

Documento Conpes



3719

Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación

**ESTRATEGIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA UNICO NACIONAL DE
INFORMACION Y RASTREO -SUNIR**

Departamento Nacional de Planeación - DDE
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
Federación Nacional de Departamentos

Versión aprobada

Bogotá D.C., Enero 31 de 2012

Resumen

Este documento busca generar lineamientos de política orientados a desarrollar una estrategia para el diseño y puesta en marcha del Sistema Único Nacional de Información y Rastreo – SUNIR, creado mediante el Parágrafo 4° del artículo 227 de la Ley 1450 de 2011, para obtener toda la información correspondiente a la importación, producción, distribución, consumo y exportación de los bienes sujetos al impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, de cerveza, sifones, refajos y mezclas y de cigarrillos y tabaco elaborado.

Este sistema registrará y permitirá la consulta automática de la información relevante para las funciones de fiscalización de los productos sujetos al impuesto al consumo sobre los cuales tienen asignadas funciones de fiscalización la DIAN en el nivel nacional y los 32 departamentos y el Distrito Capital en el territorial.

Clasificación: C011

Palabras claves: Identificar, localizar, rastreo, impuesto al consumo, trazabilidad, verificar, número de identificación único, agregación

CONTENIDO

I.	INTRODUCCIÓN	4
II.	ANTECEDENTES.....	5
III.	DIAGNOSTICO.....	11
IV.	OBJETIVOS.....	27
V.	ESTRATEGIAS DE IMPLEMENTACIÓN DEL SUNIR	29
VI.	PLAN DE ACCIÓN.....	31
VII.	FINANCIAMIENTO	32
VIII.	RECOMENDACIONES	33
IX.	BIBLIOGRAFÍA.....	34
X.	GLOSARIO	35

I. INTRODUCCIÓN

A pesar de las medidas de choque y de control que la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN¹, los departamentos y el Distrito Capital² han ejecutado durante los últimos años, persiste la existencia del contrabando y evasión fiscal de productos sujetos al impuesto al consumo en el territorio nacional, así como la proliferación de la adulteración y falsificación que genera importantes riesgos de salud pública.

Ante la necesidad de fortalecer la acción del Estado el Gobierno Nacional mediante el presente documento Conpes establece los lineamientos para implementar un Sistema Único Nacional de Información y Rastreo – SUNIR, que contribuya de forma eficaz e integral, mediante los esfuerzos mancomunados de la Nación y los entes territoriales, a la reducción y erradicación de estos flagelos por efecto de la introducción, producción, comercialización y distribución ilegal de estos productos.

Una adecuada y oportuna coordinación entre las diferentes entidades públicas encargadas de garantizar la recaudación de estos tributos, redundará positivamente en el financiamiento de las competencias gubernamentales y por esta vía en el mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana.

La iniciativa de la formulación de este documento CONPES surgió como consecuencia de la abierta disposición del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la DIAN, la Federación Nacional de Departamentos y de los Gobiernos Departamentales de consolidar el trabajo conjunto e integrar las políticas, acciones y actuaciones realizadas, acorde con las competencias funcionales que corresponden a cada actor.

Dentro de este documento se traza la estrategia para el diseño y puesta en marcha del Sistema Único Nacional de Información y Rastreo – SUNIR, creado mediante el Parágrafo 4° del artículo 227 de la Ley 1450 de 2011, que permita el control eficiente de la circulación de productos sujetos al impuesto al consumo (cervezas, sifones, refajos y mezclas, licores, vinos, aperitivos y, similares, cigarrillos y tabaco elaborado) y participaciones económicas del monopolio de licores destilados y alcoholes, al cual se integren los departamentos y el Distrito Capital.

¹Unidad Administrativa Especial Dirección de impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con facultades legales para coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado Colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias.

² De conformidad con la Ley 223 de 1995 son los sujetos activos del impuesto al consumo, facultados para controlar y fiscalizar el efectivo recaudo del mismo.

Este documento define un plan de acción para la implementación del Sistema Único Nacional de Información y Rastreo – SUNIR, el cual estará a cargo de las entidades involucradas.

El presente documento se divide en siete secciones adicionales a esta introducción. En la segunda sección se presentan los antecedentes sobre el tema; en la tercera, se incluye el diagnóstico de la situación de los sistemas de información y de otros instrumentos para el control de los bienes sujetos al impuesto al consumo; en la cuarta, se plantean los objetivos del Sistema Único Nacional de Información y Rastreo; en la quinta, se describen las estrategias para la implementación del Sistema Único Nacional de Información y Rastreo – SUNIR; en la sexta, se presenta el plan de acción para la implementación del sistema. En la séptima, se determina el esquema de financiamiento del sistema. Finalmente, se plantean las recomendaciones derivadas de este documento CONPES.

II. ANTECEDENTES

A. Marco Internacional

A continuación se presentan los compromisos que Colombia ha adquirido para el control del tabaco y algunas experiencias internacionales sobre el uso de sistemas de señalización y rastreo.

El Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud – OMS para el control del tabaco, suscrito en Ginebra (Suiza) el 21 de mayo de 2003, fue aprobado en Colombia a través de la Ley 1109 del 27 de diciembre de 2006 y promulgado mediante el Decreto 2871 de 2008. En virtud del mismo, nuestro país se comprometió a adoptar y aplicar medidas legislativas, ejecutivas, administrativas u otras que resulten eficaces para que todos los paquetes o envases de productos de tabaco y todo empaquetado externo de dichos productos lleven una indicación que ayude a determinar su origen. Así mismo se debe examinarla posibilidad de establecer un régimen práctico de seguimiento y localización que brinde mayores garantías al sistema de distribución y ayude en la investigación del comercio ilícito.

Dentro del Convenio Marco de la OMS para el control de tabaco se desarrolló el *“Análisis de la tecnología disponible para usar marcas únicas, teniendo presente el sistema mundial de seguimiento y localización propuesto en el texto de negociación de un protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco”*³. Es importante tener en cuenta las conclusiones de este estudio para el diseño e implementación del Sistema Único Nacional de Información y Rastreo – SUNIR y considerar los requisitos que deben tener las tecnologías de marcado de los productos. En este sentido es relevante analizar los elementos básicos de los sistemas de marcado discutidos en el estudio, así como los mecanismos de marcado empleados en Brasil, la Unión Europea y Turquía para los cigarrillos.

³ FCTC/COP/INB-IT/4/INF.DOC./1, 2 de marzo de 2010, Cuarta Reunión en Ginebra (Suiza) del Órgano de Negociación Intergubernamental de un Protocolo sobre Comercio Ilícito de productos de Tabaco.

En Brasil y Turquía todos los paquetes de cigarrillos llevan un timbre fiscal impreso por las autoridades del país que incorpora un código DataMatrix 2D invisible y seguro que incluye un número de serie único para cada paquete de cigarrillos destinado a la venta en el país. Esto ayuda a las autoridades a distinguir los productos lícitos de los productos ilícitos introducidos de contrabando en su territorio.

En la Unión Europea, Philip Morris International imprime o etiqueta con números de serie únicos (sin tecnología de código de barras) los paquetes destinados a mercados especiales, como Alemania o Portugal, usando para ello el sistema Codentify de la compañía.

Dentro de las conclusiones del estudio se señala que el seguimiento a la unidad de producto en los países mencionados, no siempre se extiende hasta el segundo o tercer comprador de la cadena de suministro y la agregación no se extiende hasta la unidad de embalaje vendible más pequeña (solo se marcan los paquetes de cigarrillos).

Uso de sellos o estampillas fiscales por región o país

A nivel mundial la evolución del uso de sellos o estampillas fiscales⁴, se ha presentado de la siguiente manera:

En el año 1990 menos de 20 países estaban usando los sellos fiscales. Actualmente 77 países en todo el mundo ya los utilizan para marcar alcohol, cigarrillos o ambos. Entre estos países es más frecuente su uso para cigarrillos (68 países en total) que para bebidas alcohólicas (59 países).

Por región el área donde la mayoría de los países tienen estampillas fiscales es Europa Oriental y la ex Unión Soviética, siendo esta última la responsable del crecimiento de sellos fiscales en el mundo en los últimos 15 años.

En Europa occidental, por el contrario, los programas o esquemas de sellos fiscales no son tan comunes. Únicamente 7 países aplican estos programas para bebidas alcohólicas y 11 países para cigarrillos.

En África y Oriente Medio la mayoría de los países no tienen sellos ni para cigarrillos ni bebidas alcohólicas lo que se debe a la falta de recursos (África), a los bajos niveles de consumo de alcohol por razones culturales o religiosas (Oriente Medio) y a la falencia de una práctica generalizada de aumentar los ingresos a través de los impuestos especiales (Oriente Medio).

Sellos Fiscales para bebidas alcohólicas

El mercado mundial de bebidas alcohólicas equivale a 26.000 millones de botellas anuales de 75cl con una graduación alcohólica de 18% o más. De este total, el 46% de consumo

⁴ Tax Stamps A Technical Study And Market Report – First Edition. Publicado por Reconnaissance International (2007).

corresponde a los países donde existen programas de sellos tributarios (12.000 millones de botellas) y el 54% restante (14.000 millones de botellas) se encuentra en países donde no hay programas de sellos fiscales. En total, 59 países cuentan con estos programas y 118 países no los tienen.

Los países con mayor consumo de bebidas alcohólicas son China, Estados Unidos, Japón, Corea del Sur, Rusia, India y Brasil. Los tres últimos actualmente cuentan con programas de sellos fiscales en los cuales utilizan 6.34 mil millones de estampillas lo que representa 53% de todos los sellos de impuestos sobre el alcohol en el mundo.

