100208192 – 1868

Bogotá D.C., 1º de octubre de 2026

Radicado Virtual No. 100202601018626

Señores
USUARIOS ADUANEROS
juridicanormativa@dian.gov.co
Bogotá, D.C

CONCEPTO GENERAL
Ley 2586 de 2026

Tema:	Aduanero. Régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia aduanera y procedimiento aplicable ante el incumplimiento de obligaciones y disposiciones aduaneras
Descriptores:	Auditoría Posterior al Despacho, Deber de denuncia, Medidas Cautelares, Comité de revisión de aprehensiones, Infracciones, Gradualidad, Reducción, Allanamiento, Caducidad, Aprehensión y Decomiso, Procedimientos, Puesta a disposición de la mercancía y sanción por no poderse aprehender, notificaciones, Silencio Administrativo Positivo, Transitoriedad y Favorabilidad, otros aspectos
Fuentes formales:	Ley 2586 de 2026, Decreto 1165 de 2019 y Resolución 019 del 2026.

Esta Subdirección está facultada para resolver las consultas escritas, presentadas de manera general, sobre la interpretación y aplicación de las normas tributarias, aduaneras y de fiscalización cambiaria, en lo de competencia de la DIAN[1]. En este sentido, la doctrina emitida será de carácter general, no se referirá a asuntos particulares y se someterá a lo consagrado en el artículo 131 de la Ley 2010 de 2019[2].

I. DISPOSICIONES GENERALES

1. AUDITORIA POSTERIOR AL DESPACHO

1.1. ¿Procede la Auditoría Posterior al Despacho frente a un usuario aduanero que no tenga la calidad de Operador Económico Autorizado y/o Gran Contribuyente?

[1] De conformidad con el numeral 4 del artículo 56 del Decreto 1742 de 2020 y el artículo 7 de la Resolución DIAN 91 de 2021.
[2] De conformidad con el numeral 1 del artículo 56 del Decreto 1742 de 2020 y el artículo 7-1 de la Resolución DIAN 91 de 2021.

En el numeral 1 del artículo 3 de la Ley 2586 de 2026, no se evidencia ninguna restricción respecto de los usuarios aduaneros sobre los cuales se puede implementar la Auditoría Posterior al Despacho (APD) como mecanismo de prevención a la comisión de nuevas infracciones promoviendo el cumplimiento voluntario de las obligaciones, a través de la gestión persuasiva. Por lo que tal mecanismo está dispuesto para todo tipo de personas naturales o jurídicas que realicen operaciones de comercio exterior sin distinción de la calidad del usuario aduanero.

2. DEBER DE DENUNCIA

2.1. ¿De acuerdo con lo previsto en el artículo 12 de la Ley 2586 de 2026 se debe entender que la denuncia penal derivada de una aprehensión solo podrá formularse una vez el acto administrativo de decomiso haya agotado la discusión en sede administrativa?

Si bien el artículo 12 de la Ley 2586 de 2026 estableció la posibilidad de presentar la denuncia sobre una conducta que pueda dar lugar a la configuración de un delito una vez el acto de decomiso agote la discusión en sede administrativa, a diferencia de lo previsto en el entonces artículo 13 del Decreto Ley 920 de 2023, cuyo momento se daba con la aprehensión y/o decomiso de la mercancía. Es necesario precisar que dicha modificación estableció **la posibilidad de realizar la denuncia** en dos momentos diferentes:

i) En armonía con lo señalado en los artículos 40 de la Ley 2586 de 2026 y 53 de la Ley 1762 de 2015, cuando se tengan indicios y material probatorio contundente que permita inferir desde el momento de la adopción de la medida cautelar de aprehensión que la misma concluirá con el decomiso de la mercancía, la Subdirección de Asuntos Penales de la Dirección de Gestión Jurídica, o los Grupos Internos de Trabajo de Unidad Penal, o las dependencias que hagan sus veces de la respectiva Dirección Seccional, deben proceder a la formulación de la respectiva denuncia penal ante la Fiscalía General de la Nación.

ii) En caso contrario y en aplicación del principio de eficacia al que se refiere el numeral 11 del artículo 3 del CPACA, cuando se agote la discusión en sede administrativa se realizará la correspondiente denuncia, dado que en muchos eventos con la discusión en sede administrativa se puede determinar la legal y debida introducción de la mercancía extranjera al territorio aduanero nacional y por consiguiente la no procedencia del decomiso de la mercancía, lo cual evita desgastes administrativos innecesarios tanto para la entidad como a la Fiscalía General de la Nación.

