

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2026 (CÁMARA DE REPRESENTANTES)

“Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Articulación Interinstitucional para la Prevención y Control del Contrabando y la Adulteración de Bebidas Alcohólicas en Colombia, se promueve la Responsabilidad Social Empresarial y la Responsabilidad Extendida del Productor en su gestión, se fortalece la protección de la salud pública y las rentas departamentales, y se dictan otras disposiciones.”

El Congreso de Colombia DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto: La presente ley tiene por objeto establecer mecanismos de articulación interinstitucional para prevenir, controlar y reducir el contrabando y la adulteración de bebidas alcohólicas en Colombia, fortaleciendo la salud pública, las rentas departamentales, la seguridad ciudadana y la gestión ambiental de los residuos derivados de estas actividades ilícitas, en articulación con el régimen legal vigente en materia penal, aduanera, ambiental y de rentas territoriales.

Artículo 2. Definiciones: Para efectos de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones:

- a) **Contrabando:** La conducta descrita y sancionada por el artículo 319 del Código Penal y demás normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan, incluida la Ley 1762 de 2015.
- b) **Adulteración de bebidas alcohólicas:** La alteración, mezcla o modificación de bebidas alcohólicas mediante la incorporación de sustancias no autorizadas, que las hace no aptas para el consumo humano o las hace pasar por un producto distinto al que realmente son.
- c) **Sistema:** El Sistema Nacional de Articulación Interinstitucional creado por el artículo 4 de esta ley.

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

- d) **Mesa:** La Mesa Nacional de Articulación contra el Contrabando y la Adulteración de Bebidas Alcohólicas, instancia de coordinación del Sistema, creada por el artículo 6 de esta ley.
- e) **Responsabilidad extendida del productor:** La obligación a cargo de productores e importadores de bebidas alcohólicas de gestionar ambientalmente los envases y empaques puestos en el mercado, en los términos de la Resolución 1407 de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, expedida en ejercicio de las facultades de la Ley 99 de 1993.
- f) **Trazabilidad fiscal:** El conjunto de mecanismos físicos y digitales de marcación, verificación y seguimiento de bebidas alcohólicas a lo largo de la cadena de producción, distribución y comercialización, incluido el Sistema Único Nacional de Información y Rastreo (SUNIR) creado por la Ley 1762 de 2015.

Artículo 3. Principios: La presente ley se regirá por los principios de:

- a) **Legalidad.** Las actuaciones de las entidades públicas y de los particulares que participen en el Sistema se sujetarán estrictamente a la Constitución Política, la ley y las competencias legalmente atribuidas a cada una de ellas, sin que esta ley cree facultades adicionales a las ya previstas en el ordenamiento jurídico.
- b) **Coordinación institucional.** Las entidades que integran el Sistema actuarán de manera articulada y complementaria para el cumplimiento de los objetivos de esta ley, evitando la duplicidad de esfuerzos y optimizando el uso de los recursos disponibles, sin perjuicio de la autonomía constitucional y funcional de los organismos que la Constitución así lo disponga, en especial de la Fiscalía General de la Nación.
- c) **Protección de la salud pública.** Las medidas adoptadas en desarrollo de esta ley priorizarán la prevención de los riesgos derivados del consumo de bebidas alcohólicas adulteradas, con especial atención a la población en

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

condición de vulnerabilidad y a la identificación temprana de sustancias tóxicas como el metanol.

- d) **Sostenibilidad ambiental y economía circular.** La gestión de los envases, empaques y demás residuos derivados del contrabando, la adulteración y los operativos de decomiso se orientará a la reducción, reutilización, reciclaje y aprovechamiento de los materiales, minimizando su impacto ambiental y su eventual reincorporación a cadenas ilícitas.
- e) **Responsabilidad extendida del productor.** Los productores e importadores de bebidas alcohólicas asumirán las obligaciones de gestión ambiental sobre los envases y empaques que ponen en el mercado, conforme a la Resolución 1407 de 2018 y las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.
- f) **Responsabilidad social empresarial.** Las empresas productoras, importadoras y comercializadoras de bebidas alcohólicas ejercerán un rol de colaboración activa, voluntaria y técnica con las autoridades competentes para la prevención del contrabando y la adulteración, sin sustituir en ningún caso las funciones públicas de control, investigación o judicialización.
- g) **Prevención del delito.** Las acciones del Sistema se orientarán prioritariamente a anticipar y reducir las condiciones que facilitan el contrabando y la adulteración de bebidas alcohólicas, sin perjuicio de la persecución penal de estas conductas a cargo de las autoridades judiciales competentes.
- h) **Protección de las rentas territoriales.** Las actuaciones del Sistema propenderán por la protección del recaudo departamental proveniente del monopolio de licores destilados y del impuesto al consumo, en tanto fuente principal de financiación de la salud, la educación, el deporte y la inversión social territorial.
- i) **Trazabilidad y transparencia.** La información generada en desarrollo de esta ley se gestionará mediante mecanismos verificables de trazabilidad y se pondrá periódicamente a disposición del público, sin perjuicio de la

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

reserva legal que ampare datos personales o información sujeta a investigaciones penales en curso.

- j) **Corresponsabilidad ciudadana.** El Estado promoverá la participación informada de la ciudadanía en la prevención y denuncia del contrabando y la adulteración de bebidas alcohólicas, como complemento a la labor de las autoridades competentes.

TÍTULO II

SISTEMA NACIONAL DE ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Artículo 4. Creación y naturaleza del Sistema: Créase el Sistema Nacional de Articulación Interinstitucional contra la Adulteración y el Contrabando de Bebidas Alcohólicas, como instancia de coordinación, cooperación e intercambio de información entre las entidades públicas competentes y el sector privado productor, importador y comercializador de bebidas alcohólicas.

