

# SIANCO: reflexiones sobre su fundamentación desde la óptica de la gestión fiscal y la descentralización

Didier Tavera Amado\*  
Laura María Castañeda Núñez\*\*  
Juan Camilo Rojas Arias\*\*\*

## Resumen

La conexión economía-derecho, eficiencia-derecho, respecto del gestor fiscal, supera el mero ejercicio exegético de las funciones públicas, para abrir el horizonte a la incorporación de herramientas tecnológicas que permitan una mejora de los objetivos de la función administrativa, con lo cual se maximiza la democracia, los procesos de descentralización establecidos en la Constitución de 1991 y se fortalece la participación ciudadana. En ese contexto, que además responde al principio de colaboración armónica que debe preceder en las relaciones de los territorios y la Nación, y a la importancia del ingreso derivado del impuesto al consumo de licores, cervezas y cigarrillos en las rentas territoriales, se crea el Sistema de Apoyo al Impuesto al Consumo (SIANCO).

**Palabras clave:** función administrativa, gestión fiscal, impuesto al consumo, SIANCO.

## Abstract

The intersections of economy and law, efficiency and law, concerning public management, goes beyond the mere exegetical exercise of public functions. It opens pathways for the incorporation of technological tools that can enhance improvements in the objectives of the administrative function. Those lead positive impacts on the optimization of democracy, the decentralization processes established in the 1991 Constitution and citizen participation. Within this context, the System to Support the Consumption Tax (SIANCO) is established, which aligns with the principle of harmonious collaboration that must precede the relations of the territories and the Nation. Additionally, it emphasizes the significance of revenue derived from taxes on the consumption of liquor, beer and cigarettes in territorial income.

**Keywords:** Administrative function, public operator, consumption tax, SIANCO.

---

\* Director Ejecutivo de la Federación Nacional de Departamentos. Abogado de la Universidad Santo Tomas, Especialista de la Universidad Externado de Colombia y Máster de la Universidad Alcalá de Henares, España. Cargos gerenciales en el sector público: Secretario de Desarrollo Social, Secretario de Gobierno en la Gobernación de Bucaramanga, Representante a la Cámara y Gobernador de Santander. [didier.tavera@fnd.org.co](mailto:didier.tavera@fnd.org.co)

\*\* Subdirectora de Proyectos Especiales de la Federación Nacional de Departamentos. Abogada de la Universidad Externado de Colombia, Magister de la Universidad de Salamanca, España, y especialista de la Universidad Externado. Se ha desempeñado como asesora y coordinadora en asuntos regulatorios, directora jurídica, vicepresidenta jurídica, y ha sido miembro de Juntas Directivas de organizaciones civiles y de sociedades de economía mixta. [laura.castaneda@fnd.org.co](mailto:laura.castaneda@fnd.org.co)

\*\*\* <http://orcid.org/0000-0002-4051-0895> Árbitro de la Superintendencia de Sociedades. Abogado de la Universidad de La Sabana, doctor de la Universidad de Salamanca, España (Cum Laude) con maestría de la misma universidad y en Derecho Internacional del ISDE, Especialista de la Universidad de La Sabana. Ha sido profesor en las universidades de La Sabana, Sergio Arboleda y Santo Tomas. [camilor99@hotmail.com](mailto:camilor99@hotmail.com)

## Introducción

Desde principios del siglo XXI, las organizaciones tanto de naturaleza pública como privada han procurado dentro de su desarrollo estratégico implementar herramientas tecnológicas que les permitan ganar competitividad. Esta búsqueda, de manera concomitante, ha llevado a modificar los paradigmas de producción – consumo (sector privado), o de eficiencia en la entrega de valor público a la sociedad con una óptica dual de vigilancia ciudadana y transparencia (sector público).

En esta visión, *ad portas* de la cuarta revolución tecnológica –más allá del internet y el uso generalizado de las tecnologías de información–, la información, los datos y los sistemas de gestión y almacenamiento recobran un valor estratégico indispensable en la gestión pública. Es por ello que se identifica como necesidad contar con sistemas de información<sup>1</sup> eficaces que apoyen a algún proceso específico (Petter et al., 2008) de forma costo eficiente (Petter et al., 2012).

Aunada a esta visión estratégica y generalista, en el caso objeto de esta disertación académica, se pretenderá exponer a la luz de los postulados del análisis económico del derecho y bajo un enfoque descriptivo<sup>2</sup>, la facticidad en el orden departamental asociada a los vacíos que enfrentaba la gestión fiscal-operativa por la ausencia de un sistema de información agregado que terminaba por afectar el proceso de descentralización<sup>3</sup> establecido en la Constitución de 1991, con lo cual, se expone a juicio de los autores la justificación teleológica de SIANCO, revisando bajo una lógica operativa los retos y beneficios actuales y esperados de su desarrollo. Este análisis se realizará teniendo como base el marco legal vigente.

