). El PDSP plantea que, para reducir la oferta y acceso al alcohol, se deben adoptar como estrategias el incremento de los impuestos y la limitación al acceso en entornos educativos y comunitarios (Ministerio de Salud y Protección Social, 2022).

Por otro lado, en el país no existen antecedente de un monitoreo asociado a las políticas para la reducción del uso nocivo de alcohol. En contraste, en el ámbito internacional se viene desarrollando desde hace más de una década un proyecto colaborativo para evaluar el impacto de las políticas sobre alcohol entre países (Casswell et al., 2012). Este proyecto, denominado Estudio Internacional de Control de Alcohol (The International Alcohol Control, IAC), apunta a la aplicación de dos instrumentos: el primero, de tipo longitudinal a consumidores del alcohol, por medio de encuestas, en cada país participante. El segundo, denominado Alcohol Policy Tool (APT)², permite analizar el entorno normativo en materia de políticas sobre bebidas alcohólicas y su nivel de implementación (Huckle et al., 2018). Este estudio, inspirado en el estudio Internacional de Control del Tabaco (ITC), busca crear un marco de referencia para la identificación de tendencias en el contexto normativo y en el consumo de alcohol dentro los países y entre ellos (Casswell et al., 2012). El estudio IAC cuenta a la fecha con

¹ Víctimas que presentan una lesión de causa externa fatal que han ingresado al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

² Anteriormente llamado Alcohol Environment Protocol (AEP).

la colaboración de más de más de 40 países³, entre los cuales se encuentra Colombia como nuevo aportante de evidencia para el APT a partir de 2023.

Este documento de trabajo tiene el propósito de presentar los resultados de la aplicación del APT para Colombia, como complemento a los resultados y al análisis comparativo entre los países participantes, que son publicados en el marco del estudio IAC. Este documento tiene como propósito presentar un análisis comprehensivo de la regulación y su nivel de implementación en materia de disponibilidad de bebidas alcohólicas, precios, conducción en estado de ebriedad, publicidad y mercadeo. De esta manera se busca contribuir al entendimiento de las reglas que operan sobre el entorno del uso de alcohol en Colombia. El estudio aporta una línea base que combina información cualitativa y cuantitativa para contrastar los efectos que puedan originarse en futuras acciones de política pública.

2 Metodología

2.1 Alcohol Policy Tool - APT

La herramienta de política de alcohol (Alcohol Policy Tool, APT) es un instrumento desarrollado por el estudio IAC para describir el entorno político sobre alcohol en los países participantes. Los principales aspectos evaluados son: disponibilidad, impuestos, precios, compra, mercadeo y conducción en estado de embriaguez (Huckle et al., 2018). El APT desarrolla un marco estructurado, a nivel internacional, para describir el entorno normativo y de implementación (entendido como lo que sucede “en terreno”) en el que operan la industria de las bebidas alcohólicas y los consumidores desde una perspectiva cuantitativa y cualitativa. El objetivo final es poder establecer un análisis comparativo entre países, para aportar elementos a la adecuada implementación de las políticas costo efectivas para la reducción del uso nocivo de alcohol en Colombia. Si bien esta metodología lleva más de una década aplicándose (Casswell et al., 2012), es la primera vez que se aplica en Colombia, país en el cual PROESA se constituye como aliado local para liderar esta tarea.

El APT tiene tres ejes de análisis: (i) el entorno normativo y regulatorio, (ii) el nivel de implementación de la regulación y (iii) el nivel de interferencia de la industria. Los dos primeros ejes desarrollan categorías de análisis comunes, dado que el primero identifica los aspectos relevantes de la normativa y el segundo contrasta su nivel de implementación a partir de la observación “en terreno”. Estas categorías de análisis incluyen: (a) una caracterización del sistema de distribución minorista; (b) la identificación de los horarios y días permitidos para la venta de alcohol a consumidores finales, tanto en sitio, “para llevar”, como a domicilio; (c) la densidad geográfica de los establecimientos de venta, tanto para consumir en sitio como para llevar; (d) la edad mínima legal de venta y de consumo, lo cual incluye restricciones el suministro social; (e) el control de alcoholemia para conductores; (f) el sistema impositivo y de precios (g) los métodos de mercadeo y ventas, y h) tamizaje, intervenciones cortas y

³ Consultado en: <https://www.iacstudy.org/>

tratamiento. Por su lado, para el tercer eje, el nivel de interferencia de la industria, se incluyen las siguientes categorías: (a) los actores, (b) la participación y las alianzas, (c) las contribuciones, (d) la transparencia, (e) el tratamiento preferencial, (f) las coaliciones, (g) el entorno académico y científico y (h) el entorno legal.

2.2 Fuentes de información

Para el desarrollo del presente documento se consultaron fuentes primarias y secundarias, que incluyen referencias normativas nacionales y del orden territorial; búsqueda documental; observación en terreno y entrevistas con expertos.

La revisión de la normativa colombiana asociada a la venta distribución y consumo de alcohol incluyó instrumentos estratégicos de política como el Plan Decenal de Salud Pública (PDSP). La información recopilada se clasificó en seis categorías: marco estratégico, disponibilidad de bebidas alcohólicas para la venta, impuestos, control vial, publicidad y tamizaje. Por otro lado, el componente de investigación documental incluyó publicaciones digitales de diferentes fuentes como: empresas del sector de producción de bebidas alcohólicas; fundaciones u organizaciones que participan en programas educativos relacionados con la prevención del consumo de alcohol; organismos gubernamentales del orden nacional y territorial y periódicos. Igualmente, se consultó una muestra de conveniencia de aplicaciones de software y páginas web de ventas online de bebidas alcohólicas, para determinar los horarios de apertura de establecimientos que venden este tipo de bebidas, bien sea para consumir en sitio o para llevar, así como para determinar los rangos de precios de estas bebidas.

Por último, se consultaron expertos en materia de la reducción del uso nocivo de alcohol en Colombia para complementar y contrastar la evidencia encontrada. Como instrumento de recolección de información por parte de los expertos, se emplearon cuestionarios semi estructurados a partir las preguntas del APT, seleccionadas previamente de acuerdo al área de experticia del entrevistado. Esta estrategia se empleó principalmente para validar los hallazgos del entorno normativo y ampliar las referencias sobre el nivel de penetración de la industria.

2.3 Estimación

Las tarifas de los impuestos específicos por contenido alcohólico a las bebidas distintas de cerveza, se calcularon por litro de alcohol puro, para emplear el referente del APT y facilitar la comparación internacional; el cálculo no se realizó en el caso de cerveza debido a que la estructura impositiva de esta es solo ad valorem (no cuenta con un componente específico), acorde a lo establecido en el artículo 189 de la Ley 223 de 1995 (Congreso de Colombia, 1995). Dado que la normativa establece la tarifa (t) por cada 1% en una bebida estándar de 750 ml, esta bebida tiene 7,5 ml de alcohol puro por grado alcoholimétrico, y se necesitarán 133,33 unidades para alcanzar un litro de alcohol puro. Entonces, para obtener la tasa de impuesto para un litro de alcohol puro (T), se multiplica el valor del impuesto por cada grado alcoholimétrico (t) por 133,33, de la siguiente manera:

$$T = t(133.33)$$

Sin embargo, si el impuesto por litro de alcohol puro se incluyera en el monitoreo independientemente de la estructura del impuesto a cervezas, la estimación podría hacerse de la siguiente manera. Debido a la estructura del impuesto, se debe utilizar como caso típico una cerveza común, en Colombia la mayor parte del mercado se concentra en cerveza de 4% de alcohol por volumen y su presentación usual es de 330 ml. Entonces, siguiendo un criterio similar al de otras bebidas alcohólicas, esta cerveza típica tiene 13,2 ml de alcohol puro, por lo que se necesitarán 75,75 unidades de este producto para obtener un litro de alcohol puro de cerveza. Por tanto, la fórmula es:

$$T = t \cdot (75.75)$$

donde t es el impuesto medio por unidad del producto descrito anteriormente y T es la tarifa por litro de alcohol puro de cerveza.