Sellos Fiscales para cigarrillos

A nivel mundial el volumen total de consumo de cigarrillos es de 5.5 billones anuales. Los 10 mayores consumidores de cigarrillos (67% del consumo mundial) son China, USA, Rusia, Japón, Indonesia, Turquía, Brasil, Alemania, India y Ucrania

Actualmente 45% (2,47 billones) de cigarrillos son consumidos en países que cuentan con un esquema de sellos fiscales. Asumiendo un promedio de un sello por paquete de 20 cigarrillos (más del 90% de cigarrillos son distribuidos en paquetes de 20 unidades), esto equivale a un total de 123.8 mil millones de sellos, que corresponde a 151 mil millones de paquetes de cigarrillos no cubiertos actualmente por un esquema de sellos fiscales.

B. Normas Nacionales

La normatividad vigente en Colombia relacionada con productos sujetos al impuesto al consumo y en materia de monopolio rentístico sobre los licores destilados y alcoholes potables, es la siguiente:

Monopolio rentístico sobre los licores destilados y alcoholes, las normas que regulan la materia se encuentran establecidas en el Decreto N° 244 de 1906 que desarrolla en lo pertinente el Decreto Legislativo N° 400 de 1905, además las normas contenidas en los Artículos 61 y 63 de la Ley 14 de 1983 compiladas en los artículos 121 y 123 del Decreto Extraordinario 1222 de 1986 contentivo del Régimen Departamental.

Asimismo, la Ley 788 de 2002, en su Artículo 49, asimiló la base para la liquidación de las participaciones económicas del monopolio de licores destilados a la misma que se aplica para la liquidación de los impuestos al consumo de licores, vinos, aperitivos y, similares, o sea al grado alcoholimétrico que contenga el producto.

Impuesto al consumo de cervezas, sifones refajos y mezclas, este se encuentra regulado en las disposiciones del Capítulo VII de la Ley 223 de 1995, en las disposiciones comunes contenidas en el Capítulo XI de la misma Ley y en los Artículos 59 y 62 de la Ley 788 de 2002.

Impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y, similares, se encuentra regulado en el Capítulo VIII de la Ley 223 de 1995, en las disposiciones comunes contenidas en el Capítulo X de la misma Ley, en los Artículos 49 y siguientes de la Ley 788 de 2002, con las modificaciones introducidas en el Artículo 8 de la Ley 1393 de 2010.

Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado se encuentra regulado en el Capítulo IX de la Ley 223 de 1995, en las disposiciones comunes contenidas en el Capítulo X de la misma Ley, en el Artículo 132 de la Ley 488 de 1998, en el artículo 76 de la Ley 1111 de 2006 y en los Artículos 5 y 6 de la ley 1393 de 2010.

La Ley 223 de 1995, ha sido objeto de las siguientes reglamentaciones en lo relativo a los impuestos al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas, licores, vinos, aperitivos y, similares, cigarrillos y tabaco elaborado, que se encuentran vigentes:

- Decreto 1640 de 1996, que reglamentó lo relativo al funcionamiento del **Fondo- Cuenta** de impuestos al consumo de productos extranjeros, creado por el Artículo 224 de la Ley 223 de 1995.
- Decreto 2141 de 1996, a través del cual se reglamentó lo relativo al cumplimiento de deberes formales de los responsables de los impuestos al consumo en examen, la determinación del precio de venta al detallista para el impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas, el procedimiento de aprehensión y decomiso del contrabando de bienes generadores de impuestos al consumo y de participaciones económicas en el monopolio de licores, entre otros.
- El Decreto 650 de 1996, a través del cual, entre otros temas, se reglamentó lo relativo al concepto de “**Tabaco elaborado**” para los efectos del impuesto al consumo de tales bienes.
- El Decreto 3071 de 1997, a través del cual se reglamentó el Artículo 219 de la Ley 223 de 1995 en lo relativo al sistema nacional de control de transporte “**Tornaguías**” de productos generadores de impuestos al consumo y objeto de monopolio rentístico sobre licores.

En este contexto normativo, cabe señalar que para controlar y garantizar el pago de los impuestos del orden nacional y departamental se creó el **Sistema Único de Señalización Integral y Rastreo –SUSIR** a través del Decreto 2462 de 2010, en el cual se estableció un plazo inicial de 4 meses para que la DIAN expidiera la Resolución definiendo los aspectos técnicos, operativos, de procedimiento, mercancías que estarían sujetas al sistema, para asegurar la implementación y efectividad del SUSIR. Posteriormente, mediante el Decreto 4185 de 2010 se amplió este plazo en un (1) año más, contado desde la fecha de entrada en vigencia de este decreto (9 de noviembre de 2010).

Dentro del plazo señalado anteriormente, se presentó una demanda de nulidad ante la Sección Cuarta del Consejo de Estado sobre el Decreto 2462 de 2010, la cual está en curso

actualmente. Por esta razón, se solicitó al Gobierno Nacional formular la iniciativa, para que a través de una ley se creara el Sistema Único Nacional de Información y Rastreo.

Por lo anterior, a través del párrafo 4º del artículo 227 de la Ley 1450 de 2011, se establece el Sistema Único Nacional de Información y Rastreo en los siguientes términos:

“(…)

Artículo 227. Obligación de suministro de información. *Para el desarrollo de los planes, programas y proyectos incluidos en el presente Plan y en general para el ejercicio de las funciones públicas, las entidades públicas y los particulares que ejerzan funciones públicas pondrán a disposición de las demás entidades públicas, bases de datos de acceso permanente y gratuito, con la información que producen y administran. Las entidades productoras y usuarias de la información deben garantizar la observancia de las limitaciones de acceso y uso referidas al derecho de habeas data, privacidad, reserva estadística, los asuntos de defensa y seguridad nacional, y en general, todos aquellos temas a los que la ley les haya otorgado el carácter de reserva.*

La obligación a la que se refiere el presente artículo constituye un deber para los servidores públicos en los términos del artículo 34 del Código Disciplinario Único, Ley 734 de 2002.

“(…)

PARÁGRAFO 4o. *Los Departamentos y el Distrito Capital estarán obligados a integrarse al Sistema Único Nacional de Información y Rastreo, que para la identificación y trazabilidad de productos tenga en cuenta las especificidades de cada uno, y a suministrar la información que este requiera. Este sistema se establecerá para obtener toda la información correspondiente a la importación, producción, distribución, consumo y exportación de los bienes sujetos al impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, de cerveza, sifones, refajos y mezclas y de cigarrillos y tabaco elaborado.*

El Sistema Único Nacional de Información y Rastreo será administrado por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y deberá entrar a operar dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley. El Gobierno Nacional reglamentará la materia. (Subrayado fuera de texto).

La política está contenida en el capítulo 7, Soportes Transversales de la Prosperidad Democrática, del documento “*Bases de Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*”, el cual señala:

“(…) La eficiencia del Estado no sólo se relaciona con su estructura organizacional sino también con la capacidad para la obtención de recursos y el manejo de éstos, de tal manera que se logren los objetivos propuestos de una forma eficiente y productiva. Dadas las necesidades de gasto por parte de la Nación, es necesario que el Gobierno optimice la obtención de recursos tributarios para lo cual no sólo se requiere contar con un estatuto tributario sencillo y claro sino con una administración tributaria efectiva (…) Esto refleja lo importante que es contar con una administración tributaria eficaz y moderna y, por lo tanto, los recursos que se destinen a este fin se verán reflejados en ganancias significativas para el fisco nacional”. (Subrayado).

Adicionalmente, el Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011) aplicable a los productos nacionales y extranjeros, establece como objetivos proteger, promover y garantizar la efectividad y el libre ejercicio de los derechos de los consumidores. En ese sentido consagra el

amparo y el respeto a la dignidad de los consumidores y a sus intereses económicos, entre otros aspectos, respecto de la protección frente a los riesgos para su salud y seguridad y al acceso a una información adecuada que les permita hacer elecciones bien fundadas. De esta forma, la implementación de sistemas de acceso a información sobre productos que se ofrezcan o se pongan en circulación en el mercado, constituye un mecanismo que contribuye a la protección de los derechos de los consumidores.

C. Acuerdo de Cooperación FND-DIAN

El día 2 de marzo de 2011 se suscribió un Acuerdo de Cooperación, celebrado entre la Federación Nacional de Departamentos⁵ y la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, cuyo objeto es *“Diseñar, establecer e implementar un Plan de Acción que incluya procesos, procedimientos y un sistema de cooperación para combatir el contrabando, la adulteración y falsificación de productos sujetos al impuesto al consumo en el territorio nacional”*.

En la cláusula segunda este Convenio establece las actividades a ejecutar, dentro de las cuales se encuentran: *"B) Aunar esfuerzos para disminuir la introducción, venta y distribución ilegal de productos sujetos al impuesto al consumo en Colombia, propendiendo por la utilización de procesos, procedimientos y equipos efectivos y eficientes para monitorear y rastrear la introducción, envío, almacenamiento, distribución y venta de estos productos"*.

III. DIAGNÓSTICO

1. Situación actual

En Colombia están sujetos al impuesto al consumo los siguientes productos: cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas; licores, vinos, aperitivos y similares; y cigarrillos y tabaco elaborado. Estos productos están sometidos a varios gravámenes, con diferentes sujetos activos y pasivos, beneficiarios, bases gravables, hechos generadores, tarifas, causación, pago y procedimientos.

El gravamen arancelario y el IVA son impuestos de propiedad de la Nación, administrados por la DIAN. El impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares,

⁵La Federación Nacional de Departamentos fue creada en 1994 durante la VIII Cumbre General de Mandatarios Seccionales realizada en Popayán, organización sin ánimo de lucro, cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, que agremia a los 32 departamentos del país en los asuntos de interés común ante las diferentes instancias del Estado.

cerveza, sifones, refajos y mezclas, y de cigarrillos y tabaco elaborado se encuentra cedido a los departamentos y al distrito Capital⁶, en proporción al nivel de consumo de los productos gravados en sus jurisdicciones. Los departamentos son responsables de la administración de estos impuestos y de las participaciones en licores⁷.

De acuerdo al artículo 336 de la Constitución Política de 1991 y al artículo 61 de la Ley 14 de 1983, los Departamentos tienen el monopolio en la producción y en la comercialización de licores destilados, y es de libre decisión la producción y comercialización de productos propios o de terceros por el Departamento directamente o a través de particulares. Por esta razón, los departamentos pueden impedir la entrada de cualquier licor cuando lo consideren conveniente.