3. MEDIDAS CAUTELARES

3.1. ¿La medida cautelar de imposición de dispositivos de seguridad o trazabilidad, establecida en el numeral 7 del artículo 7 de la Ley 2586 de 2026, se puede aplicar de manera concomitante, sucesiva o continua dos medidas cautelares diferentes a la aprehensión?

De acuerdo con el artículo 7 de la Ley 2586 de 2026 «las medidas cautelares asociadas a la imposición de sanciones, al decomiso de mercancías y a su procedimiento, están

dirigidas a limitar o impedir temporalmente el ejercicio de los derechos de disposición o administración sobre mercancías o pruebas de interés para el inicio de un proceso o investigación».

En este sentido, el numeral 7 del citado artículo establece que, la autoridad aduanera impondrá o exigirá la imposición de dispositivos de seguridad o trazabilidad a la carga, a las mercancías, los medios de transporte terrestre o las pruebas, que permitan garantizar la seguridad e integridad de las mismas.

A renglón seguido, la misma norma señala que quienes estén sujetos a esta medida cautelar no serán susceptibles de más controles por parte de la autoridad aduanera durante el recorrido hasta su destino final, salvo en los casos en que se evidencia que el dispositivo de seguridad o trazabilidad presente señales de violación o alteración. Sin embargo, esto no se traduce en una limitación a la imposición concomitante o posterior con otras medidas cautelares, ya que como lo establece el inciso 2 del artículo 7° la autoridad aduanera podrá adoptar las medidas cautelares que considere pertinentes, las cuales deben ser «proporcionales y adecuadas a los fines que se persigan dentro de las acciones de control previos, simultaneo o posterior».

En este punto debe observarse lo establecido en el último inciso del artículo 7 donde expresamente se señala que «del levantamiento de la medida se elaborará acta y se informará a la Dirección Seccional generadora de la medida cautelar, sin perjuicio de la aplicación de las demás medidas cautelares cuando hubiere lugar a ello». (Se subraya)

En este caso, la única salvedad se encuentra determinada de manera expresa en el parágrafo 1 del artículo 7, en el cual se señala que, cuando haya lugar a la aprehensión de la mercancía no se aplicarán otras medidas cautelares diferentes.

En consecuencia, la medida cautelar de imposición de dispositivos de seguridad o trazabilidad no se puede aplicar de manera concomitante con otras medidas cautelares salvo que se evidencie que el dispositivo de seguridad o trazabilidad presenta señales de violación o alteración. Lo anterior, conforme lo establecido en el inciso segundo del numeral 7 del artículo 7 de la Ley 2586 de 2026.

3.2. ¿Cómo se notifica la medida cautelar de retención temporal para verificación del consignatario, destinatario o importador. ¿Cuándo inicia el conteo del término señalado en el numeral 8 del artículo 7 de la Ley 2586 de 2026: el mismo día de la adopción de la medida, el día de la comunicación efectiva o el día hábil siguiente de dicha comunicación? ¿El término se cuenta de manera diferente si el consignatario, destinatario o importador se encuentra al momento de la adopción de la medida? Si la misma se adopta al finalizar el horario laboral ¿cómo se debe contabilizar el término?

El numeral 8 del artículo 7 de la Ley 2586 de 2026 consagra que la medida cautelar de retención temporal para verificación del consignatario, destinatario o importador, se podrá imponer hasta por un término de 5 días hábiles. Para establecer cuando se debe empezar

a contar este término, se debe determinar el momento en el que el usuario tuvo conocimiento de la imposición de la medida cautelar.

Los artículos 100 y 104 de la Ley 2586 de 2026, establecen las formas notificación y la notificación electrónica que debe aplicarse de manera preferente, por ello el acta con la que se adopta la medida debe notificarse a los interesados o titulares de las mercancías conforme los previsto en los artículos 99 y 104 de la Ley 2586 de 2026. Lo que sí se debe notificar de manera personal en el control posterior es el auto comisorio que autoriza la realización de la diligencia y el ejercicio de las actividades de control, tal como lo dispone el artículo 9 de la Ley 2586 de 2026.