En este camino –normativo y factual– se destacan las disposiciones reglamentarias que impulsan a la Federación Nacional de Departamentos (FND) a tomar una acción decidida para mejorar

la administración tributaria a nivel territorial. Esto se considera un pilar fundamental para fortalecer los procesos de descentralización territorial, lo que a su vez, responde al nuevo paradigma de uso y aprovechamiento de datos como mecanismo de reducción de información asimétrica, y como herramienta para procurar mejores decisiones de política pública territorial en el país.

Agregando las ideas expuestas, se presentará en desarrollo de un método descriptivo de una forma sistémica y ordenada –metodología revisionista–, el ambiente característico en el que surgió el sistema de información SIANCO, con el propósito de evidenciar su finalidad como medio de fortalecimiento de la gestión pública territorial en el marco de la función administrativa cuyo efecto se dirige, en este caso, a fortalecer los procesos de descentralización y autonomía territorial.

## La gestión fiscal territorial eficiente como base de la creación de SIANCO

### Análisis jurídico – enfoques dogmático – de la competencia de impuesto al consumo de licores, cervezas y cigarrillos

La norma específica en esta materia es la Ley 223 de 1995, que tuvo como fin teleológico mejorar la eficiencia del sistema tributario, y aumentar los ingresos corrientes para el Estado y, con ello, reducir el déficit de las finanzas públicas, reestructurar el régimen aplicable a la inversión extranjera con el fin de hacerla más atractiva, y facilitar el proceso de apertura económica derivado del régimen constitucional del año 1991.

Del examen de su contenido<sup>4</sup> encontramos temas alusivos al impuesto de renta y complementarios, a las ventas, a la retención en la fuente y algunas medidas encaminadas a me-

jorar el recaudo impositivo. Por el lado que nos ocupa, esta norma aborda a su vez, los impuestos al consumo de cervezas, sifones y refajos, de licores, vinos, aperitivos y similares, de cigarrillos y tabacos elaborados.

De manera general, tenemos que los artículos 185, 202, 207 de la Ley 223 de 1995 establecen los impuestos al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas, licores, vinos, aperitivos, y similares, así como cigarrillo y tabaco son de propiedad de la Nación<sup>5</sup> y su recaudo se encuentra cedido a los departamentos y al Distrito Capital. De esta forma, la fiscalización, liquidación oficial, cobro y recaudo del impuesto al consumo de este segmento normativo es de competencia de los departamentos y del Distrito Capital.

Sea oportuno señalar que, el artículo 224 de la Ley 223 de 1995 es una disposición común al impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajos, al impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y al impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, solo que establece un mecanismo de administración especial en cabeza de la FND y se refiere exclusivamente a aquellos productos sujetos a ese impuesto al consumo de origen extranjero. En efecto, vía el mencionado artículo 224, se crea el Fondo Cuenta especial dentro del presupuesto de la FND, resaltándose que a través de éste se recaudan, administran y giran los recursos obtenidos de carácter exógeno<sup>6</sup> para los departamentos, por el pago del impuesto al consumo de licores, cervezas y cigarrillos de origen extranjero.

Con posterioridad a la Ley 223 de 1995, se han expedido leyes que han regulado la destinación, la tarifa y otros aspectos del impuesto al consumo. Así las cosas, actualmente, el marco legal aplicable a la gestión del impuesto al consumo de los mencionados productos se encuentra previsto en: (i) la Ley 223 de 1995, (ii) la Ley 715 de 2001, (iii) la Ley 863 de 2003, (iv) la Ley 1393

de 2010, (v) la Ley 1816 de 2016, y (vi) la Ley 1819 de 2016. En esas disposiciones se establecen, entre otros, los elementos de la obligación tributaria y las obligaciones formales de los contribuyentes, y la destinación del recaudo.

En este marco, la competencia de fiscalización, liquidación oficial, cobro y recaudo del impuesto al consumo se establece en cabeza de los departamentos, así como la administración del recaudo de productos extranjeros en el fondo cuenta a cargo de la FND, lo que impone que estas competencias de gestión fiscal deben desarrollarse bajo la observancia del principio de eficiencia del sistema tributario.

### **Parámetros de observación en la gestión fiscal**

Decantado el ámbito funcional y de competencia en cabeza de los departamentos, como sujetos activos del impuesto al consumo de los productos mencionados, y de la FND en la administración del recaudo del impuesto de productos extranjeros, resulta inaplazable comprender el ámbito de competencia que desarrollan estas entidades bajo el parámetro de la gestión fiscal, esencialmente bajo la concepción que desarrolla la Constitución de 1991 y la Ley 610 de 2000 sobre el concepto de gestión fiscal (artículo 3 de la Ley 610 de 2000).