Parágrafo. La creación del Sistema no implica la creación de nueva estructura administrativa, planta de personal ni gasto adicional para las entidades que lo integran, y se desarrolla sin perjuicio de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la Nación y de las competencias legales propias de cada entidad integrante.

Parágrafo. La Ley 1762 de 2015 combate el contrabando en general; el Sistema creado por esta ley constituye un esquema especializado para enfrentar la adulteración y el contrabando de bebidas alcohólicas desde una perspectiva integrada de salud pública, ambiente, trazabilidad y protección de las rentas departamentales. La presente ley complementa, sin sustituir ni modificar, los instrumentos previstos en la Ley 1762 de 2015, mediante la incorporación de mecanismos de coordinación sanitaria, ambiental y de corresponsabilidad empresarial específicamente dirigidos al mercado de bebidas alcohólicas.

JUAN LONDOÑO
REPRESENTANTE POR CALDAS

Artículo 5. Integrantes del Sistema: El Sistema estará integrado por:

- a) El Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- b) El Ministerio de Salud y Protección Social.
- c) El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- d) La Fiscalía General de la Nación, en el marco de su autonomía constitucional.
- e) La Policía Nacional de Colombia, a través de la Policía Fiscal y Aduanera (POLFA) y las demás unidades competentes.
- f) La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).
- g) Las gobernaciones departamentales.
- h) Las autoridades ambientales competentes.
- i) Los productores, importadores y comercializadores autorizados de bebidas alcohólicas, a título de colaboradores del Sistema.
- j) Las demás entidades públicas cuya participación resulte pertinente.

Artículo 6. Mesa Nacional de Articulación: Instituyese la Mesa Nacional de Articulación contra el Contrabando y la Adulteración de Bebidas Alcohólicas, como instancia técnica de coordinación del Sistema, integrada por delegados de las entidades señaladas en el artículo 5 de esta ley, la cual sesionará trimestralmente. Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará la organización, secretaría técnica y funcionamiento de la Mesa dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley.

Artículo 7. Funciones de la Mesa: Serán funciones de la Mesa:

- a) Analizar estadísticas sobre contrabando y adulteración de bebidas alcohólicas.
- b) Recomendar la coordinación de operativos entre las entidades competentes, sin perjuicio de la autonomía funcional de cada una.

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

- c) Evaluar riesgos sanitarios asociados al consumo de bebidas alcohólicas adulteradas.
- d) Proponer estrategias regionales de prevención y control.
- e) Emitir lineamientos técnicos no vinculantes para las entidades del Sistema.
- f) Formular y hacer seguimiento al Plan Nacional Estratégico de que trata el artículo 8 de esta ley.
- g) Evaluar el cumplimiento de la periodicidad mínima de operativos de que trata el artículo 10 de esta ley.

Artículo 8. Plan Nacional Estratégico Anticontrabando y Antiadulteración de Bebidas Alcohólicas: La Mesa formulará, dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de esta ley, un Plan Nacional Estratégico Anticontrabando y Antiadulteración de Bebidas Alcohólicas, de carácter cuatrienal, que definirá metas, indicadores, cronograma y responsables institucionales para el cumplimiento de los objetivos de esta ley.

Parágrafo. El Plan será actualizado cada cuatro (4) años y su cumplimiento será objeto del informe anual de que trata el artículo 25 de esta ley.

TÍTULO III

ARTICULACIÓN OPERATIVA, TRAZABILIDAD Y COOPERACIÓN

Artículo 9. Operativos coordinados: Las entidades integrantes del Sistema podrán desarrollar, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, operativos coordinados de inspección, vigilancia, allanamiento, decomiso y trazabilidad de bebidas alcohólicas de contrabando o adulteradas.

Parágrafo. La investigación penal, la judicialización y el destino jurídico de los bienes decomisados o incautados se regirán en todo caso por el Código de Procedimiento Penal, las normas sobre cadena de custodia y las competencias de

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

la Fiscalía General de la Nación y de la Sociedad de Activos Especiales (SAE), sin que esta ley module dichas competencias.

Artículo 10. Operativos mínimos y cobertura territorial: Las entidades integrantes del Sistema realizarán, como mínimo, operativos coordinados trimestrales en cada uno de los departamentos del país, priorizando aquellos con mayor incidencia de contrabando o adulteración de bebidas alcohólicas conforme a la información del Registro Público de Resultados de que trata el artículo 24 de esta ley.

Parágrafo. La periodicidad prevista en este artículo podrá ajustarse mediante concepto técnico de la Mesa, cuando las condiciones de orden público, disponibilidad operativa o resultados de priorización territorial así lo justifiquen, circunstancia que deberá reportarse en el informe anual de que trata el artículo 25 de esta ley.

Artículo 11. Intercambio de información: Las entidades del Sistema promoverán, en la medida de sus capacidades técnicas y presupuestales, mecanismos interoperables de intercambio de información y trazabilidad, conforme a la normativa vigente en materia de protección de datos personales y reserva legal.

Artículo 12. Sistema de trazabilidad fiscal: Los productores e importadores de bebidas alcohólicas deberán dar pleno cumplimiento al Sistema Único Nacional de Información y Rastreo (SUNIR) y a los demás mecanismos de trazabilidad fiscal creados por el artículo 34 de la Ley 1762 de 2015 y su reglamentación, como herramienta central de verificación de la autenticidad y legal procedencia de las bebidas alcohólicas comercializadas en el territorio nacional.

Parágrafo. Los productores e importadores deberán acreditar ante la DIAN el cumplimiento pleno del SUNIR dentro de los dieciocho (18) meses siguientes a la promulgación de esta ley. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a las

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

medidas de control y a las sanciones que la Ley 1762 de 2015 y el Estatuto Tributario prevean para la evasión de los mecanismos de trazabilidad fiscal.