Una vez surtida la notificación electrónica del acta en la que se impone la medida cautelar y en la que, conforme a lo dispuesto en el numeral 1.13 del artículo 3 de la Resolución 19 de 2026, debe indicarse expresamente su término de duración, comenzará a contabilizarse el plazo correspondiente.

En todo caso se deberán atender las reglas de dirección procesal o las previstas para cuando sea posible realizar la notificación electrónica, conforme lo establecido en los artículos 99, 100 y 104 de la ley 2586 de 2026.

Respecto de la forma en la que deben contabilizarse los términos, se debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 61 de la Ley 14 de 1913, que señala lo siguiente:

> «***ARTÍCULO 61.*** Cuando se dice que una cosa debe observarse desde tal día, se entiende que ha de observarse desde el momento siguiente a la medianoche del día anterior; y cuando se dice que debe observarse hasta tal día, se entiende que ha de observarse hasta la medianoche de dicho día».

Lo anterior quiere decir que el término previsto para la adopción de la medida cautelar empezará a contar a partir del día siguiente de aquél en el que se surtió la notificación electrónica de acuerdo con lo señalado en el artículo 104 de la Ley 2586 de 2026.

De conformidad con lo expuesto, es irrelevante si el usuario se encontraba presente o no el día de la diligencia en la que se impuso la medida cautelar, pues la norma no contempla que el acta donde se deja constancia de su adopción deba notificarse de manera personal. Tampoco es relevante si la diligencia previa a la imposición de la medida termina o no al finalizar la jornada laboral, porque la notificación del acta que adopta la medida cautelar se debe realizar de manera electrónica retención temporal para verificación del consignatario, destinatario o importador.

4. COMITÉ DE REVISIÓN DE APREHENSIONES

4.1. Cuando el acta de aprehensión haya sido adoptada y notificada bajo la vigencia del Decreto Ley 920 de 2023 y la solicitud de intervención del CORA-DIAN se presente después del 19 de junio de 2026, pero dentro de la oportunidad legal, ¿el trámite del Comité debe regirse por el artículo 8 del Decreto Ley 920 de 2023 o por el artículo 8 de la Ley 2586 de 2026?

Conforme lo previsto en el inciso segundo del artículo 112 de la Ley 2586 de 2026 y teniendo en cuenta que la notificación del acta de aprehensión se realizó con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley 2586 de 2026 y es con dicha notificación que inicia el procedimiento de decomiso, la norma aplicar en este caso será lo dispuesto para el Comité de revisión de Aprehensiones (en adelante CORA) en el artículo 8 del Decreto Ley 920 de 2023.

Se precisa que, si la solicitud de intervención del CORA se presentó antes del 19 de junio de 2026, aplica la misma regla aun cuando el Comité sesione con posterioridad.

4.2. Cuando el auto comisorio haya sido expedido y notificado antes del 19 de junio de 2026, pero la diligencia de control y la aprehensión se materialicen durante la vigencia de la Ley 2586 de 2026, ¿cuál de los dos regímenes debe aplicarse al trámite del CORA-DIAN?

Teniendo en cuenta que el procedimiento de decomiso inicia con la notificación del acta de aprehensión y esta se realizó con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley, se deben aplicar las normas establecidas en la Ley 2586 de 2026. Dado que el hito determinante es la adopción de la medida cautelar de aprehensión.

4.3. ¿El CORA operará a partir de la entrada en vigencia de la Ley 2586 de 2026 o a partir de las fechas y cuantías señaladas en el parágrafo 2 del artículo 8 ibidem?

El CORA opera desde el 19 de junio de 2026 fecha en la cual entró en vigencia de la ley 2586 de 2026, sin limitación alguna en cuantía hasta el 31 de julio de 2026. A partir del 1 de agosto de 2026 aplican las cuantías previstas en el parágrafo 2 del artículo 8 de la ley 2586 de 2026.