A efectos de delimitar conceptualmente en cuáles actividades se desarrolla el concepto de gestión fiscal, podemos circunscribir su esencia a todas las acciones económicas, jurídicas y tecnológicas de quienes tienen la competencia para realizar uno o más de los verbos asociados al ejercicio de representación, ordenación, ejecución –disposición de bienes materiales o inmateriales– de bienes públicos (Corte Constitucional, Sentencia C-840 de 2001), en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, conforme a unos principios constitucionales, administrativos y fiscales. Desde el punto de vista

orgánico se puede indicar que el concepto de gestión fiscal se predica sobre todo servidor público, pero también de cualquier particular que administre fondos o bienes públicos, en virtud de lo cual deben someterse a los principios de la función administrativa, al tiempo que deben contribuir directa o indirectamente en la concreción de los fines del Estado.

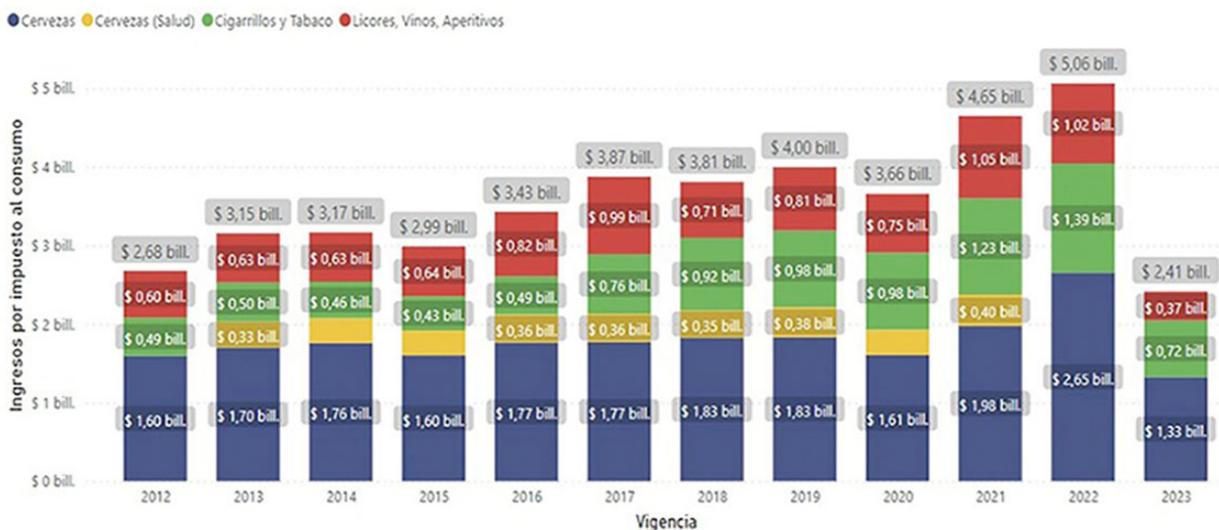
Bajo las connotaciones normativas descritas *supra*, resulta propio inferir que la esfera de la gestión fiscal constituye el elemento vinculante y determinante de las responsabilidades inherentes al manejo de fondos y bienes del Estado por parte de los servidores públicos, y de los particulares que administran recursos públicos. Siguiendo esta perspectiva es indispensable identificar los parámetros de observancia en la gestión fiscal, como guía en la consecución de los objetivos de la función pública, más allá de la mera concreción y acción derivada del marco de responsabilidad fiscal derivado del accionar de los recursos públicos.

Así las cosas, los principios que guían la gestión fiscal se concretan en los criterios de eficiencia, economía, equidad y la valoración de los costos ambientales<sup>7</sup>.

### Caracterización económica del recaudo del impuesto al consumo de licores, cervezas y cigarrillos

Los ingresos tributarios más importantes para los departamentos provienen del recaudo del impuesto al consumo de cervezas, cigarrillos y tabaco, y licores, vinos y aperitivos. En efecto, durante los años 2012 al 2022, se obtuvieron ingresos por ese concepto por valor de \$40,46 billones de pesos, representando en promedio para ese período un 44% del total de sus ingresos tributarios. Para el año 2023, con corte al mes de julio, se reportó un recaudo de \$2,41 billones.

**Figura 1**  
 Participación del impuesto al consumo de cigarrillos, licores y cervezas  
 Desde el 01 de enero de 2012 al 31 de julio de 2023



Fuente: Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario (CUIPO).

En este orden de ideas, es claro que el recaudo del impuesto al consumo para la mayoría de los departamentos es la principal fuente de financiación de carácter tributario que, de acuerdo con las destinaciones definidas por ley, se deben invertir en los sectores de salud, educación y deporte de los territorios.