Parágrafo. El Gobierno Nacional evaluará la viabilidad técnica y presupuestal de extender los mecanismos de trazabilidad fiscal, incluidas herramientas de verificación digital accesibles al consumidor, a la totalidad de la cadena de comercialización de bebidas alcohólicas, incluidos los canales de venta al detal.

Artículo 13. Cooperación internacional: El Gobierno Nacional, por conducto de las entidades competentes, promoverá acuerdos de cooperación técnica, judicial y aduanera con organismos internacionales como la Organización Mundial de Aduanas y la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), así como con las autoridades de países de origen, tránsito o destino de bebidas alcohólicas objeto de contrabando, con el fin de fortalecer el intercambio de información y las capacidades de control conjunto.

Parágrafo. El Gobierno Nacional suscribirá, dentro de los dieciocho (18) meses siguientes a la promulgación de esta ley, al menos un instrumento de cooperación técnica o memorando de entendimiento con la Organización Mundial de Aduanas, la INTERPOL, o con la autoridad competente de un país de origen o tránsito relevante para el contrabando de bebidas alcohólicas, e informará sobre su suscripción en el informe anual de que trata el artículo 25 de esta ley.

Artículo 14. Incentivos a la denuncia ciudadana:

El Gobierno Nacional, en coordinación con las gobernaciones departamentales, diseñará e implementará mecanismos de reconocimiento y estímulo a la denuncia ciudadana de hechos de contrabando o adulteración de bebidas alcohólicas, tales como líneas de denuncia con garantía de confidencialidad, campañas de sensibilización y estrategias de reconocimiento público a la colaboración ciudadana, sin que en ningún caso dichos mecanismos condicionen o sustituyan las garantías procesales de quienes sean objeto de investigación.

JUAN LONDOÑO
REPRESENTANTE POR CALDAS

Parágrafo. Los mecanismos previstos en este artículo se implementarán sin perjuicio de los canales de denuncia ya existentes a cargo de la Fiscalía General de la Nación y de la Policía Nacional, y en ningún caso implicarán el pago de recompensas con cargo al Presupuesto General de la Nación sin la autorización legal correspondiente.

TÍTULO IV

**RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL Y RESPONSABILIDAD
EXTENDIDA DEL PRODUCTOR**

Artículo 15. Responsabilidad extendida del productor: Las empresas productoras, importadoras y comercializadoras de bebidas alcohólicas deberán implementar programas de recuperación y disposición final de envases y empaques, en cumplimiento de la Resolución 1407 de 2018 y las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan. El incumplimiento de estas obligaciones dará lugar a las sanciones previstas en la Ley 1333 de 2009 y las demás normas del régimen sancionatorio ambiental.

Artículo 16. Colaboración empresarial en la gestión de bienes decomisados: En el marco de los operativos de que trata el artículo 9 de esta ley, las empresas titulares de marca, productoras, importadoras o comercializadoras autorizadas podrán, a solicitud de la autoridad competente, colaborar mediante:

- a) El suministro de información técnica para la identificación de productos originales y falsificados.
- b) El apoyo técnico para la verificación de autenticidad de envases, empaques y etiquetas.
- c) La recomendación de alternativas de disposición final ambientalmente segura de los bienes cuyo comiso haya sido decretado por autoridad judicial.

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

Parágrafo. La colaboración prevista en este artículo en ningún caso sustituye ni interfiere con las normas sobre cadena de custodia previstas en la Ley 906 de 2004, ni con las competencias de la Fiscalía General de la Nación y de la Sociedad de Activos Especiales sobre los bienes objeto de comiso.

Artículo 17. Economía circular y destrucción de residuos: El Gobierno Nacional promoverá programas de reciclaje, aprovechamiento y reutilización industrial de los materiales provenientes de mercancías ilícitas decomisadas, en articulación con el mecanismo de destrucción anticipada de mercancías de contrabando previsto en la Ley 1762 de 2015 y las normas que la reglamenten.

TÍTULO V

SALUD PÚBLICA Y PREVENCIÓN

Artículo 18. Campañas nacionales: El Gobierno Nacional desarrollará campañas permanentes sobre los riesgos del licor adulterado, la prevención del contrabando, la identificación de productos legales y la protección de la salud pública.

Artículo 19. Sistema de alertas sanitarias: El Ministerio de Salud y Protección Social implementará, en el marco de sus competencias y de la disponibilidad presupuestal, un sistema nacional de alertas tempranas frente a intoxicaciones asociadas a bebidas alcohólicas adulteradas.

TÍTULO VI

RENTAS DEPARTAMENTALES, LICENCIAS Y SEGUIMIENTO

Artículo 20. Protección de las rentas departamentales: Los recursos que se recuperen como resultado del fortalecimiento del control anticontrabando se destinarán conforme al régimen de destinación de las rentas del monopolio de licores destilados y del impuesto al consumo previsto en la Ley 1816 de 2016, la Ley 223 de 1995, la Ley 788 de 2002 y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan.

JUAN LONDOÑO
REPRESENTANTE POR CALDAS

Artículo 21. Fortalecimiento operativo con recursos recuperados: Las entidades territoriales podrán destinar hasta el cinco por ciento (5%) de los recursos que se recuperen anualmente como resultado del fortalecimiento del control anticontrabando, en los términos del artículo 20 de esta ley, al fortalecimiento operativo, tecnológico y de trazabilidad de las autoridades departamentales de control, sin perjuicio de la destinación prioritaria de dichos recursos a salud, educación, deporte y cultura conforme a la Ley 1816 de 2016.

Parágrafo. La destinación prevista en este artículo será potestativa de cada entidad territorial y se sujetará a los principios de transparencia y rendición de cuentas de que trata esta ley.