De igual manera se precisa que, que para las aprehensiones realizadas entre el 19 de junio al 31 de julio de 2026, si la solicitud de intervención del CORA se realizó antes del 31 de julio no operaran las cuantías previstas en el parágrafo 2 del artículo 8 de la ley 2586 de 2026.

4.4. Cuando el usuario haya radicado en debida forma y dentro de la oportunidad legal una solicitud de intervención del CORA y, mientras esta se encuentra pendiente de trámite o decisión, se presenta posteriormente un escrito de objeciones respecto de la misma aprehensión o un recurso de reconsideración contra el decomiso directo, ¿debe el Comité continuar y culminar el trámite de la solicitud inicial, por haber sido presentada oportunamente, o la actuación posterior del interesado hace improcedente la intervención, determina la terminación del trámite o impide al Comité emitir su recomendación?

De conformidad con lo previsto en el parágrafo 1 del artículo 8 de la Ley 2586 de 2026, la solicitud de revisión realizada por el usuario respecto de la actuación administrativa suspende los términos tanto de presentación del escrito de objeciones como del recurso de reconsideración. Si estos documentos se presentaron con posterioridad a la solicitud de

revisión de la aprehensión se debe en todo caso tramitar y resolver la solicitud por el CORA, en garantía del debido proceso.

4.5. Cuando un interesado presenta una nueva solicitud de intervención del CORA respecto de una aprehensión que ya se sometió a consideración del Comité y sobre la cual se emitió recomendación y decisión del Director Seccional, ¿debe tramitarse nuevamente la intervención?

No procede, porque la Ley 2586 de 2026 no previo el trámite de múltiples solicitudes.

5. INFRACCIONES

5.1. ¿En el parágrafo 2 del artículo 175 y en el numeral 2 del artículo 189 del Decreto 1165 de 2019, deben entenderse modificadas las expresiones «liquidando la sanción señalada en el numeral 2.6 del artículo 615 del presente decreto» y «cancelando la sanción prevista en el numeral 2.6 del artículo 615 de este decreto» por la norma que corresponda de la Ley 2586?

El parágrafo 2 del artículo 175 del Decreto 1165 de 2026, establece que, en caso de incumplimiento del plazo determinado para la declaración anticipada obligatoria, el declarante podrá presentar la declaración correspondiente «liquidando la sanción señalada en el numeral 2.6 del artículo 615 del presente decreto».

Por otro lado, el numeral 2 del artículo 189 de la Ley 1165 de 2019 dispone que no producirá efectos la declaración anticipada que se presente fuera de los términos previstos en dicho decreto, a menos que con su presentación se «cancele la sanción descrita en el numeral 2.6 del artículo 615 de este decreto».

No obstante, se debe tener en cuenta que el artículo 615 del Decreto 1165 de 2019 fue derogado de manera expresa por el Decreto 920 de 2023, que a su vez fue posteriormente derogado por la Ley 2586 de 2026.

Por otra parte, el numeral 15.2.2.1 del artículo de la Ley 2586 de 2026 señala que:

> **«15.2.2.1.** No presentar la declaración anticipada o presentarla en forma extemporánea, cuando ello fuere obligatorio. La sanción a imponer será de multa equivalente al diez por ciento (10%) del valor de los tributos aduaneros dejados de cancelar de la mercancía sin que supere las doscientas (200) UVT por operación, la cual deberá liquidarse en la declaración de importación anticipada, inicial o de corrección, según el caso. En el evento en que no se causen tributos aduaneros el valor de la sanción será del uno por ciento (1%) del valor FOB de la mercancía, sin que supere las doscientas (200) UVT por operación. No procederá la sanción cuando la no presentación de la declaración anticipada sea consecuencia de la anticipación del medio de transporte, siempre que el transportador justifique tal circunstancia. Esta sanción se aplicará exclusivamente al importador cuando este acepte su responsabilidad y se allane en los términos previstos en la presente ley; en cuyo caso no se impondrá a la agencia de aduanas».

Ahora bien, el parágrafo 2 del artículo 112 de la Ley 2586 de 2026, señala:

> «**PARÁGRAFO 2o. Las referencias y remisiones de las normas sustanciales aduaneras del Decreto 1165 de 2019** o la norma que lo adicione, modifique o sustituya con relación a los asuntos sancionatorios, de decomiso, liquidaciones oficiales previstos en esa disposición o en el Decreto Ley 920 de 2023, **se entenderán hechas a las disposiciones de la presente ley.**» (Negrilla fuera de texto).