La cerveza, los vinos, aperitivos y similares no están sujetos al monopolio y por lo tanto son de libre producción y distribución y causan el impuesto nacional de consumo de acuerdo con lo previsto en la Ley 223 de 1995.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley 788 de 2002, los departamentos podrán dentro del ejercicio del monopolio de licores destilados, en lugar del impuesto al consumo, aplicar a los licores una participación. Esta participación se establecerá por grado alcohométrico y en ningún caso podrá tener una tarifa inferior al impuesto. Por consiguiente, los licores destilados sobre los cuales el departamento decide no ejercer el monopolio causan el impuesto nacional de consumo, de acuerdo con las tarifas fijadas por la ley.

Los impuestos y las participaciones deben ser pagados en los departamentos por los productores o introductores, según el caso.

La introducción y venta de licores destilados, nacionales o extranjeros en los departamentos que ejercen el monopolio debe contar con autorización, mediante convenios o contratos celebrados entre la autoridad departamental y las firmas productoras, importadoras o introductoras, en donde se establecen las participaciones económicas en el precio del producto, sin sujetarse a los límites inferiores de las tarifas de impuestos al consumo⁸.

De acuerdo con la Ley 223, los sujetos pasivos o responsables del impuesto al consumo: productores, importadores y, solidariamente con ellos, los distribuidores, deben declararlo. Tratándose de **productos nacionales** presentan la declaración directamente ante la Oficina de Rentas del departamento donde se va a comercializar el producto. Para **los productos extranjeros**, las declaraciones de impuestos al consumo se presentan ante el **Fondo Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros**⁹ que es una cuenta creada en el presupuesto

⁶Art. 185 y siguientes de la Ley 223 de 1995

⁷La fiscalización, liquidación oficial, discusión, cobro y recaudo de los impuestos al consumo... es competencia de los departamentos y del Distrito Capital, en lo que a este corresponda... ", artículo 221 de la Ley 223 de 1995.

⁸ Con la condición de que los porcentajes de participación no sean inferiores a las establecidas por la ley para el impuesto al consumo de licores.

⁹ ARTÍCULO 224 DE LA LEY 223 DE 1995. FONDO-CUENTA DE IMPUESTOS AL CONSUMO DE PRODUCTOS EXTRANJEROS. Créase un fondo-cuenta especial dentro del presupuesto de la corporación conferencia nacional de

de la Federación Nacional de Departamentos, mediante la cual se recauda, administra y gira a las entidades territoriales los recursos del impuesto al consumo de productos importados que corresponden a cada entidad territorial.

La ley 223 de 1995, establece dos (2) tipos de instrumentos para controlar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los productos sujetos al impuesto de consumo en los departamentos y el Distrito Capital: a) el Sistema Único Nacional de Control de Transporte de Productos Gravados con el Impuesto al Consumo; y b) la señalización, para indicar que los productos han causado el impuesto al consumo y pueden ser distribuidos en la respectiva entidad territorial. Estos dos instrumentos se aplican actualmente de la siguiente manera:

a) Sistema Único Nacional de Control de Transporte:

El Decreto 3071 de 1997 define el Sistema Único Nacional de Control de Transporte de Productos Gravados con el Impuesto al Consumo como “... *el conjunto de disposiciones que regulan la movilización en el territorio nacional de productos nacionales y extranjeros gravados con los impuestos al consumo o que sean objeto del monopolio rentístico de licores, y sus efectos fiscales*”. El propósito de este sistema es asegurar el pago correcto de los tributos a los departamentos y al Distrito Capital, teniendo en cuenta que el hecho generador del impuesto al consumo o de la participación en el monopolio de licores destilados es el consumo dentro de la respectiva entidad territorial.

Este decreto establece que ningún productor, importador, y/o distribuidor o transportador podrá movilizar mercancías gravadas con impuestos al consumo, o que sean objeto del monopolio rentístico de licores destilados, entre departamentos o entre éstos y el distrito Capital, sin la autorización que para el efecto emita la autoridad competente. Esta autorización se realiza mediante un certificado único nacional expedido por las autoridades departamentales y el Distrito Capital denominado “tornaguía”, a través del cual se autoriza y controla la entrada, salida y movilización de productos gravados con impuesto al consumo.

Existen en la actualidad tres clases de tornaguías: las de **Movilización** a través de las cuales se autoriza el transporte de los productos entre entidades territoriales; las de **Reenvío** con las cuales se autoriza el transporte de mercancías cuando éstas habían sido declaradas para consumo en la entidad territorial de origen, pero que posteriormente se decide trasladarlas a otra entidad territorial; y las de **Tránsito**, mediante las cuales se autoriza el transporte de mercancías al interior de la misma entidad territorial o de mercancías en tránsito hacia otro país.

gobernadores, en el cual se depositarán los recaudos por concepto de los impuestos al consumo de productos extranjeros. La administración, la destinación de los rendimientos financieros y la adopción de mecanismos para dirimir las diferencias que surjan por la distribución de los recursos del Fondo-Cuenta será establecida por la Asamblea de Gobernadores y del Alcalde del Distrito Capital, mediante acuerdo de la mayoría absoluta.

b) Instrumentos de señalización:

La ley 223 de 1995¹⁰, establece que los departamentos y el Distrito Capital podrán establecer la obligación a productores o importadores de señalar los productos destinados al consumo en cada departamento y el distrito Capital. En el ejercicio de estas facultades, cada entidad territorial autónomamente define y reglamenta los instrumentos y procedimientos de señalización.

La estampilla no es el único instrumento de señalización utilizado por los departamentos en Colombia, ni el único autorizado por la ley. Hay departamentos que utilizan simultáneamente varios sistemas de señalización de productos (identificadores moleculares, radiofrecuencias y estampillas). Sin embargo, en la actualidad la mayoría de los departamentos señala los licores, vinos, aperitivos y similares, nacionales e importados mediante estampillas, con excepción de los licores destinados al consumo en el mismo departamento, aunque algunos exigen la colocación de estampillas sobre la cerveza y los cigarrillos importados.

En la actualidad los instrumentos para controlar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los productos sujetos al impuesto de consumo con los departamentos y el Distrito Capital, se integran en los sistemas de información que se describen a continuación:

Sistema Infoconsumo

El Distrito Capital y 28 departamentos contratan de manera independiente mediante la modalidad de outsourcing el servicio de sistematización y automatización para el control integral del impuesto al consumo con una empresa privada, la cual administra el sistema de información denominado *Infoconsumo*. En este sistema se registran las operaciones relacionadas con la producción, movilización, transporte, causación y pago de impuestos de los productos nacionales gravados con el impuesto al consumo y el monopolio de licores. *Infoconsumo* adicionalmente cuenta con un componente de codificación y señalización, como parte de un sistema de seguimiento y localización de productos denominado *SYCTRACE*, que de acuerdo con la información suministrada por la Federación Nacional de Departamentos está contratado actualmente por diecisiete (17) departamentos: Amazonas, Antioquia, Bolívar, Caldas, Caquetá, Cauca, Guajira, Huila, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima y Valle.

Los departamentos de Arauca, Vichada, Boyacá y San Andrés y Providencia tienen sistemas de información propios o contratados con otras empresas y no están interconectados con el sistema *Infoconsumo*.

¹⁰Art. 218 Ley 223 de 1995

Sistema Fondo Cuenta

El **Fondo Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros**¹¹ es una cuenta especial dentro del presupuesto de la Federación Nacional de Departamentos, en la cual se depositan los recursos provenientes del impuesto al consumo de productos extranjeros. El objeto del Fondo Cuenta es el de recaudar, administrar y girar los recursos pertenecientes a los departamentos por dicho concepto.

El Fondo Cuenta se encarga de la recepción de las declaraciones tributarias ante el Fondo en las entidades bancarias autorizadas; la administración de los recursos; la recepción y administración de los documentos que intervienen en el proceso, tales como las declaraciones ante el Fondo Cuenta, declaraciones ante los Departamentos, tornaguías, liquidaciones oficiales de corrección y devoluciones; el giro de los recursos a las entidades territoriales; y la administración de sistema de información que controla las declaraciones de importación y los giros y descuentos a los departamentos.

Procesos de control del cumplimiento de las obligaciones aduaneras y tributarias de los bienes sujetos al impuesto al consumo:

Dentro de los procesos de control establecidos en la Ley 223 de 1995 y sus decretos reglamentarios, el primer paso en la importación legal de productos sujetos a los impuestos al consumo es la presentación de una declaración de importación y su aceptación por parte de la DIAN.

Posteriormente, el importador debe pagar los tributos aduaneros correspondientes, diligenciar la declaración de impuesto al consumo, y liquidar y pagar este impuesto a órdenes del **Fondo-Cuenta**¹². Para estos productos, el impuesto al consumo se causa en el momento de su introducción al país, excepto cuando se trata de productos en tránsito hacia otros países. Los departamentos y el Distrito adquieren el derecho sobre este impuesto en el momento de su introducción en la respectiva entidad territorial¹³.

Tanto en el caso de los licores como en los de cigarrillos y cervezas, la DIAN adelanta el control de las mercancías extranjeras introducidas al territorio nacional, verificando el cumplimiento de las obligaciones aduaneras y el pago del impuesto al consumo. Una vez cumplidos estos requisitos, se autoriza el levante de la mercancía por parte de la DIAN.

Para los productos importados, los importadores o distribuidores tienen la obligación de declarar el impuesto al consumo o la participación ante las Secretarías de Hacienda de los Departamentos o del Distrito Capital, en el momento de su introducción en la respectiva entidad

¹¹ Creado por el artículo 224 de la Ley 223 de 1995

¹² Cuenta especial dentro del presupuesto de la Federación Nacional de Departamentos para el recaudo de los impuestos al consumo de productos importados.