Artículo 22. Suspensión y cancelación de licencias: Sin perjuicio de las competencias sancionatorias que la Ley 1816 de 2016 y demás normas vigentes atribuyen a las entidades territoriales, las gobernaciones departamentales harán uso efectivo de las facultades de suspensión y cancelación de las licencias, permisos o registros de comercialización de bebidas alcohólicas, cuando se compruebe la comercialización reiterada de productos de contrabando o adulterados por parte de un mismo establecimiento o comercializador.

Artículo 23. Publicidad de sanciones: El Registro Público de Resultados de que trata el artículo 24 de esta ley incluirá un listado actualizado de los establecimientos y comercializadores a los que se les haya suspendido o cancelado su licencia, permiso o registro de comercialización de bebidas alcohólicas conforme al artículo 22 de esta ley, con indicación del departamento y el tipo de medida adoptada.

Parágrafo. La publicación prevista en este artículo se realizará una vez la respectiva decisión administrativa se encuentre en firme, y garantizará el derecho de contradicción y defensa del establecimiento o comercializador afectado.

JUAN LONDOÑO
REPRESENTANTE POR CALDAS

Artículo 24. Registro Público de Resultados: Créase el Registro Público de Resultados del Sistema, administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el cual se publicará periódicamente información consolidada sobre operativos realizados, mercancía decomisada, recursos recuperados para las rentas departamentales y avance en el cumplimiento del Plan Nacional Estratégico de que trata el artículo 8 de esta ley.

Parágrafo. La publicación de esta información se sujetará a la reserva legal que ampare datos personales o información de investigaciones penales en curso.

Artículo 25. Informe anual al Congreso: El Gobierno Nacional presentará anualmente al Congreso de la República un informe que incluya, como mínimo:

- a) Estimación de la reducción del mercado ilícito de bebidas alcohólicas.
- b) Disminución de intoxicaciones asociadas a licor adulterado.
- c) Variación del recaudo por concepto de impuesto al consumo y monopolio de licores.
- d) Toneladas de residuos recuperadas o dispuestas ambientalmente.
- e) Resultados generales de los operativos coordinados por el Sistema, incluida la verificación de la periodicidad mínima de que trata el artículo 10 de esta ley.
- f) Avance en la implementación del Sistema de trazabilidad fiscal y del Plan Nacional Estratégico.
- g) Estado de los acuerdos de cooperación internacional suscritos conforme al artículo 13 de esta ley.
- h) Número de licencias suspendidas o canceladas conforme al artículo 22 de esta ley.

TÍTULO VII
SOSTENIBILIDAD FISCAL Y DISPOSICIONES FINALES

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

Artículo 26. Sostenibilidad fiscal: Las disposiciones de la presente ley se ejecutarán de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Ninguna disposición de esta ley genera, por sí sola, gasto público ni compromete recursos del Presupuesto General de la Nación; las eventuales apropiaciones presupuestales requeridas para su implementación se sujetarán a la disponibilidad de recursos y al trámite presupuestal correspondiente.

Artículo 27. Reglamentación: El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley dentro de los doce (12) meses siguientes a su promulgación.

Artículo 28. Vigencia y derogatorias: La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Proyecto de Ley “Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Articulación Interinstitucional para la Prevención y Control del Contrabando y la Adulteración de Bebidas Alcohólicas en Colombia, se promueve la Responsabilidad Social Empresarial y la Responsabilidad Extendida del Productor en su gestión, se fortalece la protección de la salud pública y las rentas departamentales, y se dictan otras disposiciones.”

I. Introducción

El contrabando y la adulteración de bebidas alcohólicas constituyen una de las economías ilícitas más extendidas y lesivas para Colombia, con impactos directos sobre la vida y la salud de miles de personas, sobre las finanzas de los departamentos y sobre la legalidad del aparato productivo nacional.

Diversos estudios y reportes institucionales han evidenciado que aproximadamente el 24% del licor consumido en Colombia corresponde a productos ilícitos, entre adulterados y de contrabando. De acuerdo con investigaciones citadas por la Federación Nacional de Departamentos, cerca del 70% de ese mercado ilegal corresponde a licor adulterado y el 30% a contrabando, y las pérdidas económicas para los departamentos superan los \$1,5 billones de pesos anuales.

Frente a esta realidad, el presente proyecto de ley propone la creación de un Sistema Nacional de Articulación Interinstitucional que coordine, sin superponerse a las competencias ya existentes, a las autoridades de control, salud, ambiente y seguridad del Estado con el sector productor, importador y comercializador de bebidas alcohólicas, fortaleciendo además la trazabilidad fiscal, la cooperación internacional, la participación ciudadana y la transparencia en la rendición de resultados.

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

II. Objeto y alcance del proyecto

El presente proyecto tiene por objeto establecer mecanismos de articulación interinstitucional para prevenir, controlar y reducir el contrabando y la adulteración de bebidas alcohólicas en Colombia, mediante la creación de un Sistema Nacional y una Mesa Técnica de coordinación, el fortalecimiento de la trazabilidad fiscal ya prevista en la Ley 1762 de 2015, la promoción de la responsabilidad social empresarial y la responsabilidad extendida del productor, y la protección de las rentas departamentales derivadas del monopolio de licores y el impuesto al consumo.

El alcance de la iniciativa es de coordinación, prevención y fortalecimiento operativo: no crea nueva estructura administrativa, no decreta gasto público directo, no modula las competencias constitucionales de la Fiscalía General de la Nación ni las reglas sobre cadena de custodia de los bienes decomisados, y no sustituye los mecanismos penales, aduaneros y de destrucción anticipada ya creados por la Ley 1762 de 2015.