En consecuencia, la sanción a la que hacen alusión tanto el parágrafo 2 del artículo 175 como el numeral 2 del artículo 189 del Decreto 1165 de 2019, es la prevista en el numeral 15.2.2.1 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026, que tipifica la infracción respecto de la no presentación o presentación extemporánea de la declaración anticipada.

5.2. ¿Cómo aplica la expresión "tributos aduaneros dejados de cancelar", a los que se refiere la sanción establecida en el numeral 15.2.2.1 del artículo 15 de la ley 2586 de 2026?

El artículo 14 del Decreto 1165 de 2019 establece lo siguiente:

> «**Artículo 14. Liquidación y aplicación de los tributos aduaneros.** Los tributos aduaneros aplicables a la importación serán los señalados a continuación, teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 15 del presente decreto:
>
> 1. Cuando se trate de una **declaración anticipada** o inicial, serán los vigentes en la **fecha de presentación y aceptación de la respectiva declaración** de importación. (Subrayado fuera de texto)»

Por su parte, el artículo 175 del Decreto 1165 de 2019, reguló la oportunidad para presentar la declaración anticipada, de la siguiente forma:

> «**Artículo 175. Oportunidad para declarar.** La declaración de importación deberá ser presentada dentro del término previsto en el artículo 171 del presente decreto, o en forma anticipada a la llegada de la mercancía. **En el caso de la declaración anticipada obligatoria, la misma se presentará, por regla general, con una antelación mínima de 5 días calendario.** (Negrilla fuera de texto)
>
> No obstante lo previsto en el inciso anterior, para las mercancías que arriben al territorio aduanero nacional bajo los modos marítimo y aéreo, cuyo transporte desde el país de procedencia hacia Colombia sea considerado para efectos aduaneros como **trayecto corto, la declaración anticipada obligatoria deberá ser presentada con una antelación no inferior a un (1) día calendario a la llegada de las mismas.**
>
> Los tributos aduaneros deberán ser pagados dentro del plazo señalado en el artículo 171 de este decreto, salvo que se presente declaración anticipada, evento en el cual podrán ser pagados desde el momento de la presentación de la declaración y hasta antes de la obtención del levante, sin que se genere el pago de intereses.
>
> (…)
> **Parágrafo 2o**. En caso de **incumplimiento del plazo determinado** conforme con lo previsto en el inciso 1 del presente artículo para el caso de la declaración anticipada

obligatoria, el **declarante podrá presentarla declaración correspondiente liquidando la sanción** señalada en el numeral 2.6 del artículo 615 del presente decreto».

En la misma línea, el numeral 1º del artículo 124 de la Resolución 046 de 2019, dispuso que:

> «1. La importación de mercancías sujetas a la obligación de la declaración de importación de manera anticipada, que arriben al territorio aduanero nacional en los modos marítimo y aéreo deberá hacerse en los términos establecidos en el artículo 175 del Decreto 1165 de 2019, **para el caso del modo terrestre, la declaración anticipada deberá presentarse con una antelación no inferior a un (1) día calendario a la llegada de la mercancía».** (Negrilla fuera de texto)

Lo anterior implica, que las mercancías sujetas a la obligación de la presentación de la declaración de importación de manera anticipada, que arriben al territorio aduanero nacional en los modos marítimo y aéreo deberá hacerse con una antelación mínima de 5 días calendario, salvo que se trate de trayectos cortos y del modo terrestre, la declaración anticipada deberá presentarse con una antelación no inferior a un (1) día calendario a la llegada de la mercancía.

Por su parte, los numerales 2 y 3 del artículo 124 de la Resolución 46 de 2019, establecen las mercancías sobre las cuales se debe presentar declaración anticipada de manera obligatoria.