Por otra parte, para el componente de disponibilidad de bebidas alcohólicas para la venta, se estima la densidad (D) de establecimientos (Q) que venden alcohol, tanto para consumir en sitio como para llevar, como el número de establecimientos por mil habitantes mayores de 15 años (P), así:

El total de establecimientos (Q) se obtiene a partir del Directorio Estadístico de Empresas (DEE) del DANE para 2020. Esta información cuenta con los códigos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) asociados a cada empresa, por lo que se toma el total de empresas que están clasificadas en alguna de las siguientes subclases de la CIIU: 4632 (Comercio al por mayor de bebidas y tabaco); 4711 (Comercio al por menor en establecimientos no especializados con surtido compuesto principalmente por alimentos, bebidas -alcohólicas y no alcohólicas- o tabaco); 4724 (Comercio al por menor de bebidas y productos del tabaco, en establecimientos especializados); 4781 (Comercio al por menor de alimentos, bebidas y tabaco, en puestos de venta móviles).

Para el denominador (P), se emplea la proyección de población nacional por edades simples para 2023 del DANE⁴. Estas proyecciones fueron calculadas a partir del último censo nacional, Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) de 2018, pero presentaron una actualización en marzo del presente año debido a la pandemia ocasionada por el COVID-19, la cual impactó en las curvas de natalidad, mortalidad y fecundidad que se habían utilizado previamente.

⁴ Tomado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

3 Resultados

3.1 Legislación y regulación

Para identificar el marco estratégico en materia de política de reducción del uso nocivo de alcohol, se consultaron diferentes instrumentos expedidos por el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), estos son: el Plan Decenal de Salud Pública (PDSP) 2022-2031, la Estrategia Nacional de respuesta para la reducción del consumo nocivo de alcohol en Colombia de 2022, la Política Integral para la Prevención y la Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas⁵ de 2019 y la Política Nacional de Salud Mental⁶ de 2018. También se consultó la Política Nacional de Drogas 2023-2023: Sembrando vida, desterramos el narcotráfico, iniciativa lanzada en 2023 por el Ministerio de Justicia y del Derecho. Sobre la disponibilidad de bebidas alcohólicas para la venta se consultaron la Ley 124 de 1994, la Ley 1098 de 2006, el Decreto 0120 de 2010 y la Ley 1801 de 2016. En lo relacionado con control vial, la referencia fue la Ley 1696 de 2013. En materia tributaria se incluyeron disposiciones de la Constitución Política sobre el ejercicio del monopolio rentístico de licores destilados por parte de los departamentos. En lo referente a las disposiciones en materia impositiva de licores, vinos, aperitivos y similares, se consultaron la Ley 223 de 1995 y la Ley 788 de 2002 modificada por la Ley 1816 de 2016 y actualizada por la Certificación 03 de 2022 del Ministerio de Hacienda. Para este mismo tema en las categorías de cervezas, sifones, refajos y mezclas se revisaron la Ley 223 de 1995 y el Decreto 1625 de 2016 actualizado por la Certificación 03 de 2022 del Ministerio de Hacienda.

3.1.1 Sistema de expendio

En Colombia no existe un control estatal directo, bien sea parcial o monopólico, de la venta de alcohol por parte de minoristas. Esto contrasta, por ejemplo, con lo que se observa en algunos países nórdicos, en donde las bebidas alcohólicas se venden en establecimientos especializados (Karlsson et al., 2020; Olsson et al., 2002). Tampoco existe algún tipo de control o de licenciamiento específico para la actividad de venta de bebidas alcohólicas, más allá del registro mercantil exigido para cualquier establecimiento comercial formal.

3.1.2 Horario y días permitidos de venta

La regulación de las horas de apertura de establecimientos que venden alcohol, tanto para consumir en el sitio o para llevar, es establecida por los gobiernos municipales y distritales. Por ejemplo, en Bogotá los horarios permitidos están comprendidos en la franja entre 10 am y 5 am del día siguiente (19 horas). En Cali, la franja es de 10 am a 3 am del día siguiente (17 horas). No se tiene registro de alguna restricción especial según el día de la semana; esto implica que los establecimientos pueden abrir los siete días de la semana si lo consideran favorable. Para las dos ciudades del ejemplo, el número máximo de horas de apertura en una semana puede ser de 133 horas y 119 horas, respectivamente.

⁵ Resolución 89 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social.

⁶ Resolución 4886 de 2018 del Ministerio de Salud y Protección Social.

Desde el punto de vista del consumo de bebidas alcohólicas, aunque el Código de Policía prohibió que este se realizara en el espacio público⁷, la Corte Constitucional se pronunció sobre este tema y declaró inexecutable esta prohibición⁸. Por lo tanto, consumir alcohol en un espacio público en Colombia es permitido.

3.1.3 Servicio a domicilio

El servicio a domicilio de venta de alcohol no cuenta con una regulación especial o algún tipo de licenciamiento, aparte de la exigencia de realizar una verificación de la edad del comprador, que debe ser de mínimo 18 años⁹. Tampoco existe regulación sobre la frecuencia o la rapidez de la entrega, ni restricción en caso de que se trate de una persona que se encuentre en estado visible de intoxicación.

3.1.4 Densidad de expendios

No hay regulación específica en materia de la densidad geográfica permitida para los expendios de bebidas alcohólicas. En este aspecto el Código de Policía establece que se prohíbe en el área de influencia de las instituciones educativas¹⁰. La definición de dicho perímetro de influencia le corresponde al gobierno de cada municipio o distrito. Por ejemplo, para el caso de Bogotá se estableció un perímetro de restricción de 200 metros circundantes a instituciones educativas de todos los niveles pública y/o privadas, estadios, coliseos y centros deportivos, parques, plazas y plazoletas, sistemas de transporte masivo, Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) públicas y privadas¹¹. Esta restricción aplica para las 24 horas del día y los 7 días de la semana. De forma similar, en Cali se definió que el consumo de bebidas alcohólicas o sustancias psicoactivas no debe efectuarse en el área de influencia de instituciones educativas¹². Sin embargo, esto no se encuentra regulado en la totalidad de municipios de Colombia. Por otra parte, los municipios y distritos que cuentan con un Plan de Ordenamiento Territorial (POT), u otro instrumento similar, tienen la potestad de delimitar el uso de suelo en su jurisdicción, lo que permite delimitar las áreas residenciales de las mixtas o comerciales. Lo anterior limita, aunque de manera indirecta, la implantación de expendios de alcohol formales en zonas netamente residenciales.

⁷ Ley 1801 de 2016, artículos 33 y 140.

⁸ Sentencia C 235 del 6 de junio de 2019 de la Corte Constitucional.

⁹ Ley 124 de 1994.

¹⁰ Ley 1801 de 2016, artículo 34, Numeral 3, corregido por el artículo 3 del Decreto 555 de 2017 y modificado por el artículo 2 de la Ley 2000 de 2019.

¹¹ Decreto Distrital 825 de 2019, artículo 2.

¹² Decreto 540 de 2019, Artículo 4.

3.1.5 Edad mínima de compra y consumo

La edad mínima para comprar alcohol en Colombia es de 18 años¹³. La ley también establece que se debe garantizar que los menores de edad sean protegidos del consumo de bebidas alcohólicas¹⁴. Adicionalmente, la normativa restringe el suministro social o familiar de alcohol a menores de edad, y el Código de Policía establece una multa para el adulto que lo ofrece o que sirve de intermediario para la compra¹⁵.