¹³ Artículo 204, Ley 223 de 1995

territorial. La declaración de impuestos ante el departamento es un requisito para la solicitud del giro de los recursos del **Fondo-Cuenta** al Departamento, por concepto de impuesto al consumo¹⁴. Cuando el destino es distinto al departamento de importación, el importador debe solicitar la tornaguía de movilización, y declarar la mercancía al llegar al depósito autorizado en el departamento de destino.

Las mercancías importadas pueden o no ser declaradas en el mismo departamento de ingreso del producto al país o en otro departamento. En el caso de los licores, vinos aperitivos y similares consumidos en el departamento en donde se introduce al país, el responsable de la distribución debe colocar una estampilla u otra señal en el depósito autorizado por la Secretaría de Hacienda del departamento, y cuando la mercancía requiere ser trasladada desde el punto de importación a un depósito autorizado, debe solicitarse una tornaguía de tránsito. Los licores, vinos, aperitivos y similares deben ser estampillados o señalizados en el depósito de llegada, aunque algunos departamentos exigen también la señalización de cigarrillos y cervezas importadas.

Para los licores de producción nacional, la entidad territorial autoriza lugares de producción dentro de su jurisdicción y los productores deben presentar un acta de producción ante el Jefe de la Unidad de Rentas o el funcionario competente. Esta información puede ser utilizada para verificar la disponibilidad de mercancías y autorizar su movilización desde los sitios de producción. El impuesto al consumo se causa en el momento en que el fabricante entrega el producto en fábrica o en planta para su distribución, venta o permuta en el país.

En el caso de los licores, vinos, aperitivos y similares, cuando la mercancía es destinada al consumo en el mismo departamento, el productor debe colocar las estampillas o señales, como condición para disponer de sus productos, con excepción de las mercancías producidas por las licoreras departamentales. Las fábricas departamentales de licores requieren una tornaguía de tránsito para movilizar sus productos dentro del departamento¹⁵; las demás empresas no requieren tornaguía para este propósito, ya que es suficiente presentar a las autoridades que lo requieran la factura y los productos debidamente estampillados o señalizados.

Cuando se trata de mercancías destinadas a otros departamentos se requiere una tornaguía de movilización, la cual debe ser presentada en el departamento de destino, para registrarla en el inventario del depósito de llegada. La mercancía es declarada en la entidad territorial de destino donde debe colocarse la respectiva estampilla o señal cuando el departamento lo exija. En todos los casos la declaración y el pago del impuesto deben realizarse de acuerdo con los plazos y procedimientos establecidos en la ley.

¹⁴En la declaración debe indicarse la base gravable según el tipo de producto, en formularios diseñados por la Federación Nacional de Departamentos. En el caso de un departamento que ejerce el monopolio de licores y haya fijado tarifas superiores a las del impuesto al consumo, el importador o distribuidor deberá especificar los ajustes en sus obligaciones con el departamento, y deberá pagar las diferencias a órdenes de la tesorería del departamento.

¹⁵ Usualmente, los productos de las fábricas de licores destinados al consumo dentro del mismo departamento no son señalizados

2. Problemática actual:

A. Problema Central

Las instituciones involucradas en el desarrollo de este documento han identificado que el conjunto de los sistemas de información utilizados por las entidades territoriales para el control de los bienes sujetos al impuesto al consumo presenta las siguientes debilidades: a) no contienen la información completa o no está suficientemente articulada para ejercer un control efectivo sobre estos bienes; b) no asegura la sostenibilidad de los desarrollos realizados en los sistemas de información utilizados actualmente; y c) los costos de gestión de los sistemas son altos.

B. Causas del problema central

El problema descrito anteriormente tiene como principales causas:

1. Cada departamento tiene facultades para contratar de manera independiente los sistemas de señalización y de información.

Cada uno de los 32 departamentos y el Distrito Capital es una frontera fiscal, ya que el hecho generador del impuesto es el consumo dentro de su territorio. Por consiguiente, cada una de las entidades territoriales tiene la obligación legal de controlar la distribución y movilización de los productos gravados. De otra parte, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN tiene como objeto coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del estado colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias y la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad, transparencia y legalidad.

En la actualidad cada departamento tiene la facultad de elegir sus sistemas de señalización o marcación de productos, decidir cuáles productos son señalizados y marcados, definir si utiliza códigos de identificación y su integración o no en sistemas de información para localización de productos. Esta diversidad de posibilidades ha sido y continuará siendo una barrera para el control de los productos sujetos al impuesto al consumo, de manera eficiente, integral y efectiva.

Adicionalmente, con anterioridad a la expedición del artículo 227 de la ley 1450 de 2011, no existía la obligación legal de los departamentos y el Distrito Capital de integrarse en un sistema único nacional, con lo cual no podía garantizarse su sostenibilidad y su evolución hacia un sistema integrado.

2. La información que reporta el sistema no está completamente asociada al producto

No hay una relación uno a uno entre los productos físicos y la tornaguía. Se trata solamente de una declaración de volúmenes. El sistema actual de control está diseñado para otorgar autorizaciones de movilización de productos con base en la verificación de su disponibilidad en las bodegas o en los sitios de producción autorizados; en el control del transporte de productos mediante las tornaguías y en la señalización de algunos productos, bajo un enfoque de control de inventarios (no por producto sino por volumen). El sistema *Infoconsumo* permite verificar en tiempo real la consistencia de los datos de movilización de productos de los departamentos interconectados, pero solamente con base en las declaraciones de los contribuyentes. El control realizado en estas condiciones es vulnerable a la evasión, toda vez que cuando el producto traspasa la frontera del país o de un departamento, las autoridades de fiscalización pierden la posibilidad de determinar la legalidad del comercio o distribución de los productos.

Cuando se legaliza la tornaguía en el departamento de consumo, se entregan las estampillas correspondientes. Es en este momento en el que se puede relacionar un lote de estampillas con la información contenida en la tornaguía y se puede registrar el número de estampillas que fueron entregadas al distribuidor. Sin embargo no hay forma de controlar la correcta utilización de las estampillas, es decir, que sean colocadas en el producto correspondiente.

Aunque el seguimiento y localización de productos es un complemento del control de movilización de los mismos y de verificación de su disponibilidad para generar las autorizaciones correspondientes. En la actualidad, no existen parámetros uniformes para la señalización o marcado de los productos en las entidades territoriales, con códigos únicos de identificación que permitan asociarlo a un sistema de información único en el país.

3. Los sistemas no están completamente interconectados en los 32 departamentos y el Distrito Capital y no tienen un lenguaje homogéneo con los sistemas de información de cumplimiento de las obligaciones legales de orden nacional.

El sistema de *Infoconsumo* utilizado por veintiocho (28) de las entidades territoriales, el *Fondo Cuenta* que es una cuenta especial dentro del presupuesto de la Federación Nacional de Departamentos y los sistemas de información propios o contratados por los departamentos de **Arauca, Vichada, Boyacá y San Andrés y Providencia** no están interconectados y por ende no está centralizada la información sobre la importación, distribución, consumo y exportación de los bienes sujetos al impuesto al consumo.

4. La DIAN y los departamentos no han aprovechado las posibilidades de economías de escala en el manejo de los instrumentos de señalización y en el uso de sistemas de información para el control fiscal.

La información sobre el costo unitario de los instrumentos de señalización utilizados por los departamentos y la DIAN evidencia que a pesar de perseguir el mismo objetivo el valor tiene una desviación bastante alta.

De acuerdo con la información consolidada por la Federación Nacional de Departamentos, se evidencian diferencias importantes en los costos de los instrumentos de señalización utilizados por treinta (30) departamentos:

DEPARTAMENTO	COSTO UNITARIO	DEPARTAMENTO	COSTO UNITARIO
AMAZONAS	\$ 78	LA GUAJIRA	\$ 78
ANTIOQUIA	\$ 78	HUILA	\$ 78
ARAUCA	\$ 52	MAGDALENA	\$ 76
ATLANTICO	\$ 36	META	\$ 50
BOYACÁ	\$ 52	NARIÑO	\$ 76
CALDAS	\$ 53	NORTE DE SANTANDER	\$ 78
CAQUETÁ	\$ 78	PUTUMAYO	\$ 21
CASANARE	\$ 100	QUINDIO	\$ 76
CAUCA	\$ 16	RISARALDA	\$ 35
CESAR	\$ 56	SANTANDER	\$ 78
CHOCÒ	\$ 63	SUCRE	\$ 76
CÓRDOBA	\$ 52	TOLIMA	\$ 46
CUNDINAMARCA(>=50cc)	\$ 133	VALLE DEL CAUCA	\$ 78
CUNDINAMARCA(<50cc)	\$ 188	VAUPES	\$ 280
GUAINÍA	\$ 56	VICHADA	\$ 116
GUAVIARE	\$ 22		

No se incluyen los departamentos: Meta (no disponible) y San Andrés y Providencia (no utiliza estampilla).

La celebración de los contratos de manera independiente por los departamentos y el Distrito Capital para adquirir las estampillas, no permite negociar bajo unos estándares mínimos de calidad y seguridad estos elementos a un menor costo, teniendo en cuenta el volumen total de productos sujetos a la marcación.

Costos de Estampillas utilizadas por la DIAN

Los costos de las estampillas utilizadas por la DIAN como instrumentos de señalización para licores importados hasta el mes de junio de 2011, fecha en que se derogó el artículo 9° del

Decreto 1300 de 1932, que establecía que toda importación de licores debería ser estampillada antes de salir de la aduana¹⁶, fueron los siguientes:

No. estampillas	Valor Unitario	Año
11.000.000	\$8.12	2007
15.000.000	\$7.23	2008
15.000.000	\$12,5	2009
13.266.104	\$12,9	2010

Con la implementación del Sistema Único Nacional de información y Rastreo, las entidades territoriales y la DIAN podrían aprovechar las economías de escala realizando compras conjuntas que permitan la reducción de costos a partir de un mayor volumen de adquisición de instrumentos de marcación.

5. Los instrumentos utilizados no permiten generar señales de alerta o identificar productos ilegales.

Las estampillas u otros instrumentos de señalización que han utilizado las entidades territoriales no satisfacen completamente los requisitos necesarios para la operación de un sistema de seguimiento y localización de los productos sujetos al impuesto de consumo, que ayude a las autoridades a distinguir los productos lícitos de los productos ilícitos introducidos de contrabando en el territorio nacional.