### **Antecedentes que impulsan la adopción de un sistema de apoyo a la gestión fiscal del impuesto al consumo**

#### ***Sistemas de información desconectados – visión general de proceso de gestión fiscal territorial desde un enfoque operativo***

La interoperabilidad de los sistemas de información del impuesto al consumo de cigarrillos, licores y cervezas en Colombia era inexistente. Los departamentos y el Distrito Capital solo podían compartir información con las entidades territoriales que tuvieran el mismo proveedor de servicios tecnológicos. En ese sentido, los datos relacionados con las actividades de producción, importación, exportación, distribución, tornaguías, bodegaje, consumo, señalización, movilización, declaración y pago del impuesto no podían ser compartidos entre aquellos departamentos que tuviesen contratado otro proveedor que tuviera un sistema diferente de información. Sumado a esta situación, estos sistemas de las entidades territoriales tampoco tenían una interconexión con la información administrada por el Fondo Cuenta de Impuestos al Consumo de productos extranjeros, a cargo de la FND. Esto generaba asimetrías en los procesos e información afectando la eficiencia de los trámites tanto para las administraciones territoriales como para los contribuyentes.

De otra parte, la ausencia de una infraestructura tecnológica que permitiera que los sistemas de información interoperaran, de facto no facilitaba la gestión fiscal de la administración territorial, como sujeto activo del impuesto al

consumo, al no poder contar con información oportuna para el control, en la medida en que los departamentos no tenían acceso a conocer qué productos estaban ingresando a su jurisdicción hasta que se realizara el proceso de legalización de tornaguías que autorizan la movilización de los productos y la presentación y pago de la respectiva declaración en su territorio.

#### ***Afectación de los procesos de descentralización***

Existe consenso en señalar que el avance de los procesos de descentralización se puede ver condicionado por algunas variables<sup>8</sup>. Para el caso objeto de estudio, se destacan: (i) la falta de coordinación entre los diferentes niveles del gobierno impacta la eficacia y eficiencia en la elaboración e implementación de políticas públicas; (ii) los retos de financiamiento público, de forma que los procesos de recaudo fiscal son determinantes para la gestión pública territorial, incluyendo la priorización del gasto de las múltiples responsabilidades que se asignan frecuentemente a los gobiernos locales.

En ese marco, el proceso de descentralización colombiano tiene, entre otras características, una gran heterogeneidad por las particulares condiciones de cada territorio, lo cual se refleja en las brechas de desarrollo entre los diferentes departamentos. Esto, por supuesto, tiene un impacto concreto en el impulso de los procesos de gestión fiscal.

Sobre tal punto, se evidenció que realizar gestión fiscal en un entorno desconectado en términos de datos o información con otros sistemas, que no permitía integraciones institucionales eficientes en tiempo real, limitaba de facto las posibles sinergias derivadas de una fluida cooperación entre administraciones locales y, además, limitaba la potencial mejora de la función fiscalizadora de los departamentos, todo lo cual tenía profundas implicaciones en los procesos de descentralización.

En consecuencia, a la luz de los retos territoriales enunciados, el Gobierno Nacional en un trabajo articulado con los departamentos y la FND, en desarrollo de lo previsto en el artículo 209 de la Constitución de 1991<sup>9</sup>, y en el marco de la expedición de una regulación de simplificación de trámites para impulsar mecanismos de transparencia, mejora de productividad y transformación digital de la administración pública, creó el Sistema de Apoyo al Impuesto al Consumo (SIANCO), como una herramienta que busca maximizar la eficiencia de la administración pública territorial. El SIANCO es un instrumento para contribuir en el fortalecimiento de la descentralización, en la medida en que permite mejorar la gestión fiscal de los departamentos en términos de eficiencia y eficacia. Asimismo, contribuye al avance en tecnología de la información y a la simplificación de los trámites relacionados con el impuesto al consumo de licores, cervezas y cigarrillos.

### **El aprovechamiento de herramientas tecnológicas para fortalecer la gestión pública fiscal: ¿Qué hace hoy y cómo funciona SIANCO?**

#### **La creación de SIANCO**

En Colombia, el acceso a la información pública es un derecho<sup>10</sup> consagrado en la Constitución Política y la sistematización y aprovechamiento de los datos son una de las maneras más efectivas de garantizarlo, es por esto que desde la FND se ha promovido trascender del paradigma de los datos a la información<sup>11</sup> con el objetivo de entregar valor a la gestión pública territorial, lo cual se traducirá en transferencias de valor de información a la sociedad, y a su vez facilitará los procesos de articulación, cooperación e innovación entre los departamentos y, entre estos y la Nación.

Sobre la base indicada, se crea SIANCO con el objetivo de simplificar los procedimientos re-

lacionados con los impuestos al consumo de licores, cigarrillos y cervezas y con el monopolio de licores y de alcohol potable (Dcto. 2106 de 2019, art. 25).