3.1.6 Conducción en estado de ebriedad

La legislación sobre conducción en estado de embriaguez establece niveles máximos de alcohol en la sangre, para conductores de cualquier tipo de vehículo motorizado. Se establece sanciones diferenciadas por el grado de alcoholemia registrado en la prueba; estas sanciones también se diferencian si la conducta es reincidente¹⁶. En primer lugar, la norma define el grado cero de alcoholemia cuando se registra que el conductor tiene entre 20 y 39 mg de etanol/100 ml de sangre total. El primer grado de embriaguez corresponde al rango entre 40 y 99 mg de etanol/100 ml de sangre total. El segundo grado de embriaguez, entre 100 y 149 mg de etanol/100 ml de sangre total. Por último, el tercer grado de embriaguez inicia desde 150 mg de etanol/100 ml de sangre total. Todas las sanciones incluyen inmovilización del vehículo, suspensión de la licencia, realización de acciones comunitarias para la prevención de la conducción bajo el influjo del alcohol o sustancias psicoactivas y una multa. Como se mencionó, las sanciones cuentan con un componente gradual de acuerdo al nivel de alcoholemia o de reincidencia, esto se materializa en los días de inmovilización que van aumentando conforme al grado registrado, así como los años de suspensión de la licencia, las horas de la realización de acciones comunitarias y el monto de la multa. Cabe anotar que, aunque la norma no lo especifica, se deriva de lo anterior que, si el conductor por debajo de 20 mg de etanol/100 ml de sangre, no hay conducta punible y, por lo tanto, no es objeto de sanción en este caso.

3.1.7 Precios

Las modalidades de impuestos aplicados a las bebidas alcohólicas en Colombia son variadas, estos combinan impuestos ad valorem con impuestos específicos por volumen de alcohol. A estos se les suma el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que también es un impuesto ad valorem con una base gravable en el precio de venta antes del impuesto selectivo (por ej. la base del impuesto del IVA no incluye los impuestos selectivos descritos anteriormente), cuyo porcentaje varía según el tipo de bebida, en el caso de cerveza se aplica la tarifa general del IVA¹⁷ en Colombia (19%), mientras que para las otras bebidas alcohólicas se aplica un impuesto diferencial del 5%¹⁸.

¹³ Ley 124 de 1994.

¹⁴ Ley 1098 de 2006, artículo 20, numeral 3, retomado de la Ley 124 de 1994.

¹⁵ Ley 1801 de 2016, artículo 38, corregido por el artículo 4 del Decreto 555 de 2017.

¹⁶ Artículo 5 de la Ley 1696 de 2013.

¹⁷ Artículo 468 del estatuto tributario.

¹⁸ Artículo 33 de la Ley 1816 del 2016

Las bebidas que tienen un componente específico por volumen de alcohol y otro ad valorem en su estructura de precio son los licores, vinos, aperitivos y similares¹⁹. La base gravable del componente específico es el volumen de alcohol, expresado como grado alcohólico por unidad de 750 centímetros cúbicos (o su equivalente); la tarifa de este componente varía cada año con base en la variación anual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificada por el DANE, la actualización de la tarifa debe ser certificada anualmente por la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda²⁰. Las tarifas vigentes en el 2023 están establecidas en la certificación 003 del 6 de diciembre del 2022: para licores, aperitivos y similares, la tarifa es de \$295 pesos; para vinos y aperitivos vínicos es de \$200 pesos y, para los productos nacionales que ingresen para consumo al departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, es de \$46 pesos²¹. Estos valores, convertidos a un litro de alcohol puro, que es el referente que emplea el IAC para el comparativo internacional, equivale a \$39.933 pesos por litro de alcohol puro para licores, aperitivos y similares y \$26.667 para vinos y aperitivos vínicos. Por su parte, la base gravable del componente ad valorem es el precio de venta al público antes de impuestos, que es certificado por el DANE para cada producto²², aplicando una tarifa de 25% para licores, aperitivos y similares y de 20% para vinos y aperitivos vínicos²³.

La categoría de cervezas, sifones, refajos y mezclas tiene un impuesto ad valorem cuya base gravable es el precio de venta al detallista (precio facturado a los expendedores), descontado el valor de los empaques y envases (Ley 223 de 1995, artículo 189). La tarifa del impuesto es diferencial entre los productos de esta categoría, para cervezas y sifones es del 48%, y para mezclas y refajos del 20%.

Es importante mencionar que las cervezas con bajo contenido de alcohol (con un contenido alcohólico inferior a 2.5) no se considera una bebida alcohólica, sino que entra en la categoría de alimento²⁴.

3.1.8 Mercadeo

En materia de mercadeo en radio y televisión, el Código de Infancia y Adolescencia²⁵ establece a nivel normativo que no se puede transmitir publicidad de bebidas alcohólicas durante la franja infantil, la cual inicia desde las 05:00 y finaliza a las 22:00 horas para televisión y, para la radiodifusión, la franja es de 07:00 a 21:30 horas²⁶. Para el caso específico de la televisión abierta, cerrada y satelital, la normativa establece los horarios y la intensidad donde se puede emitir publicidad de bebidas con

¹⁹ Ley 1816 del 2016, artículo 19

²⁰ Ley 1816 del 2016, parágrafo 4 del artículo 20.

²¹ Certificación 03 de 2022 del Ministerio de Hacienda, que actualiza el artículo 20 de la Ley 181 de 2016.

²² Ley 1816 del 2016, artículo 19.

²³ Ley 1816 del 2016, artículo 20

²⁴ De acuerdo con el Decreto 1686 de 2012 "Las cervezas con una graduación alcohólica, inferior a 2.5 grados alcohólicos, se denominarán cervezas sin alcohol o cervezas no alcohólicas y se clasificarán como alimento"

²⁵ Ley 1098 de 2006, artículo 47.

²⁶ Resolución 6383 de 2021, artículo 16.4.1.1.

contenido alcohólico. Para la publicidad de tipo promocional²⁷ se permiten las emisiones dentro de un mes antes al evento cultural o deportivo entre las 21:30 y las 5:00 horas del día siguiente, y durante la transmisión del evento deportivo o cultural que se promueve, patrocina o denomina. Por otro lado, la publicidad indirecta²⁸ puede emitirse entre las 22:00 y las 05:00 horas del día siguiente. Finalmente, la publicidad directa²⁹ no puede transmitirse en ningún horario por el servicio de televisión³⁰.

Además, en materia de disposición física del producto, en los lugares donde se venden bebidas alcohólicas se debe exhibir en un lugar visible la prohibición de su venta a menores de edad, el etiquetado de las bebidas debe advertir sobre los efectos perjudiciales para la salud³¹ y la publicidad no debe hacer alusión a que su consumo favorece el éxito social, deportivo, académico o empresarial³². La no conformidad con la regulación acarrea multas y sanciones.

No obstante, existen numerosos canales o estrategias de promoción de bebidas alcohólicas que dependen exclusivamente de la autorregulación de la industria. Estos incluyen las promociones digitales, la ubicación física del producto en los puntos de venta, los patrocinios, los incentivos de ventas a productores, minoristas y propietarios de bares y discotecas. Además, no existe un sistema de vigilancia e inspección para el cumplimiento de las normas de publicidad y mercadeo, lo cual depende principalmente de las denuncias, quejas y reclamos de la ciudadanía.

3.2 En terreno

Así como la normativa ayuda a estructurar la política pública, el monitoreo en terreno permite tener una aproximación a su nivel de implementación en el territorio y, a su vez, aporta elementos que permiten retroalimentar el ejercicio normativo.