En la práctica, la colocación de estampillas o de otros instrumentos de señalización ha sido vulnerable a la falsificación y otras conductas fraudulentas, tales como circulación de productos con estampillas de otros departamentos, o utilización de estampillas en otros productos.

Aunque en la actualidad no hay forma correcta de controlar la utilización de las estampillas, es decir, que sean colocadas en el producto correspondiente, es posible hacer inspección en carretera, para verificar que el contenido de los vehículos de transporte corresponda con lo descrito en la tornaguía, o directamente en tiendas para verificar que todos los productos lleven estampillas. Esta inspección presenta las siguientes debilidades:

- La capacidad de los auditores para verificar los productos es limitada. En otros países con una fuerza de auditoría importante, se estima que se auditan menos de 0.08% de los productos que circulan en el mercado. Esto no quiere decir que la inspección de campo es inútil. Las inspecciones están generalmente orientadas a tenderos o actores de la cadena de

¹⁶ Fecha en que se derogó el artículo 9° del Decreto 1300 de 1932, que establecía que toda importación de licores debería ser estampillada antes de salir de la aduana

distribución. Sin embargo, para que este control sea efectivo se necesita información suficiente para orientar los inspectores en la selección de los lugares de control y así poder maximizar el número de identificación de productos distribuidos ilegalmente. Con la información que se recoge hoy esto no es posible.

- El número de inspectores fiscales es pequeño en comparación con el mercado que es necesario vigilar y los informes de campo se hacen de manera manual. Requiere mucho tiempo la consolidación de la información para que sea útil para verificar que existen irregularidades, el tiempo incluso resultar más largo que la duración de vida de los productos en el mercado.
- En la carretera, la inspección se limita al control de volumen, ya que la tornaguía no relaciona los productos individualmente, lo que facilita el uso de una tornaguía múltiples veces. Adicionalmente, no existen equipos de inspección no intrusiva que faciliten la detección del contrabando en carreteras, puertos y zonas de frontera. Aunque los documentos CONPES 3469 de 2007 y 3528 de 2008 establecen lineamientos para avanzar en la adquisición e implementación del sistema de inspección no intrusiva para mercancías que ingresen o salgan del territorio nacional, se requiere la coordinación, concertación, cooperación y los aportes de diversa naturaleza de todas las entidades públicas que tienen funciones relacionadas con el tema y de los concesionarios portuarios¹⁷.

En algunos departamentos se han implementado modelos de control por parte del consumidor. Para que este control sea efectivo son necesarias campañas de comunicación masivas que incentiven al consumidor a verificar los bienes que compra. Sin embargo, este sistema se dispone de poca información sobre el producto mismo y su producción y, por lo tanto, no brinda suficiente información al consumidor sobre la legalidad y autenticidad de los productos.

C. Consecuencias

Las consecuencias a corto plazo de la problemática identificada en este documento son las siguientes:

- La autoridad tributaria no tiene conocimiento sobre los montos producidos, sólo una estimación originada en los datos provistos por los mismos productores. La autoridad tributaria no tiene control en el momento en que se causa el impuesto, es decir cuando los bienes salen de las fábricas.
- No se tiene control sobre el uso de las estampillas por parte de los que las reciben inicialmente.
- Las estampillas pueden ser falsificadas.

¹⁷ CONPES 3469 “Lineamientos para el control de la mercancía y la seguridad en los nodos de transferencia de comercio exterior” y CONPES 3528 de 2008 “Modificación al CONPES 3469: Lineamientos para el control de la mercancía y la seguridad en los nodos de transferencia de comercio exterior”.

- Estampillas auténticas, producidas por el proveedor contratado por el departamento, aparecen en el mercado negro.
- Como no se controla el uso de las estampillas, no se pueden identificar todos los casos de bienes ilícitos.
- No es posible tener información agregada de todos los departamentos de manera ágil, ni tampoco es posible hacer seguimiento de inteligencia que permita una mejor identificación de los evasores y los contrabandistas.

Las principales consecuencias a largo plazo son:

1. Contrabando y evasión de impuestos

La evasión fiscal

La evasión tributaria es el conjunto de acciones u omisiones orientadas a reducir parcial o totalmente el monto de impuestos que legalmente le corresponde aportar a un contribuyente. Estas prácticas van desde el ocultamiento total del sujeto del tributo, que trata de hacerse invisible ante la administración tributaria, hasta la falsificación de información que sirve de base para determinar la contribución.

Las conductas evasoras se manifiestan en acciones concretas como no presentar las declaraciones tributarias, incurrir en errores aritméticos generando un menor saldo a pagar, un mayor saldo a favor u omitiendo las sanciones; correcciones sucesivas de las declaraciones; omitir ingresos y, finalmente, incluir costos, descuentos, deducciones o impuestos descontables inexistentes.

Contrabando

Es la entrada, la salida y venta clandestina de mercancías prohibidas o sometidas a derechos en los que se defrauda a las autoridades locales. También se puede entender como la compra o venta de mercancías evadiendo los aranceles, es decir eludiendo responsabilidades de los impuestos¹⁸.

En materia administrativa se expresa en los fenómenos de no presentación o no declaración de mercancías de procedencia extranjera, de conformidad con los artículos 232 y 232-1 del Decreto 2685 de 1999, con sus modificaciones y/o adiciones y que tiene luego su desarrollo en el artículo 502 del mencionado Decreto, donde se concretan las causales de aprehensión.

En el ámbito penal, el contrabando está referido a las importaciones o exportaciones de mercancías por lugares no habilitados, o las oculte, disimule o sustraiga de la intervención y

¹⁸Vidal, Héctor Guillermo (2004). *Delitos Aduaneros*. Buenos Aires: Mave.

control aduanero, y la pena se establece con relación al valor de las mercancías sobre las cuales recae la conducta, según lo establece el artículo 319 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 69 de la Ley 788 de 200 y artículo 14 de la Ley 890 de 2004¹⁹.

Estimaciones del Contrabando

Entre los productos sujetos al impuesto al consumo, el contrabando más significativo en términos absolutos y relativos se presenta en licores. De acuerdo con estimaciones de la DIAN, en el año 2010 ingresaron de contrabando al país cerca de 22 millones de botellas de licores, por un valor de \$288 mil millones, equivalente a 1.2 veces el valor del licor consumido legalmente en el país. De acuerdo con esta misma fuente, el contrabando del whisky representó 4.9 veces el valor de las importaciones legales en ese mismo año²⁰.

Se estima que el contrabando es menos significativo en cerveza y cigarrillos. De acuerdo con estimaciones de la DIAN, en el año 2010 ingresaron de contrabando al país cerca de 23 millones de cajetillas de 20 unidades, lo que representa 3.1% del mercado nacional. Las cifras de contrabando de cerveza para los últimos años estimadas por la DIAN se encuentran en un rango de máximo de 155.9 millones de litros para el año 2007, un mínimo de 26.7 millones de para el año 2009 y un promedio de 92.6 millones de litros para el período 2007-2010.

La DIAN estima en US\$158.0 millones la evasión de los impuestos de aduanas, al valor agregado y al consumo, asociadas al contrabando de licores, cigarrillos y cerveza para el año 2010. El 94% de esta cifra correspondería al contrabando de licores.

En cuanto a las tendencias, la estimación del contrabando de licores habría aumentado entre 2008 y 2010, de 14.7 millones a 21.9 millones de botellas, mientras el de cerveza habría disminuido, de 95.3 millones de litros en 2008 a 26.7 millones de litros en 2009, hasta no

¹⁹Código Penal Colombiano. Artículo 319.CONTRABANDO. <Artículo modificado por el artículo 69 de la Ley 788 de 2002. Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1o. de enero de 2005. El texto modificado y con penas adicionadas es el siguiente:>El que en cuantía superior a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, importe mercancías al territorio colombiano, o las exporte desde él, por lugares no habilitados, o las oculte, disimule o sustraiga de la intervención y control aduanero, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a noventa (90) meses y multa de cuatrocientos (400) a dos mil doscientos cincuenta (2.250) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin que en ningún caso sea inferior al 200% del valor aduanero de los bienes importados o de los bienes exportados.

Si la conducta descrita en el inciso anterior recae sobre mercancías cuyo valor supere los doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, se impondrá una pena de ochenta (80) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses de prisión y multa de dos mil (2.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin que en ningún caso sea inferior al doscientos por ciento (200%) del valor aduanero de los bienes importados o de los bienes exportados. El monto de la multa no podrá superar el máximo de la pena de multa establecido en este Código.

Las penas previstas en el presente artículo se aumentarán de la mitad a las tres cuartas (3/4) partes cuando se demuestre que el sujeto activo de la conducta es reincidente."

²⁰Análisis realizado por la Subdirección de Gestión de Análisis Operacional, Coordinación de Programas de Control y Facilitación de la DIAN. Documento de Apoyo. Contrabando de Cigarrillos y Licores, Bogotá, marzo de 2011.

registrar valor de contrabando en el año 2010. De acuerdo con los resultados de las encuestas sobre tendencia del mercado ilícito en Colombia realizadas por Nielsen, la participación del contrabando de cigarrillos aumentó de 0.8% del consumo nacional en el año 2008, a 1.5% en el año 2009 y 3.1% en el 2010.

Costo fiscal del contrabando y de la evasión de IVA y de los impuestos a licores, cervezas y cigarrillos en Colombia

(Cifras en Millones de Dólares)

	2008	2009	2010
Licores	125,9	167,7	148,9
Cerveza	56,4	15,1	N.A
Cigarrillos	2,3	3,6	9,1
Total	184,6	186,4	158,0

Fuente: DIAN. Ver Nota 23.