La Ley 1762 de 2015 combate el contrabando en general; este proyecto crea un esquema especializado para enfrentar la adulteración y el contrabando específicamente de bebidas alcohólicas, desde una perspectiva integrada de salud pública, ambiente, trazabilidad y protección de las rentas departamentales. La presente ley complementa, sin sustituir ni modificar, los instrumentos previstos en la Ley 1762 de 2015, mediante la incorporación de mecanismos de coordinación sanitaria, ambiental y de corresponsabilidad empresarial específicamente dirigidos al mercado de bebidas alcohólicas metas concretas a través de un Plan Nacional Estratégico cuatrienal, una periodicidad operativa mínima, compromisos verificables de cooperación internacional, y mecanismos de transparencia pública sobre sus resultados.

JUAN LONDOÑO
REPRESENTANTE POR CALDAS

III. Competencia del Congreso para legislar

El Congreso de la República ostenta la cláusula general de competencia para hacer las leyes, conforme al artículo 150 de la Constitución Política. En desarrollo de esa competencia, el artículo 334 Superior habilita al Estado, por intermedio de la ley, para intervenir en la producción, distribución y en los servicios públicos y privados, con el fin de racionalizar la economía, mejorar la calidad de vida y promover el desarrollo integral, la salubridad pública y la protección de las rentas fiscales.

El contrabando y la adulteración de bebidas alcohólicas han sido objeto de regulación legal mediante el artículo 319 del Código Penal, la Ley 1762 de 2015 y el régimen de rentas departamentales de la Ley 1816 de 2016. En consecuencia, el Congreso cuenta con plena competencia constitucional y legal para expedir una ley que cree instancias de articulación interinstitucional en esta materia, sin que ello suponga invadir la órbita de competencias exclusivas del Gobierno Nacional.

Dado que el presente proyecto no decreta gasto público, no crea nueva estructura administrativa con planta de personal ni modifica la organización de ministerios o departamentos administrativos conforme se precisa en los artículos 4 y 26 del articulado, su trámite corresponde a la iniciativa congresional ordinaria prevista en el artículo 154 de la Constitución Política, sin que se requiera aval previo del Gobierno Nacional.

Cabe precisar que las nuevas obligaciones de plazo introducidas en los artículos 12 y 13 del articulado acreditación del SUNIR y suscripción de al menos un instrumento de cooperación internacional no constituyen gasto público ni imponen cargas presupuestales a la Nación: la primera recae sobre los productores e importadores como desarrollo de una obligación ya existente en la Ley 1762 de 2015, y la segunda se enmarca dentro de las competencias ordinarias de gestión internacional del Gobierno Nacional, sin que se requiera apropiación presupuestal adicional para su cumplimiento.

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

IV. Fundamento constitucional

Además de la cláusula general de competencia legislativa y de la facultad de intervención económica del artículo 334, la presente iniciativa se fundamenta en los siguientes preceptos constitucionales:

1. Derecho a la salud y salubridad pública (artículo 49)

La Constitución reconoce la atención de la salud y el saneamiento ambiental como servicios públicos a cargo del Estado, y asigna a este último el deber de organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud, así como de vigilar y controlar la calidad de los bienes que puedan afectarla. La adulteración de bebidas alcohólicas con sustancias tóxicas como el metanol constituye una amenaza directa a este derecho.

2. Autonomía territorial y protección de las rentas departamentales (artículos 287 y 300)

La Constitución garantiza la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, incluida la administración de sus rentas, y asigna a las asambleas departamentales la facultad de regular, mediante ordenanza, los monopolios rentísticos como el de licores. El contrabando y la adulteración erosionan directamente esta renta, cuya protección corresponde promover al Congreso mediante instrumentos de articulación nacional.

3. Función social de la empresa y responsabilidad social empresarial (artículo 333)

El artículo 333 de la Constitución establece que la empresa constituye la base del desarrollo y tiene una función social que implica obligaciones. La presente iniciativa desarrolla este mandato al reconocer un rol de colaboración técnica y de responsabilidad social empresarial para las compañías productoras e importadoras, sin imponerles cargas ajenas a su actividad ni sustituir las competencias de las autoridades públicas.

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

4. Derecho a un ambiente sano (artículos 79 y 80)

La Constitución reconoce el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y asigna al Estado el deber de planificar el manejo de los residuos. La responsabilidad extendida del productor y la gestión ambiental de los residuos derivados de los decomisos desarrollan directamente este mandato.

5. Participación ciudadana (artículo 103)

El artículo 103 de la Constitución reconoce la vigilancia de la gestión pública como mecanismo de participación ciudadana, y ordena al Estado contribuir a la organización, promoción y capacitación de asociaciones cívicas para que constituyan mecanismos de representación en las distintas instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública. Los mecanismos de reconocimiento y estímulo a la denuncia ciudadana previstos en el artículo 14 del articulado desarrollan este mandato en el ámbito específico de la prevención del contrabando y la adulteración de bebidas alcohólicas, sin sustituir los canales de denuncia ya existentes a cargo de la Fiscalía General de la Nación.

V. Marco legal vigente

La presente iniciativa se articula, sin sustituirlo, con el ordenamiento jurídico vigente en las materias que regula. En particular, se integra con:

- a) Artículo 319 del Código Penal (Ley 599 de 2000): tipificación del delito de contrabando.
- b) Ley 1762 de 2015 (“Ley Anticontrabando”): instrumentos penales, aduaneros, de destrucción anticipada de mercancía y creación del Sistema Único Nacional de Información y Rastreo (SUNIR), artículo 34.
- c) Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal): normas sobre cadena de custodia y destino de los bienes objeto de comiso.
- d) Decreto 4173 de 2011: creación de la Sociedad de Activos Especiales (SAE), encargada de la administración de bienes incautados y decomisados.

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

- e) Ley 1816 de 2016: régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados.
- f) Ley 223 de 1995 y Ley 788 de 2002: impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares.
- g) Resolución 1407 de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, expedida en ejercicio de las facultades de la Ley 99 de 1993: responsabilidad extendida del productor sobre envases y empaques.
- h) Ley 1333 de 2009: régimen sancionatorio ambiental.