²⁷ Publicidad Promocional es "aquella que, mediante la utilización de un diseño gráfico o caracterización sonora o visual de una empresa, marca, producto o servicio, sin mencionar los atributos propios de su naturaleza, se dirige exclusivamente a promover, patrocinar o de nominar un evento deportivo o cultural, específicamente determinado" (Resolución 6383 de 2021, artículo 16.4.5.3)

²⁸ Publicidad Indirecta es "aquella que utiliza el producto, marca o diseño gráfico o caracterización sonora o visual de una empresa o producto, para promover el uso o consumo de bienes o servicios sin mencionar los atributos de aquellos" (Resolución 6383 de 2021, artículo 16.4.5.3)

²⁹ Publicidad Directa es "aquella por medio de la cual se presenta el producto, empresa, marca o servicio identificado por un diseño gráfico o caracterización sonora o visual, con el fin expreso de estimular o inducir a su consumo, o mantener o conservar su presencia, e involucra la acción de ingerir la bebida" (Resolución 6383 de 2021, artículo 16.4.5.3)

³⁰ Resolución 6383 de 2021, Artículo 16.5.4.4

³¹ Estatuto del consumidor, Ley 1480 de 2011 (artículos 23, 29, 30, 50 y 52) y Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio, capítulo 2, título 2, sección 2.1.2.4.

³² Ley 1686 de 2012, artículo 55.

3.2.1 Horario de venta

En una semana típica, los horarios de apertura de los establecimientos en donde se vende alcohol para llevar o para consumir en sitio, se pueden desagregar por categoría del establecimiento. Las categorías de establecimientos que incluye el instrumento APT son: supermercados, licorerías, tiendas de conveniencia³³, ventas ambulantes y servicio a domicilio. Por otra parte, los establecimientos en donde se pueden consumir las bebidas en el sitio son los bares, las discotecas y los restaurantes.

De manera general, las 10 am es la hora a partir de la cual se permite la venta de alcohol para consumo por fuera del establecimiento; en municipios y distritos como Bogotá, Cali y Pereira, esto se ha reglamentado por medio de un Decreto. Para el presente estudio, se emplea este referente para estimar el total de horas de apertura semanal por tipo de expendio. En contraste, otras ciudades capitales como Medellín, Barranquilla y Pasto no tienen reglamentación al respecto.

La hora de cierre varía también según el tipo de establecimiento, se estima que el horario de cierre de los supermercados es las 9 pm, de esto se concluye que pueden vender alcohol durante 11 horas diarias durante toda la semana, sumando un total de 77 horas. Para las licorerías, tiendas de conveniencia, ventas ambulantes y servicio a domicilio se estima que permanecen abiertas seis días a la semana, con un horario de cierre de 12 am, lo que suma 84 horas semanales. Esta estimación aplica para las ciudades que tienen reglamentado los horarios para vender alcohol. Se asume que, en la mayor parte del territorio nacional, el expendio de alcohol puede operar las 24 horas del día si existe la demanda, esto es 168 horas a la semana. Por último, en materia de domicilios no existe un lapso de tiempo de entrega reglamentada, por lo que la compra puede materializarse de manera inmediata según la accesibilidad desde el punto de distribución.

Los establecimientos en donde se consume alcohol varían también en el horario de apertura. Los restaurantes son los que generalmente permanecen más horas abiertos al público durante la semana, en la franja de 10 am a 11 pm, por lo que pueden vender alcohol durante 91 horas. Se estima que los bares abren 63 horas a la semana, es decir 9 horas diarias en promedio, desde las 4 pm hasta la 1 am. En el caso de las discotecas, se estima que abren 4 días por semana, a partir de las 8 pm, hasta las 5 am, sumando 36 horas semanales.

3.2.2 Densidad

Se estima que en 2020 había 28.602 establecimientos con matrícula mercantil que podían distribuir bebidas alcohólicas. La población mayor de 15 años, proyectada para 2023, es de 40.597.263. Bajo el supuesto que el número de establecimientos se mantuvo constante, la densidad de establecimientos formales es de 0,7 por cada mil habitantes mayores de 15 años a nivel nacional. Un estudio de Fernández (2018) estima una informalidad de 60% en el sector empresarial, lo cual sugiere que el resultado obtenido puede estar subestimando la situación real.

³³ En esta categoría, se incluyen para Colombia: minimercados, droguerías y tiendas de barrio.

3.2.3 Volumen de ventas en línea

Se estima que el 9,1% de las ventas de alimentos y bebidas se realizan en línea (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2022), lo cual se toma como proxy y línea de base del volumen de ventas de bebidas alcohólicas.

3.2.4 Conducción en estado de embriaguez

En materia de control para prevenir que se conduzca en estado de ebriedad, no se identificaron metas cuantificables o indicadores de producto a nivel nacional, departamental o municipal. Tampoco existe un sistema de monitoreo de orden nacional de esta problemática. Por ejemplo, el Plan de desarrollo Departamental del Valle del Cauca 2020-2023 establece que ejercerá inspección, control, vigilancia en la operación del tránsito y el transporte para la movilidad y seguridad vial anualmente en 21 municipios (Gobernación del Valle del Cauca, 2020), sin que se especifique el tipo de control que se llevará a cabo. En el Distrito de Cali, la Secretaría de Movilidad informa que en el año 2022 se llevaron a cabo 12.535 pruebas de alcoholemia y, en el mismo informe, registra que 756.028 vehículos en circulación en el año anterior (Alcaldía de Cali, 2022). Si se asume que las pruebas realizadas fueron sobre diferentes vehículos, se tiene que 1,7% de los vehículos fue detenido para control de alcoholemia.

3.2.5 Mercadeo

El mercadeo de bebidas alcohólicas en Colombia se realiza a través de múltiples canales que incluyen: la televisión abierta y por suscripción; la radio; redes sociales como Facebook, Instagram o Twitter; plataformas de transmisión de video como YouTube; correo electrónico; mensajes de texto; aplicaciones móviles como Rappi o Uber Eats; revistas y periódicos impresos; correo físico y volantes; avisos, pancartas o carteles en la vía pública o en el transporte público; en puntos de venta, tanto para consumir en sitio como para llevar; así como artículos promocionales marcados como gorras, camisetas u otros. De acuerdo a Robaina et al. (2020), en Colombia, Bavaria (propiedad de AB InBev) ha venido posicionando la marca de cerveza Póker como "La cerveza de la amistad". Se registró que la página de Facebook de la marca Póker creció en un 11 % cuando se realizó el lanzamiento de la campaña, así como las ventas de los comercios minoristas en un 19%. Durante el mismo periodo, posterior al lanzamiento de "Amigos de WhatsApp", se registró un aumento de 12,5% de las ventas en dos meses (Robaina et al., 2020).

En materia de patrocinios, las bebidas alcohólicas figuran en los diversos escenarios de amplio alcance mediático, este es el caso de los eventos deportivos. Por ejemplo, el principal torneo de fútbol del país lleva el nombre de una marca de cerveza, lo anterior incluye presencia en transmisiones en televisión y radio. De igual manera, numerosos equipos de fútbol de la liga A son patrocinados por la industria licorera, como el Nacional de Medellín y el América de Cali. Esta industria también hace presencia en eventos culturales como la Feria de Cali, la Feria de las Flores en Medellín o el Carnaval de Barranquilla; así como en conciertos y eventos musicales, como el festival Estéreo Picnic en

Bogotá. La industria también patrocina celebridades nacionales para sus campañas, incluso algunas de ellas han lanzado su propia marca de cerveza, como es el caso del cantante Maluma o el humorista Alejandro Riaño. Asimismo, programas sociales y ambientales son patrocinados por los fabricantes de bebidas alcohólicas; por ejemplo, la fundación Bavaria promueve numerosas iniciativas de este tipo para el cuidado del agua.