Estimación contrabando de licores en Colombia (Botellas de 750 c.c.)²¹

Descripción	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Vinos	6.758.466	2.766.946	-	1.399.946	2.018.258	5.961.247
Whisky	10.962.547	11.699.997	14.449.321	13.285.575	12.830.408	11.623.150
Aguardiente, licores y demás bebidas espirituosas ²² , excepto whisky.	4.814.730	1.952.724	1.258.009	-	14.314.302	4.337.839
Total	22.535.743	16.419.667	15.707.330	14.685.521	29.162.968	21.922.235

Estimación contrabando de licores en Colombia

(Millones de pesos) FOB²³

Descripción	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Vinos	49.972	21.694	-	11.262	15.903	46.021
Whisky	239.379	279.075	300.462	273.981	270.687	231.888
Aguardiente, licores y demás bebidas espirituosas, excepto whisky.	10.974	3.874	2.618	-	40.685	9.655
Total en millones de pesos	300.325	304.643	303.080	285.243	327.275	287.564
Total en millones de dólares	129,4	129,1	146,0	145,0	152,0	151,4

²¹Estadísticas de importaciones DIAN-DANE (cifras oficiales).IWSR (International Wine&SpiritResearch): Section Consumption Summary. Sistemas y Computadores - Federación Nacional de Departamentos: Recaudo Impuesto al Consumo Licores, Vinos y Aperitivos Nacionales e Importados. Cálculos: Coordinación de Programas de Control y Facilitación - SGAO, DIAN.

²² Bebidas espirituosas: bebidas alcohólicas destiladas.

²³Ibídem

2. Amenaza a la sostenibilidad financiera del Régimen Subsidiado de Salud

A través del Régimen Subsidiado se atiende la prestación de los servicios de salud, en un esquema de aseguramiento, a las personas pobres y vulnerables focalizadas por las autoridades municipales del país mediante la aplicación del Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales - SISBEN. Estos beneficiarios tienen derecho a los servicios contenidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS), que en principio era equivalente a cerca del 50% del POS del Régimen Contributivo y que de manera progresiva deberá unificarse en los próximos dos años. Actualmente se encuentran unificados los contenidos del POS para los niños menores de 18 años y las personas mayores de 60 años.

El aseguramiento en salud de la población afiliada al Régimen Subsidiado es financiado por diversas fuentes:

Fuentes de financiación para el Régimen Subsidiado – Año 2011²⁴
(miles de millones de pesos)

Fuente	Monto	Participación como % del Total
Sistema General de Participaciones-SGP	\$ 3.728	42%
Cajas de Compensación Familiar.	\$ 279	3%
Aportes de Solidaridad y recursos Nación	\$ 3.755	42%
Esfuerzo Propio Entidades Territoriales	\$ 1.190*	13%
TOTAL	\$ 8.952	100%

*Incluye excedentes financieros del FOSYGA 2010.

Como se observa, el financiamiento de la cobertura de la población afiliada al Régimen Subsidiado depende en un 13%, (\$1.2 billones anuales), del esfuerzo propio de las entidades territoriales. De este total, los recursos provenientes de rentas cedidas representan cerca del 64% y dentro de estas, los recursos generados por el impuesto al consumo de licores, cigarrillos y cervezas alcanzan el 81%.

²⁴ Estimaciones de la Dirección de Regulación Económica de la Seguridad Social – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

A continuación se muestra el monto estimado para el año 2011, de algunas de las fuentes de recursos de origen territorial que se destinan a la financiación del Régimen Subsidiado, entre ellas, el recaudo de impuestos al consumo de licores, cervezas y cigarrillos:

Recursos de origen territorial para el Régimen Subsidiado

(miles de millones de pesos)

Rubro de Ingreso	Impuesto al Consumo 2011
Licores	\$ 163
Juegos de Suerte y Azar	\$ 140
Cervezas y sifones	\$ 305
Sobretasa a Cigarrillos y Tabaco	\$ 152
Total	\$ 761

Parte de los problemas que afronta el Régimen Subsidiado obedecen a la fragmentación de las fuentes que lo financian y a la baja capacidad de gestión fiscal y administrativa en algunas entidades territoriales, respecto de las fuentes provenientes del impuesto al consumo de licores, cigarrillos y cervezas, entre otros.

La Ley 1393 de 2010 fortalece las finanzas de las entidades territoriales al incrementar las tarifas del impuesto al consumo y del IVA aplicable a los juegos de suerte de azar, cervezas, cigarrillos y licores. No obstante este avance, se impone la necesidad de adoptar medidas para mejorar la eficiencia en el recaudo de las fuentes de esfuerzo propio de las entidades territoriales, específicamente de las provenientes de licores, cigarrillos y cerveza, de tal forma que en el mediano y largo plazo se garantice la sostenibilidad de la universalización y la unificación de los planes de beneficios.

De no adoptarse mecanismos e instrumentos para mejorar la eficiencia fiscal de las entidades territoriales frente al recaudo del impuesto al consumo de licores, cervezas y cigarrillos, se producirían las siguientes consecuencias:

- a) Se pone en riesgo la sostenibilidad financiera de las coberturas en salud para cerca de 23 millones de personas pobres y vulnerables, que por su condición deben estar afiliadas al Régimen Subsidiado.
- b) Se pone en riesgo el logro de las metas de unificación del Plan Obligatorio de Salud de la población afiliada al Régimen Subsidiado
- c) Se generan presiones fiscales a las entidades territoriales, en razón a la obligación legal que tienen de mantener el financiamiento de esfuerzo propio.

3. Consumo de productos adulterados

La introducción, producción y venta de productos cuyo contenido es adulterado o alterado, en su mayoría no apto para el consumo humano, afecta negativamente la salud pública.

De acuerdo con el resultado de un estudio realizado por la Universidad Javeriana por encargo de la Industria de licores, el 25% de los licores que se consumen en Colombia es adulterado cifra alarmante y en ascenso²⁵.

Según el “Informe del evento notificación por intoxicación aguda por sustancias químicas hasta, el periodo epidemiológico XI”²⁶ en el año 2010 se presentaron un total de 282 casos de intoxicación por metanol y 10 fallecimientos, de un total de 23.844 intoxicaciones reportadas, representando el 1,18% y una incidencia de 0,62 por cien mil habitantes. Durante el año 2011, se presentaron 351 casos reportados de intoxicación por metanol, y se presentaron 7 fallecimientos. Al igual que en años anteriores, se presenta una alta notificación en los rangos de edad entre los 10 y 24 años.

El caso más reciente registrado sobre consumo masivo de licor adulterado se presentó en el Valle del Cauca²⁷ con varias víctimas mortales y 60 personas intoxicadas. Se incautaron 1.252 botellas con etiquetas de distintos aperitivos, 1 pimpina llena de sustancia alcohólica de 50 litros avaluada, 2200 tapas recicladas, 800 cuellos plásticos, 1300 sellos de rentas departamentales, 4800 etiquetas, 3 sellos de madera con números de series y lotes.

Las incautaciones que hacen las autoridades en el departamento del Valle es mínima, en un año se pueden incautar 70.000 botellas, lo que significa apenas el 1% del total de licor adulterado estimado. Eso implica que el 99% del licor falso está circulando en el mercado doméstico sin ser identificado.

A nivel internacional, se registró la noticia de una masiva intoxicación en el estado de Bengala en India²⁸ por el consumo de alcohol de fabricación casera que dejó 143 personas muertas y 306 personas hospitalizadas, 50 de ellas en estado crítico.

²⁵ Universidad Javeriana, Prácticas de adulteración y falsificación de bebidas alcohólicas en Colombia 2001 – 2008, Instituto de Políticas de Desarrollo IPD, Facultad de ciencias Económicas y Administrativas, 2010

²⁶ Informe año 2010 y 2011 del Instituto Nacional de Salud.

²⁷ Periódico El País, 20, 22 y 24 de septiembre de 2011

²⁸ www.eltiempo.com, 15 de diciembre de 2011

4. El contrabando, la adulteración y la falsificación constituyen una competencia desigual para las empresas establecidas legalmente en el territorio nacional que están sujetas al impuesto de industria y comercio y al impuesto de renta.

La introducción, producción y venta de productos de contrabando o cuyo contenido es adulterado o alterado, envasado o reenvasado como mercancía *de origen o producción nacional* o extranjera, genera competencia desleal entre los comerciantes por los precios. Se produce un desplazamiento del consumo de los productos que si han cumplido con todos los requisitos legales (pago de impuestos y aranceles) y pérdidas para los comerciantes legales, que no pueden competir contra los precios de los productos que, por inducción a error, dan la impresión al consumidor que son de las mismas calidades que las legítimas pero más baratos, en muchos casos sin saber que están atentando contra su propia vida.

5. El ciudadano no cuenta con instrumentos idóneos para constatar el cumplimiento de las obligaciones legales de los productos, ni conocer los efectos fiscales y sanitarios del consumo de productos ilegales, por la diversidad de instrumentos de identificación o la carencia de ellos.

La carencia de controles efectivos para combatir el contrabando y la adulteración de productos, limita la posibilidad que los ciudadanos cuenten con herramientas que los protejan en su integridad y les permitan hacer control ciudadano participando activamente en la vigilancia, verificación, seguimiento, evaluación, y sanción social de la circulación ilegal de los productos sujetos al impuesto de consumo.

IV. OBJETIVOS

A. Objetivo Central

El objetivo de este documento de política es definir los lineamientos generales para el diseño y puesta en marcha del Sistema Único Nacional de Información y Rastreo – SUNIR, creado mediante el Parágrafo 4° del artículo 227 de la Ley 1450 de 2011, para obtener toda la información correspondiente a la importación, producción, distribución, consumo y exportación de los bienes sujetos al impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, de cerveza, sifones, refajos y mezclas y de cigarrillos y tabaco elaborado.

B. Objetivos específicos

La centralización de la administración del sistema en la DIAN garantiza en el corto plazo que el SUNIR:

- Centralice la información de la totalidad de los 32 departamentos, el Distrito Capital y de la DIAN bajo estándares comunes de registro, clasificación, interpretación y consolidación de los datos.