El proyecto no deroga ni modifica ninguna de estas normas: se limita a crear una instancia de coordinación interinstitucional que facilite su aplicación articulada y fortalezca instrumentos como la trazabilidad fiscal del artículo 34 de la Ley 1762 de 2015 que ya existen en el ordenamiento pero que requieren mayor impulso operativo, sin superponerse a las competencias de la Fiscalía General de la Nación y de la Sociedad de Activos Especiales sobre los bienes objeto de comiso.

VI. Antecedentes

El control del contrabando y la adulteración de licores no es un asunto nuevo en la agenda pública colombiana. El monopolio departamental de licores destilados existe desde hace décadas como fuente principal de financiación de la salud y la educación territorial, y su protección motivó la expedición de la Ley 1816 de 2016, que modernizó el régimen rentístico para hacerlo compatible con la libre competencia sin renunciar a su función fiscal.

En 2015, el Congreso de la República expidió la Ley 1762, conocida como “Ley Anticontrabando”, que fortaleció los tipos penales aduaneros, creó mecanismos de destrucción anticipada de mercancía y estableció las bases del Sistema Único Nacional de Información y Rastreo (SUNIR) para productos sujetos a impuestos al consumo, entre ellos las bebidas alcohólicas. Sin embargo, la implementación plena de estos mecanismos de trazabilidad ha sido gradual y desigual entre departamentos, y la coordinación operativa entre las múltiples entidades con

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

competencias concurrentes en la materia continúa siendo, una década después, un desafío estructural reconocido por la Federación Nacional de Departamentos.

Adicionalmente, las alertas sanitarias sobre intoxicaciones masivas por metanol, documentadas de manera reiterada por el Ministerio de Salud y Protección Social en los últimos años, evidencian que el problema no ha disminuido de manera sostenida, lo cual justifica avanzar hacia un mecanismo de articulación permanente, con metas medibles a través de un Plan Nacional Estratégico, en lugar de mantener respuestas institucionales dispersas y reactivas.

La experiencia acumulada durante la última década permite identificar, además, dos limitaciones estructurales que el presente proyecto busca resolver de manera específica: la ausencia de una periodicidad operativa mínima verificable entre las entidades competentes, y la falta de compromisos concretos y con plazo definido en materia de cooperación internacional, dos vacíos que los artículos 10 y 13 del articulado atienden directamente.

VII. Diagnóstico del problema

Diversos estudios y reportes institucionales han evidenciado que aproximadamente el 24% del licor consumido en Colombia corresponde a productos ilícitos, entre adulterados y de contrabando. De acuerdo con investigaciones citadas por la Federación Nacional de Departamentos, cerca del 70% de ese mercado ilegal corresponde a licor adulterado y el 30% a contrabando.

Las pérdidas económicas para los departamentos superan los \$1,5 billones de pesos anuales, recursos que dejan de destinarse a salud, educación, deporte, cultura, infraestructura social y programas de inversión regional.

El licor adulterado contiene frecuentemente sustancias altamente tóxicas como metanol, alcoholes industriales, solventes y componentes químicos no aptos para consumo humano, que pueden generar ceguera permanente, falla renal, daño

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

neurológico, intoxicaciones severas y muerte. En 2023 se reportaron 54 personas intoxicadas por metanol asociado a licor adulterado, de las cuales 41 fallecieron.

A esta problemática se suma la dispersión operativa entre la Policía Fiscal y Aduanera, la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la DIAN, las gobernaciones, las secretarías de hacienda y las autoridades ambientales, que limita la trazabilidad, el control efectivo y la gestión ambiental de los residuos derivados de los operativos anticontrabando.

A esta dispersión institucional se suma una limitación adicional: la ausencia de una obligación explícita de periodicidad mínima de operativos coordinados ha permitido que la intensidad del control varíe significativamente entre departamentos, sin que exista un piso operativo verificable, y las gobernaciones departamentales, aun contando con la facultad legal de suspender o cancelar licencias a comercializadores reincidentes, la han ejercido de manera desigual y poco documentada, lo que refuerza la percepción de impunidad administrativa frente a la reincidencia.

VIII. Justificación económica y fiscal

La experiencia internacional demuestra que fortalecer la trazabilidad fiscal de productos sujetos a impuestos al consumo como cigarrillos y bebidas alcohólicas genera incrementos de recaudo significativos: países como Kenia, Marruecos, Turquía, Canadá, Brasil, Chile y Ecuador han reportado incrementos de recaudación de entre el 20% y el 50% tras implementar sistemas de marcación fiscal física y digital.

En Colombia, el impacto económico del mercado ilícito de bebidas alcohólicas estimado en más de \$1,5 billones de pesos anuales para los departamentos afecta directamente la renta que financia la salud, la educación y otros programas sociales territoriales. Fortalecer la coordinación interinstitucional y la trazabilidad fiscal ya prevista en la Ley 1762 de 2015 no representa, en consecuencia, un costo neto

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

para el Estado, sino una medida de protección de un ingreso fiscal que hoy se está perdiendo de manera sistemática.

Asimismo, la legalización progresiva del mercado de bebidas alcohólicas fortalece la competitividad de las empresas formales frente a la competencia desleal del mercado ilícito, incentivando la inversión y el empleo formal en la cadena productiva del sector.

El mecanismo de reinversión parcial de recursos recuperados en fortalecimiento operativo, previsto en el artículo 21 del articulado, introduce además una lógica de sostenibilidad financiera para el control: en la medida en que el Sistema logre recuperar mayores recursos para las rentas departamentales, una pequeña proporción hasta el 5%, y de carácter potestativo para cada entidad territorial podrá reinvertirse en fortalecer la propia capacidad de control, sin comprometer la destinación prioritaria de estos recursos a salud, educación, deporte y cultura.