Se observan otro tipo de estrategias para la promoción de las ventas, como descuentos en precios en lugares para consumir, también llamados happy hours, o descuentos en bebidas para llevar a partir de cierto número de unidades o de volumen. También se permite la distribución de degustaciones gratuitas, mercancía marcada como gorras o camisetas, concursos y enlaces para acceder a oportunidades de compra a través de plataformas en línea. Igualmente, la figura femenina ha sido emblemática en la estrategia de mercadeo de bebidas alcohólicas. Por ejemplo, las "Chicas Águila" fueron, durante décadas, modelos seleccionadas como embajadoras de la marca de cerveza del mismo nombre; sin embargo, en los últimos años se modificó el enfoque de la campaña publicitaria y fueron sustituidas por las futbolistas de la selección Colombia femenina.

Recientemente hay evidencia de sanciones impuestas a empresas por motivo de infracciones cometidas en la estrategia de comercialización de bebidas alcohólicas. En el año 2022, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), sancionó por infracciones del régimen de protección de competencia a tres empresas del departamento de Antioquia³⁴. Estas empresas conformaron un cartel bajo la figura jurídica de una unión temporal, que controló los precios en dicho departamento, unificó las promociones y se repartió geográficamente las cuotas de mercado durante más de una década. Por otra parte, en 2023 la SIC aplicó otra sanción contra la empresa de entrega de domicilios Rappi por no informar sobre el efecto nocivo en la publicidad de bebidas alcohólicas y no haber implementado medidas suficientes para evitar su entrega a menores de edad.

3.2.6 Facilidad de acceso de la población joven

El sistema implementado para aplicar la normativa³⁵ y prevenir el consumo de alcohol por parte de menores de edad está a cargo de las autoridades locales, por medio de acciones conjuntas de la Policía y la Oficina de Seguridad de la alcaldía o el ente que haga sus funciones. En algunos municipios o distritos los operativos para verificar que no haya presencia de menores de edad en bares, discotecas o fiestas en donde se venden bebidas alcohólicas, obedece a operativos que son planeados con antelación.

En ocasiones, las acciones de vigilancia y control se originan en respuesta a quejas o reclamos de la ciudadanía. En este aspecto, la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional y SIC son las autoridades competentes para investigar las denuncias interpuestas por cualquier persona

³⁴ Resolución 42815 de 2022 de la SIC.

³⁵ El artículo 38 del Código de Policía (Ley 1801 de 2016) establece que la venta de alcohol a niños y adolescentes constituye una acción que atenta contra su integridad.

que tenga conocimiento de situaciones de venta de alcohol a menores de edad. Por ejemplo, en marzo de 2023 la SIC impuso una sanción a la empresa Rappi, plataforma tecnológica de entregas de pedidos a domicilio, por la venta de alcohol a un menor de edad. La investigación que desembocó en la sanción se originó en una denuncia por parte de una organización de la sociedad civil, a partir de información suministrada de manera confidencial por un ciudadano.

3.2.7 Precios

En materia de precios y presentaciones, la información se segmenta por canal de venta en la Tabla 1, entre establecimientos para consumir en sitio y para llevar, y responde a lo observado en el mes de junio de 2023 en las principales ciudades de Colombia para vino, cerveza, cerveza baja en alcohol, licores, cocteles y mezclas.

El formato más común para la comercialización de vinos y licores es la botella de vidrio de 750 ml. Mientras que para las cervezas es la lata de 330 ml, aunque recientemente la participación del formato de 269 ml ha aumentado. En restaurantes, la oferta de licores es escasa, por lo que se omitió ese canal para estas bebidas; sin embargo, se incluyó la copa de 44 ml (conocida comúnmente como “doble”) para su consumo en bares y discotecas. Los cócteles o mezclas se comercializan regularmente en lata de 275 ml y en botella de vidrio de 250 ml; por lo tanto, se incluyen estos dos formatos.

Tabla 1. Precios y presentaciones de bebidas alcohólicas 2023

Bebida	Distintivo / Denominación	Consumo	Establecimiento	Recipiente	Volumen	Precio medio	Precio mínimo
Vino	Merlot o Cabernet Sauvignon	En sitio	Bar/Discoteca	Botella	750 ml	\$90.000	\$60.000
			Restaurante	Botella	750 ml	\$82.600	\$60.000
		Para llevar	Supermercado	Botella	750 ml	\$28.990	\$16.990
			Conveniencia	Botella	750 ml	\$21.990	\$16.990
			Licorera	Botella	750 ml	\$34.700	\$19.500
			En línea	Botella	750 ml	\$38.500	\$23.900
Cerveza	Marcas comerciales	En sitio	Bar/Discoteca	Lata	330 ml	\$8.000	\$5.500
			Restaurante	Lata	330 ml	\$8.600	\$6.700
		Para llevar	Supermercado	Lata	330 ml	\$2.450	\$1.590
			Conveniencia	Lata	330 ml	\$3.150	\$2.500*
			Licorera	Lata	330 ml	\$3.500	\$1.500
			En línea	Lata	330 ml	\$2.700	\$1.500*
Cerveza baja en alcohol	Marcas comerciales	En sitio	Bar/Discoteca	Lata	330 ml	\$8.000	\$6.000
			Restaurante	Lata	330 ml	\$7.700	\$5.600
		Para llevar	Supermercado	Lata	330 ml	\$3.000	\$3.000
			Conveniencia	Lata	330 ml	\$2.910	\$2.910
			Licorera	Lata	330 ml	\$3.500	\$3.000
			En línea	Lata	330 ml	\$2.950	\$2.950
Licor	Marcas comerciales de ron y aguardiente	En sitio	Bar/Discoteca	Copa	44 ml	\$10.000	\$9.000
				Botella	750 ml	\$100.000	\$90.000
		Para llevar	Supermercado	Botella	750 ml	\$46.990	\$34.250
			Conveniencia	Botella	750 ml	\$50.700	\$39.050
			Licorera	Botella	750 ml	\$46.500	\$35.500
			En línea	Botella	750 ml	\$48.700	\$38.900
Cocteles y mezclas	Marcas comerciales	En sitio	Bar/Discoteca	Botella	275 ml	\$15.000	\$12.000
				Supermercado	Botella	275 ml	\$7.900
		Para llevar	Conveniencia	Lata	250 ml	\$6.850	\$6.650
				Botella	275 ml	\$8.650	\$8.000
			Licorera	Lata	250 ml	\$7.900	\$6.950
				Botella	275 ml	\$7.600	\$7.200
			En línea	Lata	250 ml	\$7.500	\$6.500
				Botella	275 ml	\$7.650	\$7.500
Lata	250 ml	\$6.500	\$6.175				

*lata de 269 ml

Fuente: Elaboración propia - PROESA

En general, los precios son más altos en los establecimientos en donde las bebidas se consumen en

sitio, la relación de precios oscila entre 2 y 4 veces con respecto a los que las venden para llevar. Los supermercados ofrecen el precio más bajo en licores: \$34.250 pesos, así como en vinos, estos últimos a la par con las tiendas de conveniencia: \$16.990. En cerveza, las licorerías ofrecen el precio más bajo: \$1.500 pesos, seguidos de cerca por los supermercados: \$1.590. Se identifica una baja diversidad de marcas de cerveza con bajo contenido de alcohol, lo cual podría explicar la poca variabilidad o la convergencia observada en el precio en todos los canales de venta para llevar. El precio más bajo encontrado fue de \$2.910 pesos en tiendas de conveniencia, \$90 pesos por debajo de los supermercados y las licorerías, las menos competitivas en términos de precio en este segmento de mercado. Las mezclas o cocteles producidos industrialmente se ofrecen a menor precio en licorerías en su presentación en botella de 275 ml a \$7.200 pesos y en línea en su presentación en lata de 250 ml a \$6.175.