Cuando se incumple la obligación de presentar la declaración anticipada en los términos y condiciones a los que se refiere el artículo 175 del Decreto 1165 de 2019, el numeral 15.2.2.1 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026, establece lo siguiente:

> **«15.2.2.1.** No presentar la declaración anticipada o presentarla en forma extemporánea, cuando ello fuere obligatorio. La sanción a imponer será de multa equivalente al diez por ciento (10%) del valor de los **tributos aduaneros dejados de cancelar** de la mercancía sin que supere las doscientas (200) UVT por operación, la cual deberá liquidarse en la declaración de **importación anticipada, inicial o de corrección, según el caso**. En el evento en que no se causen tributos aduaneros el valor de la sanción será del uno por ciento (1%) del valor FOB de la mercancía, sin que supere las doscientas (200) UVT por operación. No procederá la sanción cuando la no presentación de la declaración anticipada sea consecuencia de la anticipación del medio de transporte, siempre que el transportador justifique tal circunstancia. Esta sanción se aplicará exclusivamente al importador cuando este acepte su responsabilidad y se allane en los términos previstos en la presente ley; en cuyo caso no se impondrá a la agencia de aduanas». (Negrilla fuera de texto)

En este orden de ideas, la infracción sanciona las conductas referidas a: i) No presentar la declaración anticipada, cuando ello fuere obligatorio, o ii) Presentar en forma extemporánea la declaración anticipada, cuando ello fuere obligatorio y fija como sanción una multa así: i) Del diez por ciento (10%) del valor de los tributos aduaneros dejados de cancelar respecto de la mercancía sin que supere las doscientas (200) UVT por operación, o ii) Cuando no se causen tributos aduaneros el valor de la sanción será

del uno por ciento (1%) del valor FOB de la mercancía, sin que supere las doscientas (200) UVT por operación.

En consecuencia, la expresión «tributos aduaneros dejados de cancelar» prevista en el numeral 15.2.2.1 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026 constituye la base para determinar el monto de la sanción aplicable cuando se incumple la obligación de presentar la declaración anticipada de manera obligatoria dentro de los plazos establecidos en el artículo 175 del Decreto 1165 de 2019 y en el numeral 1 del artículo 124 de la Resolución 046 de 2019.

Para estos efectos, dicha expresión debe entenderse referida a los tributos aduaneros que habrían resultado exigibles de haberse presentado y aceptado oportunamente la declaración anticipada obligatoria en la fecha en que debía cumplirse dicha obligación.

En consecuencia, cuando no se presente la declaración anticipada, la cuantificación de la sanción deberá efectuarse teniendo como referencia los tributos aduaneros vigentes en la fecha en que el usuario aduanero debió presentar la declaración anticipada. Lo anterior, de conformidad con los términos de antelación mínimos previstos en las citadas disposiciones, para liquidar como sanción el diez por ciento (10%) del valor de los tributos aduaneros dejados de cancelar sin que supere las doscientas (200) UVT por operación, o para el caso en que no se causen tributos aduaneros el valor de la sanción será del uno por ciento (1%) del valor FOB de la mercancía.

Situación diferente se presenta cuando la declaración anticipada obligatoria es efectivamente presentada, pero por fuera de los términos de antelación previstos en el artículo 175 del Decreto 1165 de 2019 y en el numeral 1 del artículo 124 de la Resolución 046 de 2019. Para lo cual es necesario tener en cuenta que el procedimiento de importación comprende, entre otras etapas[3]: la presentación y aceptación de la declaración, la liquidación y pago de los tributos aduaneros, determinación de inspección o levante, inspección aduanera (si ha ello hubiere lugar), y la autorización de levante de la mercancía. Surge entonces, la necesidad de determinar el alcance de la expresión «tributos aduaneros dejados de cancelar» cuando la declaración anticipada es presentada de manera extemporánea y los tributos aduaneros ya han sido liquidados o pagados.

Por consiguiente, la cuestión jurídica no radica en la existencia o inexistencia de la conducta infractora, la cual se encuentra expresamente tipificada por el legislador, sino en la determinación de la base sobre la cual debe cuantificarse la sanción en aquellos casos en que la declaración anticipada obligatoria es presentada extemporáneamente, ya que según las etapas del proceso de nacionalización, en este caso, ya se han liquidado y cancelado los correspondientes tributos aduaneros, por lo que al no existir una base para liquidar la correspondiente multa no es procedente la imposición de la sanción que nos ocupa. No obstante, esta situación deberá ser incluida en el sistema de gestión de riesgos de la entidad.