Para ello, SIANCO mediante la interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades territoriales y de las entidades públicas, así como la transformación digital de documentos y trámites requeridos en el impuesto al consumo; facilitará, tanto la gestión fiscal y el control de la circulación de mercancías gravadas en el territorio por parte de las autoridades territoriales, fortaleciendo así las acciones contra la evasión y el contrabando. Asimismo, facilitará a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones tributarias relacionadas con el impuesto al consumo. Todo lo anterior con una visión macro, genera un beneficio en los territorios, en la medida en que el cumplimiento en el pago de impuestos permite a las administraciones departamentales contar con recursos para la inversión en los sectores de salud, educación y deporte<sup>12</sup>.

La implementación de SIANCO se está realizando en dos fases: Fase 1 (2020-2021): estructuración del alcance y funcionalidades de la plataforma tecnológica, en un trabajo articulado con el Departamento Administrativo de Función Pública, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Tecnologías de la Información, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Transporte, DANE e INVIMA, así como la socialización con el sector privado. Fase 2 (2022-presente): contratación del operador para el desarrollo, implementación de módulos y operación de la plataforma; asimismo, acompañamiento en los trámites de actualización normativa para armonizar el marco normativo a los desarrollos tecnológicos que exige el Decreto 2106 de 2019 y la entrada en operación de SIANCO.

## ¿Qué hace hoy y cómo funciona SIANCO?

SIANCO es un sistema de información desarrollado e implementado por la FND para el apoyo de la gestión y trámites del impuesto al consumo de los cigarrillos, cervezas y licores, así como el monopolio de licores y alcohol potable. Este sistema logra la articulación en tiempo real de la información y trazabilidad de datos que conllevará a acciones con mejores niveles de efectividad y oportunidad.

### *Funciones principales de SIANCO*

Dentro de las funcionalidades actuales del sistema SIANCO, se tiene la recepción, exposición y transmisión de la siguiente información generada, en línea y en tiempo real, por los departamentos y el Distrito Capital, y el Fondo Cuenta del impuesto al consumo de productos extranjeros:

Registro y actualización de información de los sujetos pasivos del impuesto al consumo. Esta información incluye el nombre, identificación, domicilio, bodegas inscritas, productos y de los contribuyentes que han sido autorizados por parte de las entidades territoriales (art. 215 Ley 223 de 1995, y art. 22 Dcto. 2141 de 1996).

Recepción y exposición de las declaraciones del impuesto al consumo (art. 6 del Dcto. 2141 de 1996). Se permite a los departamentos verificar de manera ágil y en tiempo real las declaraciones de los contribuyentes de productos nacionales y extranjeros.

Recepción y exposición de las tornaguías (art. 3 del Dcto. 3071 de 1997) –certificado único nacional expedido por las autoridades departamentales y del Distrito Capital a través del cual se autoriza y controla la entrada, salida y movilización de productos gravados con impuestos al consumo, o que sean objeto del monopolio rentístico de licores, entre entidades territoriales que sean sujetos activos de tales impuestos, o dentro de las mismas, cuando sea del

caso—. Para este efecto SIANCO recibe de todas las entidades territoriales las tornaguías que estos expiden (origen) y expone a las entidades territoriales de destino todas aquellas que realizan la movilización de productos gravados hacia su jurisdicción, lo anterior con el objetivo de conectar a las entidades territoriales de origen y destino con información actualizada que permita mejorar los procesos de planeación y ejecución de operativos de fiscalización y control. En este aspecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público está próximo a expedir la regulación del mecanismo de tornaguía electrónica que permitirá a SIANCO la interoperabilidad con el Registro Nacional de Despachos de Carga (RNDC) del Ministerio de Transporte, con lo que se accederá a información detallada y en tiempo real del transporte de los productos en carretera para ejercer un control más eficiente en la movilización.

### *¿Cómo funciona SIANCO?*

SIANCO funciona de forma centralizada, como sistema de información que principalmente busca la interoperabilidad<sup>13</sup> de distintas fuentes de información relacionada con las actividades de: producción, importación, exportación, distribución, tornaguías, bodegaje, consumo, señalización, movilización, declaración y pago de los impuestos al consumo de licores, vinos, aperitivos; cigarrillos y tabaco elaborado; cervezas, sifones, refajos y mezclas; el monopolio de licores destilados y el monopolio de alcohol potable destinado a la fabricación de licor, de producción nacional y extranjera, que se genera desde los departamentos, el Distrito Capital (sin importar su proveedor de servicios tecnológicos en materia de impuestos al consumo), la FND y otras entidades del orden nacional con funciones relacionadas con las citadas actividades, cumpliendo con los lineamientos definidos por el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el marco de los Servicios Ciudadanos Digitales.