3.2.8 Tamizaje, Intervenciones cortas y tratamiento

El sistema de salud colombiano contempla dentro de su normativa acciones de tamizaje, los cuales están incluidos dentro de los planes de beneficios de salud individuales y colectivos de los diferentes regímenes de afiliación que existen. Es decir que en Colombia se realizan de manera sistemática actividades de tamizaje, así como intervenciones cortas y tratamientos relacionados al consumo de bebidas alcohólicas. Para el caso del tamizaje se llevan a cabo actividades y se han implementado estrategias, especialmente en contextos educativos y en la atención primaria en salud. Sin embargo, no hay un monitoreo a las remisiones a tratamientos que pueden haberse originado en estos tamizajes, una vez se detecta exposición o consumo de riesgo.

Adicionalmente, el MSPS recomienda el uso del instrumento de tamización CARLOS-CRAFFT para jóvenes entre 14 y 18 años, validado para el contexto colombiano (Cote-Menéndez et al., 2012). Por otra parte, se han realizado encuestas a nivel nacional (para población general, universitaria y escolar) para caracterizar el consumo de sustancias psicoactivas (SPA) incluyendo preguntas específicas para el caso del consumo de bebidas alcohol e incorporando el cuestionario AUDIT³⁶. Este es un instrumento de tamizaje que clasifica el consumo individual de bebidas alcohólicas en una de las cuatro zonas de riesgo, desde la zona 1 de consumo de bajo riesgo hasta la zona 4 de posible dependencia. Además, el AUDIT sugiere el tipo de intervención requerida según la zona de consumo de riesgo donde se ubique al consumidor.

Por otra parte, en cuanto a intervenciones y tratamientos, se han elaborado guías de práctica clínica dirigidas a profesionales de la salud para la detección, prevención y tratamiento de trastornos o problemas derivadas del consumo de bebidas alcohólicas (Ministerio de Salud y Protección Social, 2015; Ministerio de Salud y Protección Social y UNODC, 2011). Por último, los tratamientos relacionados al consumo de alcohol hacen parte de la cobertura en salud del país (están dentro del Plan de Beneficios en Salud -PBS-).

³⁶ Por sus siglas en inglés, Alcohol Disorder Identification Test.

3.3 Interferencia de la industria

Esta sección presenta el análisis del nivel de interferencia de la industria de bebidas alcohólicas, identificando los actores principales, su participación, alianzas, contribuciones, así como la transparencia de su accionar, el tratamiento preferencial, las coaliciones, su relación con el entorno académico y científico y el entorno legal.

3.3.1 Actores

Las principales corporaciones transnacionales de la industria del alcohol tienen presencia en Colombia a través de diferentes modalidades. El ejemplo más significativo es la participación de las cerveceras AB InBev y SABMiller, que se fusionaron en Colombia a través de Bavaria en el año 2016, tomando el control de numerosas plantas de fabricación de cerveza existentes y construyendo nuevas. AB InBev es la cervecera más grande del mundo, produce y comercializa más de 500 marcas de cerveza a nivel global (Movendi International, 2023). Heineken, el segundo mayor productor mundial de cerveza, con más de 170 marcas registradas (Movendi International, 2023), también cuenta con la cervecería Central Cervecera de Colombia en Sesquilé, Cundinamarca. Por otra parte, las empresas Diageo, mayor productor de licores del mundo (Movendi International, 2023), Bacardí y Pernod Ricard cuentan con sedes administrativas o realizan operaciones comerciales con varias de sus marcas de bebidas.

3.3.2 Participación, alianzas y transparencia

No existe normativa que regule explícitamente la interacción gubernamental con la industria de bebidas alcohólicas, así como tampoco que se tenga un registro público de los encuentros que se lleven a cabo. En este aspecto, se han evidenciado casos de participación de esta industria en la formulación de políticas públicas relacionadas con el consumo de bebidas alcohólicas. Un ejemplo de ello es la adopción de conceptos de mercadeo en la normativa nacional con el programa lanzado en 2010 en Bogotá por Bavaria, cuyo lema fue “Saber vivir, saber beber”. En el mismo año, un decreto presidencial de adopción de medidas relacionadas con el consumo de alcohol define como una de las actividades a cargo de las entidades territoriales, “establecer estrategias que conduzcan al consumo responsable de bebidas alcohólicas con base en el principio de saber beber-saber vivir”³⁷ (Presidencia de la República, 2010). Este concepto sería retomado por el MSPS en el programa Pactos por la Vida: Fundamentación, principios y estructura de una estrategia para reducir el consumo problemático de alcohol (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013).

La industria del alcohol también participa en actividades de responsabilidad social corporativa con comunidades o en alianza con las autoridades locales. Entre los ejemplos actuales se destacan el programa Mujeres más Productivas implementado en conjunto entre Bavaria y el Ministerio de Industria en Comercio, además de otras organizaciones; así como el proyecto Mi Páramo, alianza de Bavaria, Corporaciones regionales y misiones diplomáticas de Alemania y Suiza.

³⁷ Decreto 120 de 2010, Artículo 18.

3.3.3 Contribuciones de la industria

En el país no existen políticas que restrinjan las contribuciones por parte de la industria (financieras o no financieras). Se tiene trazabilidad de contribuciones de la industria en numerosos contextos, los de mayor visibilidad y difusión mediática son, por ejemplo, los patrocinios en eventos como los carnavales o ferias de diferentes ciudades del país, como Cali, Barranquilla y Bucaramanga. No obstante, la industria también financia numerosas iniciativas de prevención del consumo de alcohol en población joven, las cuales se difunden posteriormente como acciones de responsabilidad social empresarial para contribuir a la imagen de marca.

Por otra parte, se han identificado casos en donde personas que han tenido cargos públicos han trabajado, antes o después, en la industria de las bebidas alcohólicas^{38, 39, 40}. Por último, en el presente estudio no se identificó ninguna política que exija que el gobierno o los políticos hagan públicos los registros de sus reuniones o interacciones con la industria del alcohol.

3.3.4 Tratamiento preferencial

La producción nacional de licores tiene una larga trayectoria, la Constitución Política otorga un tratamiento preferencial a los gobiernos departamentales. Estos tienen la potestad de ejercer el monopolio de la fabricación de este tipo de bebidas, cediendo las rentas que se deriven de su comercialización para financiar el gasto público en rubros particulares como la salud. En la actualidad quedan siete destilerías departamentales que son de propiedad pública: la Empresa de Licores de Cundinamarca, la Fábrica de Licores de Antioquia, la Fábrica de Licores del Tolima, la Industria de Licores del Valle, la Industria Licorera de Caldas, la Industria Licorera del Cauca y la Nueva Licorera de Boyacá. En los demás departamentos existe la opción de producir bajo la modalidad de maquila con las licoreras departamentales o de concesión con un ente privado (Zuleta y Jaramillo, 2000).

3.3.5 Coaliciones

En Colombia, la industria ha apoyado y financiado organizaciones no gubernamentales y fundaciones para el desarrollo de estrategias de prevención y de caracterización del consumo de alcohol, especialmente en contextos educativos, como el Programa Sanamente del Colectivo Aquí y Ahora en alianza con la Corporación Nuevos Rumbos, la Secretaría Distrital de Bogotá D.C y Bavaria⁴¹ y la iniciativa Smashed, para la prevención de consumo de la multinacional Diageo, el Colectivo Aquí y Ahora y Secretarías de Educación⁴².