- Registre en línea toda la información que permita la identificación y la asociación de la información por producto (categoría, marca, tamaño, empresa importadora) con la correspondiente al cumplimiento de las obligaciones legales y el destino de cada producto.
- Permita realizar las verificaciones para otorgar las autorizaciones y determinar la legalidad de la circulación de los productos en el territorio nacional y en las entidades territoriales.
- Provea los mecanismos para el intercambio automatizado de información con los sistemas informáticos de la DIAN, de las entidades territoriales y demás entidades públicas y órganos de control.

Con la implementación del sistema se lograrán los siguientes objetivos de largo plazo:

- Unificar la información y rastrear las mercancías de procedencia extranjera o producidas a nivel nacional objeto del SUNIR, para disminuir los riesgos de salud pública asociados al consumo de productos sujetos al impuesto de consumo que sean falsificados o adulterados.
- Facilitar el reconocimiento tanto por parte de las autoridades como del ciudadano de los productos legales que circulan en el país, permitiéndoles diferenciarlos de los productos ilegales mediante el uso de medios tecnológicos como el celular, internet o realizando la consulta al sistema SUNIR.
- Facilitar las funciones de fiscalización de los productos sujetos al impuesto de consumo, asignadas a la DIAN en el nivel nacional y los 32 departamentos y el Distrito Capital a nivel territorial, asegurando el oportuno y apropiado ingreso a la Nación y a las entidades territoriales de los recursos tributarios de que son sujetos activos.
- Incrementar los recursos destinados por las entidades territoriales a la financiación de la salud, disminuyendo el riesgo sobre la sostenibilidad financiera de las coberturas en salud del régimen subsidiado.
- Obtener información precisa, oportuna y confiable para la distribución territorial de los ingresos tributarios obtenidos por el pago del impuesto al consumo, verificando que los pagos se realicen efectivamente donde se materializa el hecho generador del impuesto.
- Reducir los costos del control de los productos sujetos al impuesto del consumo al aprovechar las economías de escala tanto para la sistematización como para la gestión fiscal.
- Disminuir los índices actuales de contrabando y evasión (La DIAN estima en US\$158.0 millones la evasión de los impuestos de aduanas, al valor agregado y al consumo, asociadas al contrabando de licores, cigarrillos y cerveza para el año 2010).

- Reducir o eliminar las estructuras delincuenciales relacionadas con la fabricación, comercialización, distribución o importación ilegal de productos sujetos al impuesto de consumo.
- Obtener información de los patrones de consumo de los bienes sujetos al impuesto al consumo que sirvan como insumo para la definición de políticas de salud pública

V. ESTRATEGIAS DE IMPLEMENTACIÓN DEL SUNIR

El diseño e implementación del Sistema Único Nacional de Información y Rastreo – SUNIR, lo realizará la DIAN en fases para uno o más productos (licores, cigarrillos y cervezas), teniendo en cuenta las especificidades de cada uno y estableciendo un régimen de transición considerando los productos que ya se encuentran en el mercado y los inventarios existentes.

Para el funcionamiento del Sistema Único Nacional de Información y Rastreo –SUNIR se deberá:

1. Registrar la información

El Sistema SUNIR tanto para los productos de origen nacional como para los importados registrará en línea y permitirá actualizar de manera segura y centralizada la información relacionada con los establecimientos de producción, depósitos, líneas de producción, tipos de producto, marcas y demás datos necesarios para la administración del tributo aplicado a los productos sujeto del impuesto al consumo.

2. Marcar físicamente los bienes o productos sujetos al impuesto al consumo:

Mediante la instalación de un dispositivo físico en las líneas de producción se permitirá la marcación única e irrepetible mediante un elemento físico adherido o impreso directamente en los productos, en su empaque, envoltura o envase, la cual contendrá un código único de identificación de alta seguridad y podrá incluir información asociada al producto.

La información que se encuentra en el elemento físico se registrará en el Sistema de Información y Rastreo –SUNIR y en conjunto con datos adicionales de control permitirá la identificación única de cada producto. En caso que no sea posible hacer la marcación en las líneas de producción, esta se deberá realizar en los sitios de producción autorizados por las autoridades correspondientes. En el caso de los productos importados la marcación se realizará en los sitios autorizados por la DIAN y en todo caso antes del levante de la mercancía²⁹.

²⁹ Según lo dispuesto en el artículo 1° del Decreto 2685 de 1999, la expresión “*Levante*” para efectos de su aplicación del Estatuto Aduanero Colombiano, es el acto por el cual la autoridad aduanera permite a los interesados la disposición de la mercancía, previo el cumplimiento de los requisitos legales o el otorgamiento de garantía, cuando a ello haya lugar.

El proceso de marcación no debe generar situaciones que alteren y/o produzcan traumatismos en los procesos actuales de producción y empaque tanto para la producción nacional como extranjera.

3. Contar cada una de las unidades que se produce:

Cada uno de los productos marcados de origen nacional será contado directamente en las líneas de producción o en los sitios de producción autorizados por las autoridades correspondientes y la información será almacenada en el Sistema de Información. El conteo de los productos importados se realizará en los sitios autorizados por la DIAN y en todo caso antes del levante de la mercancía.

4. Cargar la información relacionada con el destino del producto:

Los sujetos pasivos solicitarán a quien corresponda de acuerdo con lo dispuesto en las normas legales la autorización para la movilización y destino de los productos sujetos al impuesto de consumo y deberán registrar en el SUNIR o mediante interfaces entre los sistemas de información existentes y el SUNIR la información destino de cada uno de los productos y demás datos relacionados con la autorización de la movilización de los productos (tornaguía). El Sistema permitirá registrar modificaciones de destino para los casos que defina la DIAN.

5. Consultar y verificar el origen, autenticidad y destino del producto

A través de dispositivos electrónicos los comerciantes y las autoridades de control podrán realizar la lectura de los datos cifrados o almacenados en el elemento físico adherido directamente a los productos, en su empaque, envoltura o envase. Los datos cifrados o almacenados serán validados con los registrados en el Sistema para determinar la autenticidad y el destino del bien.

El consumidor final a través de dispositivos móviles, página WEB o línea de atención del SUNIR podrá consultar el origen, procedencia y autenticidad de los productos sujetos al impuesto al consumo que lo requieran según el riesgo que implique para el consumidor.

6. Generar informes sobre los productos sujetos al impuesto al consumo:

El SUNIR proporcionará informes relacionados con la importación, exportación, producción, distribución y consumo de productos sujetos al impuesto al consumo, así como la relativa a los sujetos activos y pasivos del impuesto al consumo.

7. Implementar herramientas de seguimiento y monitoreo.

El SUNIR tendrá mecanismos que permitan garantizar la confiabilidad, disponibilidad e integridad de la información, al igual que herramientas de auditoría informáticas.

VI. PLAN DE ACCIÓN

El plan de acción para el diseño e implementación del Sistema Único Nacional de Información y Rastreo es el siguiente:

No	Acción concreta	Información del Responsable de la ejecución		Fecha de inicio	Fecha de finalización
		Entidad	Dependencia		
1	Aprobar los objetivos y definir los lineamientos generales para el diseño y puesta en marcha del Sistema Único Nacional de Información y Rastreo – SUNIR, creado mediante el Parágrafo 4° del artículo 227 de la Ley 1450 de 2011.	DNP	Subdirección General	31/01/2012	31/01/2012
2	Solicitar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN elaborar el proyecto decreto reglamentario del parágrafo 4° del artículo 227 de la Ley 1450 de 2011	DIAN	Dirección de Gestión Jurídica, Dirección de Gestión de Aduanas - DIAN	01/02/2012	29/02/2012
3	Solicitar a la DIAN, someter a revisión del MHCP y el MCIT el proyecto de decreto reglamentario del parágrafo 4° del artículo 227 de la Ley 1450 de 2011, realizar los trámites para la firma y expedición del decreto, y adelantar a través del MCIT los procedimientos necesarios para cumplir con el principio de transparencia de notificación internacional y publicidad.	DIAN, MHCP y MCIT	Dirección de Gestión Jurídica - DIAN / MCIT y MHCP (Secretaría General) / Dirección de Regulación del MCIT	01/02/2012	30/06/2012
4	Solicitar a la Unidad Administrativa Especial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, el diseño e implementación del Sistema Único Nacional de Información y Rastreo, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 4° del artículo 227 de la Ley 1450 de 2011 y la reglamentación que expida el Gobierno Nacional sobre la materia.	DIAN	Subdirección de Gestión de Comercio Exterior y Subdirección de Gestión de Tecnología de Información y Telecomunicaciones	31/01/2012	31/12/2014
5	Solicitar a la DIAN la implementación de herramientas de seguimiento y monitoreo para el SUNIR	DIAN		31/01/2012	31/12/2014
6	Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito y Público en coordinación con la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y	DIAN	Subdirección de Gestión de Comercio Exterior, Subdirección	01/07/2012	15/08/2012

No	Acción concreta	Información del Responsable de la ejecución		Fecha de inicio	Fecha de finalización
		Entidad	Dependencia		
	Aduanas Nacionales - DIAN, realizar la programación y asignación de los recursos necesarios para el diseño e implementación del Sistema Único Nacional de Información y Rastreo.		de Gestión de Tecnología de Información y Telecomunicaciones y Dirección de gestión de Recursos y Administración Económica		
7	Sugerir a los Departamentos y al Distrito Capital facilitar toda la información que requiera la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN para el diseño e implementación del Sistema Único Nacional de Información y Rastreo.	DIAN	Subdirección de Gestión de Comercio Exterior, Subdirección de Gestión de Tecnología de Información y Telecomunicaciones y Dirección de gestión de Recursos y Administración	01/02/2012	31/12/2012
8	Solicitar al MHCP y a la DIAN formular la iniciativa normativa para que a partir del año 2014, los costos del funcionamiento y el mantenimiento del SUNIR sean cofinanciados progresivamente por los diferentes actores involucrados y beneficiados por el sistema	DIAN	Dirección de Gestión Jurídica – DIAN / Secretaría General	01/01/2013	31/12/2013
9	Recomendar a la Alta Consejería para la Gestión Pública y Privada, de la Presidencia de la República, formular un plan de acción y coordinar su ejecución para la adquisición e implementación del sistema de inspección no intrusiva de mercancías en cada nodo de comercio exterior, conforme a los Documentos CONPES 3469 de 2007 y 3528 de 2008, y al artículo 88 de la Ley 1450 de 2011.	Presidencia de la República	Alta Consejera para la Gestión Pública	01/02/2012	06/08/2014

VII. FINANCIAMIENTO

Los costos estimados inicialmente para el diseño e implementación del Sistema Único Nacional de Información y Rastreo son los siguientes:

Objetivo	Entidad Ejecutora	Recursos Programados (millones)		
		2012	2013	2014
Sistemas de información, infraestructura tecnológica, elementos de marcación, dispositivos electrónicos para lectura, Centro de atención de consultas para el diseño e implementación del Sistema Único Nacional de Información y Rastreo – SUNIR	DIAN	7.500	124.000	120.500
VALOR TOTAL		252.000		

Para la vigencia 2012, la DIAN cuenta con los recursos en su presupuesto para adelantar los procesos de selección de contratistas y celebrar los contratos que se requieran para poner en operación la primera fase del Sistema Único Nacional de Información y Rastreo – SUNIR.