Es por esto que, el sistema se encuentra interconectado por medio de servicios web tipo REST (Web Services) con todos los entes territoriales, a través de sus operadores tecnológicos, quienes consumen los servicios de SIANCO en tiempo real, enviando o consultando la información que se genera en las distintas jurisdicciones, convirtiendo a este sistema en un repositorio único nacional que almacena y suministra la información relacionada con el impuesto al consumo.

### **Beneficios de SIANCO como herramienta de transformación digital para mejorar la eficiencia de la gestión fiscal territorial y apoyo al proceso de fortalecimiento de la descentralización**

A continuación, se presentan los beneficios de la operación de SIANCO para la gestión territorial de los departamentos y del Distrito Capital.

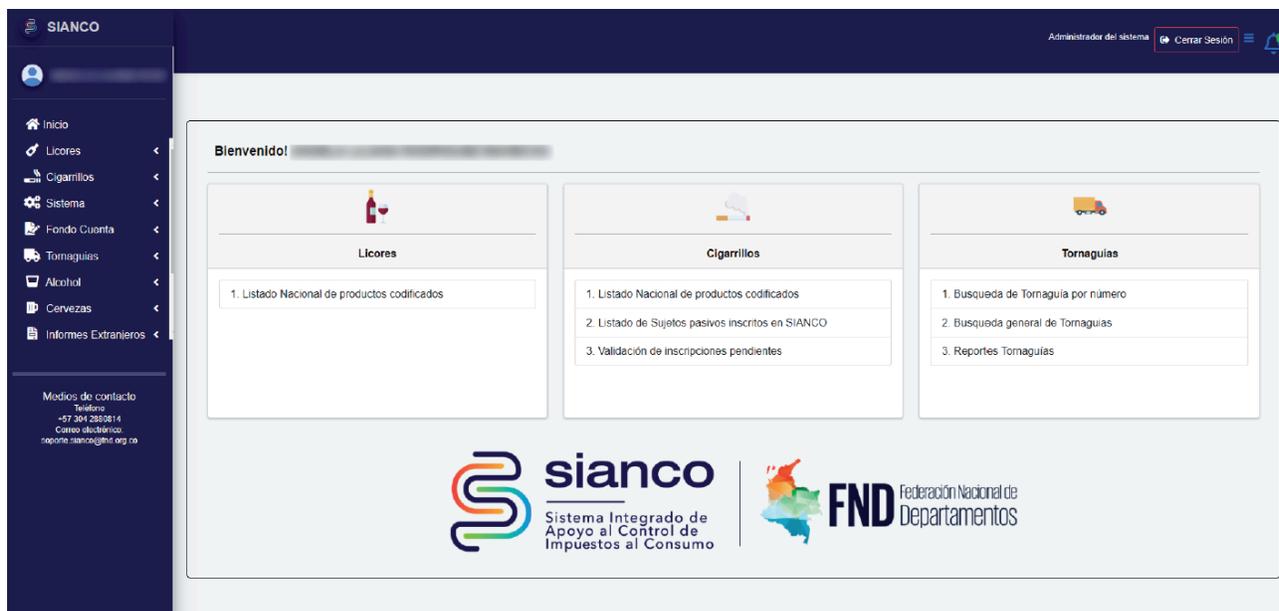
**Información permanente de la movilización de mercancías gravadas.** Los usuarios podrán conocer en tiempo real la movilización de mercancías gravadas desde y hacia un territorio, gracias a la desmaterialización de las tornaguías (tornaguía electrónica) que emiten las entidades territoriales para autorizar el traslado de los productos gravados. Además, tendrán acceso en línea al estado del trámite de las tornaguías (legalización, tránsito o anulación). Esta información será soporte para la fiscalización de las obligaciones tributarias y la coordinación de operativos de control de mercancías. Así mismo, se simplificarán y agilizarán los procesos de salida, ingreso y legalización de mercancías gravadas, garantizando su correcta identificación y trazabilidad. Finalmente, como se indicó, una vez se regule la figura de tornaguía electrónica, cuya funcionalidad ya está desarrollada en SIANCO, se iniciará la interoperabilidad con RNDC, que permitirá conocer los tiempos logísticos del traslado de mercancías gravadas, con el detalle de los vehículos, transportadores, productos y cualquier novedad que surja en el traslado.

**Información actualizada de contribuyentes.** El sistema proporcionará información actualizada sobre los contribuyentes, permitiendo a los departamentos y al Distrito Capital identificar cuáles son los productos, empresas y bodegas autorizados en cada entidad territorial. Esta información es necesaria para agilizar las autorizaciones para la movilización de mercancías hacia otros departamentos, y desde el mismo momento en que se expide la tornaguía, se alertará a la entidad de destino si existen productos que no cuentan con registro o permiso de introducción, movilizándose hacia su territorio.

**Registro único de operadores.** SIANCO facilitará la creación de un Registro Único digital en Colombia para aquellos que operan como productores, importadores, comercializadores y transformadores de alcohol potable y no potable, así como para el seguimiento de sus transacciones y la movilización del alcohol potable destinado a la fabricación de licores.