³⁸ Carlos Andrés Ortiz actual director de Asuntos Corporativos de Diageo, trabajó en Philip Morris International (PMI) y fue Coordinador de Asuntos Legislativos del Ministerio de Hacienda.

³⁹ Daniel Ortiz Burgos fue exasesor del Ministerio de Hacienda. Actualmente trabaja como Gerente en Bavaria.

⁴⁰ Diego Molano fue director de la Fundación Bavaria y del ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar)

⁴¹ https://www.bavaria.co/sites/g/files/phfypu1316/f/Informe_de_Sostenibilidad_de_Bavaria_2019.pdf

⁴² <https://intenz.co/2021/11/29/smashed-programa-de-diageo-para-la-prevencion-del-consumo-de-alcohol-en-menores-llego-al-valle/>

3.3.6 Entorno académico y científico

La industria de alcohol ha financiado investigaciones académicas y programas educativos en Colombia. En cuanto a investigaciones se han financiado estudios relacionados con la adulteración y falsificación de bebidas alcohólicas (Fedesarrollo y SABMiller Bavaria, 2012). Una estimación de la adulteración y la falsificación de bebidas alcohólicas en Colombia y el consumo de alcohol en menores de edad (Pérez-Gómez et al., 2015). Además, la industria ha apoyado y financiado programas educativos, como el Programa Smashed para la adicción al alcohol en contextos educativos financiado por Diageo⁴³.

3.3.7 Entorno legal

No existe registro de acciones legales entre la industria del alcohol y los entes gubernamentales con relación a la legislación vigente o los proyectos legislativos. Sin embargo, hay evidencias de pronunciamientos en diferentes medios, como comunicados de prensa o comunicados públicos, en donde manifiestan su inconformidad frente a medidas tributarias como el aumento del IVA, la implementación del IVA plurifásico y el impuesto al vino (Robaina et al., 2020). Además, la Asociación PROLICORES⁴⁴ envió un comunicado a la OMS sobre su inconformidad sobre el nuevo enfoque de la Estrategia Mundial para Reducir el Uso Nocivo del Alcohol de 2022, manifestando, por ejemplo, que se debía seguir manteniendo la distinción entre consumo nocivo de alcohol y el consumo per se.

En Colombia, la cerveza con bajo contenido de alcohol (menos de 2.5% del volumen) es clasificada como alimento y por lo tanto está exenta de impuesto al consumo, lo que constituye un vacío normativo que ha sido aprovechado por la industria.

En materia de comercio internacional, la Unión Europea presentó una reclamación ante la Organización Mundial del Comercio debido al trato discriminatorio hacia sus licores (whisky, ginebra, vodka y ron). El argumento esgrimido era que, debido al monopolio fiscal que la ley otorga a los gobiernos departamentales, estos no estarían tratando los licores importados con la transparencia y la previsibilidad debidas.

⁴³ <https://intenz.co/2021/11/29/smashed-programa-de-diageo-para-la-prevencion-del-consumo-de-alcohol-en-menores-llego-al-valle/>

⁴⁴ PROLICORES es una Asociación que representa 98% de los importadores de licores destilados en Colombia.

4 Conclusiones

El presente documento presenta la primera aplicación del APT para Colombia, donde se analiza el entorno normativo y la situación “en terreno” sobre el uso de alcohol en el país. Este se estructura en torno a los tres ejes de análisis: el entorno normativo y regulatorio, características de la implementación de la regulación (“en terreno”) y características de la interferencia de la industria. A través de estas categorías se adelanta un análisis comprehensivo de la regulación y su nivel de implementación en materia de disponibilidad de bebidas alcohólicas, precios, conducción en estado de ebriedad, publicidad y mercadeo.

En materia de disponibilidad de las bebidas alcohólicas, Colombia no cuenta con un sistema de licenciamiento específico para esta actividad, como sí se observa en mercados más maduros (Babor et al., 2022). La densidad de los establecimientos que comercializan este tipo de bebidas no se encuentra regulada; sin embargo, en mercados altamente regulados (como Canadá y Estados Unidos) existe evidencia que, a mayor densidad, mayor consumo, morbilidad y mortalidad (Stockwell et al., 2009; Stockwell et al., 2013; Tabb et al., 2016).

Una de las medidas más costo efectivas para la reducción del uso nocivo de alcohol son los impuestos selectivos al consumo, medida que fue monitoreada por el instrumento. Como resultado, se encontró un diseño impositivo diferencial en función del tipo de bebida alcohólica, que en su estructura combina componentes específico y ad valorem, y a su vez presente bases gravables y tarifas distintas. En ese sentido, la medida fiscal no está orientada a alcanzar objetivos de salud pública debido a fallas en su diseño (Maldonado et al., 2023).

La heterogeneidad en la estructura del precio de las bebidas alcohólicas confirma los hallazgos señalados en estudios pasados del IAC, que señalan la complejidad de capturar la proporción del impuesto efectivamente pagado por el consumidor sobre el precio final, dado que esta combina tasas fijas con ad valorem. Además, esta proporción varía entre tipo de bebida, así como por el contenido de alcohol de una misma bebida. Por otra parte, hay una variación sustancial en los precios cuando la bebida se consume en el lugar de venta o se adquiere “para llevar” (Wall et al., 2018). Desafíos metodológicos que, por ejemplo, no están presentes en los productos de tabaco.

Sumado a esto, los instrumentos de política revisados que están orientados al control de alcohol no plantean indicadores respecto al precio o impuesto de estos productos, por lo que, no hay una meta nacional alrededor de esta medida. A nivel internacional tampoco existe una guía respecto al monto ideal del impuesto como sí ocurre, por ejemplo, con el tabaco. Para el tabaco, la OMS recomienda que la carga impositiva no sea inferior al 70% del precio final pagado por el consumidor (OMS, 2015).

En lo relacionado con el control de conducción en estado de ebriedad, la normativa establece sanciones graduales según el nivel de alcohol en la sangre. Sin embargo, sólo se encuentra casos puntuales de seguimiento a los operativos de control y las pruebas de alcoholemia realizadas a nivel de

ciertos distritos o municipios. Por lo tanto, no hay un sistema de información asociado a visibilizar esta problemática, ni al nivel de implementación de las medidas de control.

Por último, tampoco se observan medidas para disminuir la exposición al factor de riesgo a nivel nacional. Por ejemplo, no hay un marco de regulación amplio en materia de mercadeo, sólo se abordan temas puntuales como la definición de la franja infantil, el etiquetado informativo y la exhibición de la interdicción de venta a menores de edad en un lugar visible. Por lo tanto, hay una gran dependencia en la autorregulación de la industria en aspectos como las promociones digitales, los patrocinios y las alianzas (Suárez et al., 2018).

Agradecimientos

Queremos agradecer a Angélica Claro, Oscar Alejandro Marín y Andrés Vélez, por su apoyo para la aplicación del instrumento APT como expertos en materia de reducción del uso nocivo de alcohol en Colombia.

Referencias

Alcaldía de Cali. (2022). Informe mensual de eventos de movilidad. Diciembre 2022. Disponible en: <https://www.cali.gov.co/movilidad/publicaciones/177083/boletines-mensuales-2022/>

Babor, T., Casswell, S., Graham, K., Huckle, T., Livingston, M., & Osterberg, E., Rehm, J., Room, R., Rossow, I., Sornpaisarn, B. (2022). Alcohol: no ordinary commodity. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192844484.003.0002>

Casswell, S., Meier, P., MacKintosh, A.M., Brown, A., Hastings, G., Thamarangsi, T., Chaiyasong, S., Chun, S., Huckle, T., Wall, M., & You, R Q. (2012). The International Alcohol Control (IAC) study-evaluating the impact of alcohol policies. *Alcoholism, clinical and experimental research*, 36(8), 1462–1467. <https://doi.org/10.1111/j.1530-0277.2012.01738.x>

Cote-Menendez, M., Uribe-Isaza, M. M., & Prieto-Suárez, E. (2013). Validación para Colombia de la escala CRAFFT para tamización de consumo de sustancias psicoactivas en adolescentes. *Revista de Salud Pública*, 15(2), 220–232.