IX. Impacto ambiental y de salud pública

Los operativos de decomiso e incautación generan grandes cantidades de botellas, tapas, etiquetas, empaques, cajas y residuos contaminantes que, de no ser gestionados adecuadamente, pueden reincorporarse a cadenas ilegales o generar impactos ambientales negativos. La articulación de esta gestión con los programas de responsabilidad extendida del productor ya exigidos por la Resolución 1407 de 2018 permite cerrar ese ciclo mediante economía circular: reciclaje, aprovechamiento y destrucción certificada.

En materia de salud pública, el fortalecimiento de la trazabilidad fiscal y de las campañas de prevención busca reducir directamente los casos de intoxicación y muerte por metanol, que en 2023 dejaron 54 personas intoxicadas y 41 fallecidas, y contribuir al fortalecimiento del sistema nacional de alertas tempranas del Ministerio de Salud y Protección Social.

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

X. Impacto social

La reducción del mercado ilícito de bebidas alcohólicas protege directamente a las poblaciones más vulnerables, que suelen ser las principales consumidoras de licor adulterado por su menor precio, y contribuye a la formalización de la cadena de producción, distribución y comercialización de bebidas alcohólicas en el país, protegiendo el empleo formal asociado a esta industria.

Además, al proteger las rentas departamentales del monopolio de licores y el impuesto al consumo, la iniciativa fortalece indirectamente la disponibilidad de recursos para salud, educación, deporte y cultura en los departamentos, cuya administración depende en buena medida de estas rentas.

El fortalecimiento de la participación ciudadana a través de los mecanismos de denuncia previstos en el artículo 14 del articulado tiene, además, un valor social propio: convierte a los consumidores y a las comunidades locales en actores activos de la prevención, en lugar de sujetos exclusivamente pasivos frente al fenómeno del contrabando y la adulteración.

XI. Impacto fiscal y fuentes de financiación

En cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se deja constancia de que la presente ley no decreta gasto público directo: crea una instancia de coordinación interinstitucional, fortalece mecanismos de trazabilidad ya existentes y establece obligaciones de reporte, sin generar por sí misma obligaciones automáticas de apropiación presupuestal, conforme lo precisa el artículo 26 del articulado.

Las eventuales inversiones en interoperabilidad tecnológica (artículo 11), en la extensión de la trazabilidad fiscal (artículo 12) y en el sistema de alertas sanitarias (artículo 19) se sujetarán a la disponibilidad presupuestal de cada entidad y al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En contraste, la ley busca proteger un flujo de recursos ya existente: las rentas departamentales del monopolio de licores y del

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

impuesto al consumo, que se estiman afectadas en más de \$1,5 billones de pesos anuales por el mercado ilícito de bebidas alcohólicas.

El mecanismo de reinversión parcial y potestativa de hasta el 5% de los recursos recuperados, previsto en el artículo 21 del articulado, tampoco genera nuevo gasto público: se trata de una facultad de destinación interna de recursos ya recuperados gracias a la propia acción del Sistema, condicionada a que se respete la destinación prioritaria de dichos recursos a salud, educación, deporte y cultura conforme a la Ley 1816 de 2016.

XII. Análisis de conveniencia y oportunidad

El momento actual es propicio por varias razones concurrentes. Primero, la Ley 1762 de 2015 creó ya las bases jurídicas del Sistema Único Nacional de Información y Rastreo, cuya implementación plena requiere precisamente el impulso operativo y de coordinación que este proyecto propone, ahora reforzado con un plazo explícito de dieciocho meses para su acreditación plena. Segundo, las cifras de intoxicación y muerte por metanol reportadas en 2023 evidencian que la respuesta institucional actual resulta insuficiente. Tercero, la experiencia internacional de países como República Dominicana y México demuestra que es posible modernizar estos sistemas con tecnologías de bajo costo relativo frente al recaudo protegido.

No actuar en este momento implicaría mantener una pérdida fiscal anual superior a \$1,5 billones de pesos para los departamentos y continuar exponiendo a la población a los riesgos sanitarios del licor adulterado, sin que exista actualmente una instancia permanente que articule de manera sistemática la respuesta de las múltiples entidades competentes, ni una periodicidad operativa mínima verificable que garantice cobertura territorial homogénea en el control anticontrabando.

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

XIII. Necesidad de una política pública integral y permanente

A pesar de los avances normativos alcanzados mediante la Ley 1762 de 2015 y de los esfuerzos desarrollados por entidades como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Policía Fiscal y Aduanera (POLFA), la Fiscalía General de la Nación, las gobernaciones departamentales y las autoridades sanitarias, el contrabando y la adulteración de bebidas alcohólicas continúan representando una amenaza significativa para la salud pública, las finanzas territoriales y la legalidad económica del país.

La persistencia de estas actividades ilícitas demuestra que el problema no puede abordarse únicamente desde una perspectiva sancionatoria o de control aislado. La multiplicidad de entidades con competencias concurrentes, la dispersión de información, las diferencias en capacidades institucionales y la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación hacen indispensable avanzar hacia una estrategia de carácter permanente y articulado.

La presente iniciativa reconoce que la lucha contra el mercado ilícito de bebidas alcohólicas requiere una respuesta integral del Estado que permita coordinar esfuerzos, compartir información, establecer prioridades comunes y fortalecer la capacidad institucional para prevenir, detectar y controlar estas conductas.

En este contexto, la creación del Sistema Nacional de Articulación Interinstitucional para la Prevención y Control del Contrabando y la Adulteración de Bebidas Alcohólicas busca consolidar un espacio de cooperación permanente entre las entidades públicas competentes y los actores privados legalmente establecidos, sin generar nuevas estructuras administrativas ni modificar las competencias asignadas por la Constitución y la ley.