**Codificación única de producto.** Este sistema garantizará la implementación de una codificación única de los productos gravados con impuestos al consumo de licores, cervezas y cigarrillos nacionales e importados. Esto facilita el registro de los productos ante los entes territoriales, el control de su movilización, la liquidación de los impuestos y los cruces de información con fines estadísticos y de fiscalización.

**Ventajas para sujetos pasivos.** Les permitirá mejorar la gestión de sus obligaciones tributarias y tener un mejor control de sus operaciones al poder consultar su información registrada en línea y en tiempo real. Podrán acceder a datos como las declaraciones presentadas ante las entidades territoriales y el fondo cuenta, los saldos en unidades y valor de impuesto en las declaraciones de productos importados presentadas ante el Fondo Cuenta, las tornaguías expedidas, anuladas y legalizadas, la relación de productos y bodegas reportadas en cada entidad territorial, así como la información sobre las rutas y movilización de sus productos.



## Conclusiones

El sistema SIANCO es una herramienta de transformación digital con un claro impacto positivo en la gestión de los impuestos al consumo en Colombia. Este sistema permite la recepción y transmisión de información en línea y tiempo real, lo que contribuye a la eficiencia y efectividad de los procesos de recaudo y fiscalización realizados por las entidades territoriales. Además, fomenta la transparencia en la gestión pública al simplificar los trámites relacionados con los impuestos al consumo, como el registro de contribuyentes, la presentación de declaraciones, la solicitud de devoluciones y compensaciones, y otros procedimientos afines.

Sin duda, el aprovechamiento de las herramientas que la tecnología pone a disposición de la gestión fiscal, debe ser una prioridad para nuestras autoridades, por lo que en el caso que hemos expuesto, la FND de manera articulada con las autoridades locales, entidades públicas y la industria, ha logrado la implementación de SIANCO como un instrumento indispensable para una mejor gestión fiscal de los territorios.

También es relevante destacar que contar con un sistema que estandarice los datos relacio-

nados con el impuesto al consumo garantiza disponer de información real y actualizada, un componente esencial para la toma de decisiones en todos los niveles de gobierno.

Este enfoque se alinea con el objetivo fundamental de nuestras autoridades departamentales: mejorar el bienestar de los colombianos en sus respectivos territorios. Al reducir las disparidades de información entre contribuyentes y las administraciones locales y nacionales, se contribuye a aumentar los recursos disponibles para la inversión en las regiones, se fortalecen los procesos de colaboración territorial y se refuerza el principio de descentralización consagrado en la Constitución de 1991.

## Referencias

- Fernández Alarcón, V. (2006). Desarrollo de sistemas de información. Aula Politécnica. Barcelona.
- Lochan. S. (2000). Education and Work: Case Studies of Trinidad and Tobago, Jamaica, and Barbados. Kingston, UNESCO Office Kingston.

Petter, S., DeLone, W., & McLean, E., (2008). Measuring information system success: models, dimensions, measures, and interrelationships.

Petter, S., & McLean, E. (2009). A meta-analytic assessment of the DeLone and McLean IS success model: An examination of IS success at the individual level.

Petter, S., DeLone, W., & McLean, E. R. (2012). The past, present, and future of “IS Success”, *Journal of the Association for Information Systems*. <https://doi.org/10.17705/1jais.00296>

Rico, J., & Chinchilla. L. (2003). *Seguridad ciudadana en América Latina, México DF.: Siglo XXI Editores.*

### Normativa

Constitución Política de 1991

Ley 1393 de 2010

Ley 863 de 2003

Ley 610 de 2000

Ley 223 de 1995

Decreto Ley 2106 de 2019

Decreto 3071 de 1997

Decreto 2141 de 1996

### Jurisprudencia

Corte Constitucional, Sentencia C-103 de 2015

Corte Constitucional, Sentencia C-414 de 2012

Corte Constitucional, Sentencia C-716 de 2002

Corte Constitucional, Sentencia C-290 de 2002

Corte Constitucional, Sentencia C-1191 de 2000

Corte Constitucional, Sentencia C-720 de 1999

Corte Constitucional, Sentencia C-623 de 1999

Corte Constitucional, Sentencia C-219 de 1997

Corte Constitucional, Sentencia C-374 de 1995

Corte Constitucional, Sentencia C-167 de 1995

Corte Constitucional, Sentencia C-529 de 1993

Consejo de Estado, Fallo 1024 de 2016

Consejo de Estado, Concepto 2056 de 2011

### Notas

<sup>1</sup> Un sistema se puede definir como un conjunto de componentes que interactúan entre sí con la finalidad de lograr un objetivo común. La mayoría de ellos pueden representarse a través de un modelo formado por cinco bloques básicos: elementos de entrada, elementos de salida, sección de transformación, mecanismos de control y objetivos. Los recursos acceden al sistema a través de los elementos de entrada los cuales serán modificados en la sección de transformación. Este proceso va a ser revisado por un mecanismo cuya finalidad es lograr el objetivo. Al completar el proceso de transformación, el resultado saldrá a través de los elementos de salida (Fernández, 2006).