Finalmente, es necesario precisar que en los eventos que no se haya presentado la declaración anticipada de manera obligatoria dentro de los plazos establecidos en el artículo

[3] Artículos 176, 179, 180, 181, 182, y 185 del Decreto 1165 de 2019.

175 del Decreto 1165 de 2019 y en el numeral 1 del artículo 124 de la Resolución 046 de 2019, y el usuario opte para su nacionalización presentar una declaración inicial, se deberá liquidar como sanción el diez por ciento (10%) del valor de los tributos aduaneros dejados de cancelar sin que supere las doscientas (200) UVT por operación, o para el caso en que no se causen tributos aduaneros el valor de la sanción será del uno por ciento (1%) del valor FOB de la mercancía**, por cuanto la conducta sancionable castiga el hecho de no haber presentado la declaración del tipo anticipada** por lo que en ese caso si se dejaron de cancelar unos tributos que eran exigibles a un **tipo de declaración obligatorio que era la declaración anticipada, exigida por la normatividad aduanera** y por tanto procede la sanción.

5.3. ¿A qué se refiere la expresión «terminación» prevista en el numeral 1 del artículo 17 de la Ley 2586 de 2026, como prevalente de la sanción de multa?

El numeral 1° del artículo 17 dispone que, cuando un mismo hecho u omisión configure varias infracciones, se deberá aplicar la sanción más grave, estableciendo un orden de prevalencia a la sanción de multa, el cual se ceñirá al siguiente orden:

1) Cancelación
2) Suspensión
3) Terminación
4) Multa.

Así las cosas, la terminación se predica como sanción respecto del hecho determinado en el artículo 15.17.4.1.1 del Decreto 2586 de 2026, frente a los Programas de Fomento de la Industria Automotriz y Programa de Fomento para la Industria de Astilleros, en los casos previstos en el numeral 5 de los artículos 2.2.1.14.4.4 y 2.2.1.12.4.4 del Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015.

5.4. ¿Las «*nuevas obligaciones aduaneras y de comercio exterior*» previstas en el numeral 15.1.2.1. del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026 comprenden las directrices contenidas en memorandos, conceptos o circulares expedidos por la DIAN, o dicha expresión se limita a las obligaciones establecidas en las normas sustantivas a través de Decretos?

La infracción y sanción prevista en el numeral 15.1.2.1. del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026 establece:

> **«** 15.1.2.1. Incumplir **las nuevas obligaciones aduaneras y de comercio exterior** previstas en la normativa aduanera y de comercio exterior cuya competencia sancionatoria sea de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (UAE-DIAN), aplicables al importador, exportador, o usuario aduanero habilitado, autorizado, inscrito, calificado, reconocido, designado o registrado, que entren en vigencia con posterioridad a la presente ley, salvo que la conducta esté tipificada expresa e independientemente como infracción en la presente ley. La sanción aplicable será de multa equivalente a doscientas cincuenta Unidades de Valor Tributario (250 UVT) por operación.» (Negrilla fuera de texto).

Esta infracción y sanción atiende a la necesidad que demanda la dinámica de comercio exterior, ante la creación de nuevos trámites y operaciones que requieran la incorporación de nuevas obligaciones que deban incluirse en la normativa aduanera o de comercio exterior, a través de decretos y resoluciones expedidos en uso de las facultades previstas en el numerales 11 y 25 del artículo 189 de la Constitución Política.

> **«**11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes».
>
> **«**25. Organizar el Crédito Público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regular el comercio exterior; y ejercer la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo con la ley.»

El Consejo de Estado[4] por medio de la Sentencia Rad. 11001325000-2011-00290-00 (1087-11) ha señalado que las **circulares** tienen como finalidad orientar la actuación administrativa o interpretar las normas vigentes, pero no constituyen fuente autónoma de obligaciones para los particulares cuando exceden el contenido de la ley o del reglamento. Su fuerza obligatoria se limita a desarrollar o precisar el alcance de disposiciones previamente existentes, sin que puedan innovar el ordenamiento jurídico.