La finalidad del Sistema no es sustituir los mecanismos existentes, sino potenciar su efectividad mediante una mayor coordinación institucional, el fortalecimiento de

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

la trazabilidad, la generación de información estratégica y la formulación de acciones conjuntas orientadas a resultados verificables.

En consecuencia, la presente ley constituye una herramienta para transformar respuestas institucionales fragmentadas en una política pública coordinada, sostenible y orientada a la protección de la salud pública, las rentas departamentales, la legalidad económica y los derechos de los consumidores.

XIV. Derecho comparado

La experiencia internacional en materia de trazabilidad fiscal y control del comercio ilícito de bebidas alcohólicas ofrece referentes útiles, tanto de éxito como de precaución, para el diseño institucional de esta iniciativa.

1. República Dominicana: El sistema TRAFICO

La Dirección General de Impuestos Internos de República Dominicana implementó el sistema TRAFICO, que integra componentes de seguridad física y digital en estampillas de control fiscal para bebidas alcohólicas y cigarrillos, incluida tecnología de encadenamiento de bloques y una aplicación móvil que permite al consumidor final verificar la autenticidad del producto. Este modelo es análogo al fortalecimiento del SUNIR que propone el artículo 12 del articulado.

2. México: El sistema de marbetes y precintos del SAT

México opera, desde hace más de dos décadas, un sistema de control fiscal y sanitario basado en marbetes para envases de hasta 5.000 mililitros y precintos para recipientes de mayor capacidad, administrados por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y exigidos como condición para la comercialización lícita de bebidas alcohólicas, en desarrollo de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS). Desde la incorporación del marbete electrónico con código QR verificable en 2018, el SAT ha autorizado más de 4.500 millones de marbetes, y el incumplimiento de estas obligaciones da lugar a sanciones

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

económicas por unidad e incluso a la cancelación de los folios autorizados. Este modelo, de escala masiva y con más de dos décadas de operación continua, demuestra la viabilidad de sostener en el tiempo un sistema de trazabilidad fiscal físico y digital combinado, y respalda la decisión del artículo 12 del articulado de exigir la acreditación plena del SUNIR dentro de un plazo cierto.

3. Experiencia regional agregada

Países como Kenia, Marruecos, Turquía, Canadá (California y Massachusetts), Brasil, Chile y Ecuador han implementado sistemas de trazabilidad fiscal para bebidas alcohólicas y otros productos sujetos a impuestos al consumo, reportando incrementos de recaudación de entre el 20% y el 50%.

4. Una nota de precaución

No toda experiencia ha sido exitosa: organizaciones como la Alianza Transnacional para Combatir el Comercio Ilícito han señalado que, en casos como el de Ecuador, los costos de operación del sistema de estampillado llegaron a superar el recaudo adicional generado, lo que llevó a su discontinuación. Esta experiencia respalda el diseño del artículo 12 del articulado, que ordena evaluar la viabilidad técnica y presupuestal antes de extender los mecanismos de trazabilidad a toda la cadena de comercialización, en lugar de imponer una obligación generalizada sin análisis previo de costo beneficio.

La lección común de estas experiencias es que la trazabilidad fiscal, cuando se diseña con independencia técnica frente a los intereses de la industria, con plazos de implementación claros y con evaluaciones de costo beneficio previas, constituye una herramienta efectiva de protección del recaudo y de la salud pública precisamente el equilibrio que busca el artículo 12 de esta ley al remitirse al SUNIR

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

ya existente en la Ley 1762 de 2015 y fijar un plazo cierto de acreditación, en lugar de crear un mecanismo nuevo, no probado o de vigencia indefinida.

XV. Compatibilidad con la política pública nacional

La presente iniciativa es compatible con la política pública nacional vigente en materia de salud pública, control aduanero y protección de rentas territoriales. No crea un régimen paralelo al de la Ley 1762 de 2015: por el contrario, fortalece explícitamente su implementación operativa, en particular del Sistema Único Nacional de Información y Rastreo previsto en su artículo 34.

Asimismo, se articula con la Ley 1816 de 2016, que modernizó el régimen del monopolio de licores destilados, y con las políticas del Ministerio de Salud y Protección Social en materia de vigilancia epidemiológica y alertas sanitarias frente a intoxicaciones por sustancias químicas. La iniciativa no interfiere con las competencias del Plan Nacional de Desarrollo vigente ni con los instrumentos de política exterior en materia aduanera, y busca, por el contrario, dotar de mayor eficacia operativa a instrumentos que el propio Estado colombiano ya ha definido como prioritarios.

XVI. Conclusiones

Este proyecto de ley busca convertir la lucha contra la adulteración y el contrabando de bebidas alcohólicas en una política pública integral de Estado, articulando seguridad, salud pública, sostenibilidad ambiental, responsabilidad social empresarial, participación ciudadana y fortalecimiento fiscal territorial, en armonía con el marco normativo ya vigente en cada una de estas materias y con la experiencia internacional más relevante en la materia.

La iniciativa se funda en competencia constitucional clara, no genera gasto público automático, respeta la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la Nación y las reglas sobre cadena de custodia, y fortalece en lugar de duplicar los mecanismos que la Ley 1762 de 2015 ya creó, ahora con plazos, indicadores y



consecuencias verificables que le dan mayor fuerza operativa sin necesidad de acudir a reformas del Código Penal. Por estas razones, se somete a consideración del honorable Congreso de la República, con el propósito de salvar vidas, proteger las rentas públicas destinadas a la inversión social y fortalecer la legalidad económica del país.

Por estas razones, se somete a consideración del honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley.

Cordialmente,

JUAN MANUEL LONDOÑO JARAMILLO

Representante a la Cámara

Partido Conservador Colombiano