<sup>2</sup> Características: método de investigación observacional que utiliza la metodología de investigación jurídica de enfoque revisionista – normativo con el objeto de exponer la recopilación de información legal que dio lugar al objeto de análisis académico (SIANCO).

<sup>3</sup> Es indudable el mandato de la Constitución Política de Colombia de 1991 de establecer y fortalecer los procesos de descentralización en Colombia, lo cual, agregado en grandes líneas, significó la determinación de transferencias presupuestales enfocadas a determinados objetivos y acciones sociales y económicas, así como la distribución de obligaciones entre los distintos niveles de organización administrativa – acciones de recaudo.

<sup>4</sup> Específicamente al objeto de estudio (arts. 185 al 224) se resalta que el capítulo VII de la Ley 223 de 1995 regula lo relacionado con el impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajos de propiedad de la Nación –cedido a los departamentos y al Distrito Capital–; el capítulo VIII reglamenta el impuesto departamental al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares; el capítulo IX en relación con el impuesto departamental al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, y los capítulos X y XI se refieren a ciertos aspectos comunes al impuesto al consumo de los bienes relacionados en los capítulos precitados.

<sup>5</sup> Se resalta que el artículo 212 de la Ley 223 de 1995 establece que el Distrito Capital es titular del impuesto que se genere, por concepto del consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, de procedencia extranjera.

<sup>6</sup> En la sentencia C-720 de 1999 se establece que: “Las rentas cedidas anticipadamente a las entidades territoriales son rentas creadas en virtud de una decisión política del nivel central de gobierno que no constituyen, strictu sensu, recursos propios de las entidades territoriales. En consecuencia, el legislador puede intervenir en el proceso de asignación de las mencionadas rentas, mientras persiga un fin constitucionalmente importante directamente relacionado con los intereses propios de la entidad territorial beneficiada, y siempre que no afecte, de manera desproporcionada, la autonomía de las entidades territoriales en cuya jurisdicción se realiza el recaudo”.

<sup>7</sup> Los parámetros de control de la gestión fiscal en Colombia han tenido nutridas disertaciones en la jurisprudencia colombiana, si bien se reconoce que es un asunto de importancia doctrinal y práctica, su análisis a profundidad desvirtuaría el eje de análisis de la presente disertación académica, no obstante si se quiere profundizar en la materia se sugiere consultar la siguiente jurisprudencia: (i) Sobre Gestión Fiscal: Corte Constitucional: C-529 de 1993, C-716 de 2002, Consejo de Estado: Concepto 2056 de 2011, Fallo 1024 de 2016; (ii) Sobre el Control Fiscal: Corte Constitucional: C-529 de 1993, C-167 de 1995, C-374 de 1995, C-623 de 1999, C-1191 de 2000, C-290 de 2002, C-103 de 2015.

<sup>8</sup> Al margen de las condiciones institucionales, es preciso tener en cuenta que los procesos de descentralización también se ven influidos por los contextos macroeconómicos –productividad, empleo, PBI–, así como por factores competitivos –actividades empresariales competitivas y exitosas, procesos de exportación, valor agregado, etc.– de encadenamiento global –integración y globalización– así como de seguridad pública. Para profundizar en estos factores ver Lochan. S. (2000), Rico y Chinchilla (2003).

<sup>9</sup> “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones” (art. 209, C.P. 1991).

<sup>10</sup> Si se quiere profundizar sobre la visión jurisprudencial en torno a la información y su parámetro de constitucionalidad, se puede consultar las sentencias de la Corte Constitucional: C-274 de 2013, T-451 de 2011, entre otras.

<sup>11</sup> En términos generales cuando se habla del paradigma del dato a la información, se hace referencia a que los datos son registros desestructurados de eventos o transacciones que ocurren en la realidad, que una vez estructurados, organizados, permiten realizar asociacio-

nes, inferencias e interpretaciones, esta salida estructurada de datos es lo que se denomina información.

<sup>12</sup> Destinaciones previstas por la normatividad vigente para el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares; cervezas, sifones, refajos y mezclas; de cigarrillos y tabaco elaborado.

<sup>13</sup> Actualmente la FND haciendo uso de las herramientas brindadas por el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el marco de los Servicios Ciudadanos Digitales, está trabajando en ampliar el alcance de interoperabilidad por medio de la tecnología X-ROAD, con entidades de orden nacional como el DANE, CONFECAMARAS, INVIMA y la DIAN.