Fedesarrollo y SABMiller Bavaria. (2012). Una estimación de la adulteración y la falsificación de bebidas alcohólicas en Colombia. Bogotá D.C. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/2908/Lib_2012_Una%20estimaci%c3%b3n%20de%20la%20adulteraci%c3%b3n_Completo.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Fernández, C. (2018). Informalidad empresarial en Colombia. Fedesarrollo, Working paper No. 76 2018-11. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3698/WP_2018_No_76.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Gobernación del Valle del Cauca. (2020). Plan de Desarrollo del Valle del Cauca 2020–2023. <https://www.valledelcauca.gov.co/documentos/12303/plan-de-desarrollo-2020-2023/>

Huckle, T., Casswell, S., Mackintosh, A. M., Chaiyasong, S., Viet Cuong, P., Morojele, N., Parry, C. D. H., Meier, P., Holmes, J., Callinan, S., Piazza, M., Kazantseva, E., Bayandorj, T., Gray-Phillip, G., Haliday, S., Chun, S., Welch, M., Graydon-Guy, T., & Parker, K. (2018). The International Alcohol Control Study: Methodology and implementation. *Drug and alcohol review*, 37 Suppl 2, S10–S17. <https://doi.org/10.1111/dar.12650>

Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME). Colombia profile. Seattle, WA: IHME, University of Washington, 2021. Consultado en <http://www.healthdata.org/Colombia>

Karlsson, D., Holmberg, S., & Weibull, L. (2020). Solidarity or self-interest? Public opinion in relation to alcohol policies in Sweden. *Nordisk alkohol- & narkotikatidskrift NAT*, 37(2), 105–121. <https://doi.org/10.1177/1455072520904644>

Ministerio de Salud y Protección Social/UNODC (2011). Manual para la Detección e Intervención Temprana del Consumo de Sustancias Psicoactivas y Problemas de Salud Mental en los Servicios de Salud Amigables para Adolescentes y Jóvenes. Bogotá D.C.

Ministerio de Salud y Protección Social (2013). Pactos por la Vida: Fundamentación, principios y estructura de una estrategia para reducir el consumo problemático de alcohol. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/ENT/pactos-vida-estrategia-reduccion-alcohol.pdf>

Ministerio de Salud y Protección Social (2015). Guía de práctica clínica para la detección temprana, diagnóstico y tratamiento de la fase aguda de intoxicación de pacientes con abuso o dependencia del alcohol.

Ministerio de Justicia y del Derecho – Observatorio de Drogas de Colombia, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2022). Estudio de mortalidad asociada al consumo de sustancias psicoactivas 2013 - 2020. Bogotá D.C.: ODC.

Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia (2022). Estrategia Nacional de respuesta para la reducción del consumo nocivo de alcohol en Colombia. Bogotá D.C.

Ministerio de Justicia y del Derecho (2023). Política Nacional de Drogas 2023-2033 'Sembrando vida, desterramos el narcotráfico'. Bogotá DC. https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Documents/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Drogas%202023_2033%20%27Sembrando%20vida,%20desterramos%20el%20narcotr%C3%A1fico%27.pdf

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2022). Indicadores Marco Estadístico de Comercio Electrónico diciembre 2022. https://observatorioecommerce.mintic.gov.co/797/articles-273750_recurso_1.pdf

Movendi International, 2023. Big Alcohol Exposed. <https://bigalcohol.exposed/>

Norman Maldonado, Juan Camilo Herrera, Blanca Llorente, Alejandro Marín (2023). Impuestos a Bebidas Alcohólicas en Colombia. Políticas en Breve No. 10. PROESA - Centro de Investigación en Protección Social y Economía de la Salud, Universidad Icesi. ISSN 2256-4063 (en línea). DOI: 10.18046/EUI/ProPB10. <https://www.icesi.edu.co/proesa/images/publicaciones/politicas-en-breve/pdf/proesa-pb-10.pdf>

Olsson, B., Ólafsdóttir, H., & Room, R (2002). Introduction : Nordic traditions of studying the impact of alcohol policies.

Organización Mundial de la Salud. (2020). Alcohol consumption and sustainable development: fact sheet on Sustainable Development Goals (SDGs): health targets. Organización Mundial de la Salud. Oficina Regional para Europa.

Organización Mundial de la Salud (2019). The SAFER technical package: five areas of intervention at national and subnational levels. <https://iris.who.int/handle/10665/330053>

Organización Mundial de la Salud (2015). WHO report on the global tobacco epidemic, 2015: raising taxes on tobacco. World Health Organization. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/178574>

Pérez-Gómez, A., Mejía-Trujillo, J., Reyes-Rodríguez, M.F. y Cardozo-Macías, F. (2015). Segundo Estudio de Consumo de alcohol en menores de 18 años en Colombia (2015). Corporación Nuevos Rumbos: Bogotá D.C. <https://nuevosrumbos.org/blog?tit=Segundo+Estudio+de+Consumo+de+alcohol+en+menores+de+18+a%C3%B1os+en+Colombia%3A+2015.&vistaprevia=news&secnew=-Publicaciones&catnew=Libros>

Robaina, K; Babor, T; Pinsky, I; and Johns, P; (2020) The alcohol industry's commercial and political activities in Latin America and the Caribbean: Implications for public health. NCD Alliance, Global Alcohol Policy Alliance, Healthy Latin America Coalition, and Healthy Caribbean Coalition.

Stockwell T, Zhao J, Macdonald S, et al. (2009) Changes in per capita alcohol sales during the partial privatization of British Columbia's retail alcohol monopoly: a multilevel local area analysis. *Addiction*, 104, 1827– 36.

Stockwell T, Zhao J, Martin G, et al. (2013) Minimum alcohol prices and outlet densities in British Columbia, Canada: estimated impacts on alcohol-attributable hospital admissions. *Am J Public Health*, 103, 2014– 20.

Suárez, L., Arciniegas, J. & Orejuela, D. (2018). Regulación de la publicidad de bebidas alcohólicas: estrategias para la protección de la población juvenil. Ministerio de Salud y Protección Social. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PES/regulacion-publicidad-bebidas-alcoholicas.pdf>

Tabb, L. P., Ballester, L., & Grubestic, T. H. (2016). The spatio-temporal relationship between alcohol outlets and violence before and after privatization: A natural experiment, Seattle, Wa 2010–2013. *Spatial and spatio-temporal epidemiology*, 19, 115–124. <https://doi.org/10.1016/j.sste.2016.08.003>

Wall, M., Casswell, S., Callinan, S., Chaiyasong, S., Viet Cuong, P., Gray-Phillip, G., & Parry, C. D. H. (2018). Alcohol taxes' contribution to prices in high and middle-income countries: Data from the International Alcohol Control Study. *Drug and alcohol review*, 37 Suppl 2, S27–S35. <https://doi.org/10.1111/dar.12638>

Zuleta, L. & Jaramillo, L. (2000). La industria de licores en Colombia. Estudio Elaborado para la Industria Internacional. FEDESARROLLO. https://repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/986/Repor_Octubre_2000_Zuleta_y_Jaramillo.pdf?Sequence=1&isallowed=y

PROESA



Universidad Icesi - Edificio B, piso 2
Calle 18 No - 122-135, Cali - Colombia
Telefono: +60 (2) 5552334 Ext: 8074

Correo: contacto@proesa.org.co

www.icesi.edu.co/proesa