Para los años 2013 y 2014, se solicitarán y tramitarán ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público las vigencias futuras correspondientes.

La DIAN asumirá con cargo a su presupuesto, vigencias 2012, 2013 y 2014 el diseño, implementación y operación inicial del Sistema Único Nacional de Información y Rastreo – SUNIR, para lo cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizará la programación y asignación de los recursos requeridos para ello.

A partir del 2014, los costos del funcionamiento y el mantenimiento del SUNIR serán cofinanciados progresivamente por los diferentes actores involucrados y beneficiados por el sistema de acuerdo con la normatividad que se expida sobre la materia.

VIII. RECOMENDACIONES

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al CONPES:

- Aprobar los objetivos y definir los lineamientos generales para el diseño y puesta en marcha del Sistema Único Nacional de Información y Rastreo – SUNIR, creado mediante el Parágrafo 4° del artículo 227 de la Ley 1450 de 2011.
- Solicitar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN elaborar el proyecto decreto reglamentario del parágrafo 4° del artículo 227 de la Ley 1450 de 2011
- Solicitar a la DIAN, someter a revisión del MHCP y el MCIT el proyecto de decreto reglamentario del parágrafo 4° del artículo 227 de la Ley 1450 de 2011 y adelantar a través del MCIT los trámites necesarios para cumplir con el principio de transparencia de notificación internacional y publicidad.
- Solicitar a la Unidad Administrativa Especial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, el diseño e implementación del Sistema Único Nacional de Información y Rastreo, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 4° del artículo 227 de la Ley 1450 de 2011 y la reglamentación que expida el Gobierno Nacional sobre la materia
- Solicitar a la DIAN la implementación de herramientas de seguimiento y monitoreo para el SUNIR
- Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito y Público en coordinación con la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, realizar la programación y asignación de los recursos necesarios para el diseño e implementación del Sistema Único Nacional de Información y Rastreo
- Sugerir a los Departamentos y al Distrito Capital facilitar toda la información que requiera la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN para el diseño e implementación del Sistema Único Nacional de Información y Rastreo.
- Solicitar al MHCP y a la DIAN formular la iniciativa normativa para que a partir del año 2014, los costos del funcionamiento y el mantenimiento del SUNIR sean cofinanciados progresivamente por los diferentes actores involucrados y beneficiados por el sistema.
- Recomendar a la Alta Consejería para la Gestión Pública y Privada, de la Presidencia de la República, formular un plan de acción y coordinar su ejecución para la adquisición e implementación del sistema de inspección no intrusiva de mercancías en cada nodo de comercio exterior, conforme a los Documentos CONPES 3469 de 2007 y 3528 de 2008, y al artículo 88 de la Ley 1450 de 2011.

IX. BIBLIOGRAFÍA

Reconnaissance International: *Tax Stamps A Technical Study And Market Report – First Edition*. Publicado por Reconnaissance International (2007). Disponible desde internet en <http://www.taxstampnews.com/images/stories/PDFs/Tax-Stamp-Report-Order-Form.pdf>(con acceso el 9 de diciembre de 2011).

FCTC: *Análisis de la tecnología disponible para usar marcas únicas, teniendo presente el sistema mundial de seguimiento y localización propuesto en el texto de negociación de un protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco*. Publicado por Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco (2010). Disponible desde internet en: [http:// apps.who.int/gb/fctc/PDF/it4/FCTC_COP_INB-IT4_ID1-sp.pdf](http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/it4/FCTC_COP_INB-IT4_ID1-sp.pdf) (con acceso el 9 de diciembre de 2011).

Vidal, Héctor Guillermo (2004). *Delitos Aduaneros*. Buenos Aires, Argentina: Mave.

DIAN. *Documento de Apoyo. Contrabando de Cigarrillos y Licores*: Bogotá, Colombia: Subdirección de Análisis Operacional (2011).

Estadísticas de importaciones DIAN-DANE (cifras oficiales).

IWSR (International Wine & Spirit Research): Section Consumption Summary.

Sistemas y Computadores - Federación Nacional de Departamentos: Recaudo Impuesto al Consumo Licores, Vinos y Aperitivos Nacionales e Importados. Cálculos: Coordinación de Programas de Control y Facilitación - SGAO, DIAN.

Universidad Javeriana (2010). *Prácticas de adulteración y falsificación de bebidas alcohólicas en Colombia 2001 – 2008*. Bogotá, Colombia: Instituto de Políticas de Desarrollo IPD, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.

X. GLOSARIO

Adulteración: Es el acto por el cual se modifica un producto, privándolo en forma parcial o total, de sus elementos útiles o característicos, reemplazándolos o no, por otros inertes o extraños de cualquier naturaleza, para disimular u ocultar alteraciones, deficiente calidad de materias primas o defectos de elaboración.

Agregación: Es el método empleado para establecer relaciones de filiación entre diferentes unidades de embalaje y serialización.

Autenticación: Acción de verificar por parte de los usuarios del Sistema si un producto específico ha sido, efectivamente, producido o importado por el sujeto pasivo correspondiente, o se trata por el contrario de productos falsificados o adulterados.

Código: Identificador que permitirá darle un valor único a cada unidad de producto sujeto al impuesto al consumo.

Depósito: Es el recinto público o privado habilitado por la autoridad aduanera para el almacenamiento de mercancías bajo control aduanero. Para todos los efectos se considera como zona primaria aduanera.

Dispositivo físico: Es el instrumento utilizado para marcar los bienes y/o productos sujetos al impuesto al consumo.

Falsificación: Es un acto consistente en la creación o modificación de ciertos bienes y servicios, con el fin hacerlos parecer como originales.

Identificación: Acción de marcar con elementos de seguridad los productos gravados con impuestos al consumo, con el fin establecer su autenticidad.

Introducción: Autorización otorgada por la autoridad departamental en uso del monopolio rentístico para la introducción y comercialización en el departamento de licores destilados.

Levante: Es el acto por el cual la autoridad aduanera permite a los interesados la disposición de la mercancía, previo el cumplimiento de los requisitos legales o el otorgamiento de garantía, cuando a ello haya lugar.

Localizar: Determinar el lugar en el cual se encuentra un bien o producto sujeto al impuesto al consumo.

Marcación. Es el elemento físico adherido o impreso directamente en cada unidad de producto de los bienes sujetos al impuesto al consumo.

Número de Identificación Único: Secuencia alfanumérica de caracteres que permitirá ingresar al Sistema de Información y consultar los datos asociados al bien y/o producto sujeto al impuesto al consumo.

Rastreo: Seguimiento a los bienes o productos sujetos al impuesto al consumo con base en la información registrada en el SUNIR.

Registrar: Almacenar los datos en el sistema de información.

Trazabilidad: Conjunto de procedimientos que permite identificar el origen y el destino autorizado de los bienes sujetos al impuesto al consumo.

Verificar: Asociar la información contenida en el soporte de seguridad adherido o impreso al producto mediante la lectura con la información recibida del Sistema de Información.

ANEXO

El plan de acción para el diseño e implementación de la primera fase del Sistema Único Nacional de Información y Rastreo es el siguiente:

No	Acción concreta	Información del Responsable de la ejecución		Fecha de inicio	Fecha de finalización
		Entidad	Dependencia Responsables *		
1	Realizar la conceptualización del SUNIR	DIAN	1 y 2	01/02/2012	29/02/2012
2	Definir las alternativas de solución	DIAN	1 y 2	01/03/2012	30/03/2012
3	Diseñar la solución	DIAN	1 y 2	01/04/2012	15/05/2012
4	Realizar el estudio de Mercado	DIAN	1, 2 y 4	15/05/2012	15/06/2012
5	Elaborar los estudios y documentos previos	DIAN	1,2, y 4	01/06/2012	30/06/2012
6	Solicitar y tramitar vigencias futuras y aprobación COINFO	DIAN	1,2 y 4	01/07/2012	15/08/2012
7	Adelantar los procesos de selección necesarios para poner en operación (Sistemas de información, infraestructura tecnológica, elementos de marcación, dispositivos electrónicos para lectura)el Sistema Único Nacional de Información y Rastreo	DIAN	3	15/06/2012	15/11/2012
8	Elaborar y suscribir los contratos, realizar los procesos de perfeccionamiento y legalización de los mismos	DIAN	3	16/11/2012	30/11/2012
9	Ejecución contractual, diseño, desarrollo e implementación del SUNIR	DIAN	1 y 2	01/11/2012	31/12/2014

***DEPENDENCIAS RESPONSABLES DIAN:**

1. Subdirección de Gestión de Comercio Exterior;
2. Subdirección de Gestión de Tecnología de Información y Telecomunicaciones ;
3. Subdirección de Gestión de Recursos Físicos;
- 4 Dirección de Gestión de Recursos y Administración Económica;
- 5 Dirección de Gestión Organizacional;
- 6 Dirección de Gestión de Aduanas