De la misma forma que los conceptos que se profieren por la Dirección de Gestión Jurídica y la Subdirección de Normativa y Doctrina de la DIAN constituyen y se limitan interpretar de las normas aduaneras de competencia de la entidad de conformidad con el artículo 131 de la Ley 2010 de 2019, artículos 55 y 56 del Decreto 1742 de 2020 y artículo 8 de la Resolución DIAN 91 de 2021), y por tanto no pueden crear obligaciones.

Bajo estas consideraciones, la expresión ***"normativa aduanera y de comercio exterior"*** contenida en el numeral 15.1.2.1 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026 debe interpretarse en armonía con los principios de legalidad y tipicidad. En ese orden, **los memorandos, conceptos y circulares proferidas por la DIAN** constituyen, por regla general,

[4] **Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, providencia de 26 de julio de 2018, Consejero Ponente: Carmelo Perdomo Cueter, número único de radicación: 11001325000-2011-00290-00 (1087-11).** Naturaleza jurídica de las circulares y su control jurisdiccional de legalidad. Sobre la naturaleza jurídica de las circulares, el Consejo de Estado, en sus diferentes salas, ha comparado los actos administrativos ordinarios con aquellos de carácter informativo o instructivo, en los cuales no hay decisiones que produzcan efectos jurídicos nuevos, en el sentido de crear, modificar o extinguir una situación jurídica, de cara al control judicial sobre aquellos. […] Existen dos tipos de circulares, las externas y las internas. Las externas buscar orientar o direccionar la actuación de los particulares o administrados. Las internas buscan instruir a los funcionarios de la dependencia administrativa sobre el procedimiento que deben seguir en el desarrollo de sus actividades, en el cumplimiento de sus funciones, instrucciones que en un momento dado pueden llevar a que el funcionario tome decisiones que pueden tener un efecto jurídico sobre el administrado o el contribuyente tratándose de la Dian, efecto que podría no estar contemplado por una ley o decreto, caso en el cual la circular puede ser demandada ante la jurisdicción contenciosa administrativa. Igual sucede con las circulares externas, pues estas pueden contener instrucciones u orientaciones que lleven al administrado a tomar unas decisiones que afecten sus propios intereses, afectación que ninguna ley o norma ha previsto, por tanto, es factible demandar la nulidad de dicha circular. […] Estos actos no contienen normas jurídicas, sino instrucciones, reproducciones, orientaciones o parámetros que se expiden por las autoridades administrativas para señalar con sencillez, de manera técnica o práctica, la debida aplicación de las disposiciones legales ya existentes que aseguren el buen funcionamiento de la administración. Lo anterior obliga a concluir que son actos materiales que pueden tener o no alcance jurídico.

instrumentos mediante los cuales la administración fija criterios de interpretación, imparte instrucciones o unifica procedimientos para sus dependencias o para orientar a los administrados, pero **carecen de aptitud para crear obligaciones nuevas**.

5.5. ¿La infracción prevista en el numeral 15.1.1.2, del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026, aplica para los agentes de aduana que actúen con posterioridad a la cancelación de la agencia de aduanas que lo designó?

La infracción prevista en el numeral 15.1.1.2 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026, establece:

> «ejercer actividades no autorizadas; o sin estar debidamente habilitado, autorizado, inscrito, calificado, reconocido, **designado,** registrado; o estando canceladas estas calidades. La sanción aplicable será de multa equivalente a cuatro mil Unidades de Valor Tributario (4.000 UVT) por cada operación, salvo que esta conducta la realicen los transportadores o agentes de carga, en cuyo caso la sanción será del cien por ciento (100%) del valor de los fletes por cada operación, si estos se conocen, en caso contrario la sanción aplicable será de multa equivalente a cuatro mil Unidades de Valor Tributario (4.000 UVT) por cada operación. Esta sanción aplica a los titulares de la autorización, habilitación, inscripción, calificación, reconocimiento, designación o registro, o en su defecto al respectivo representante legal.» (Resaltado es nuestro).

Por su parte el artículo 43 del Decreto 1165 de 2019 establece:

> «**AGENTES DE ADUANAS Y AUXILIARES**. Las agencias de aduanas deberán **designar los agentes de aduanas con representación de la sociedad** y los auxiliares sin representación que actúen ante la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.
>
> La agencia de aduanas deberá informar a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN la identificación de sus agentes y auxiliares.»

En esa misma el artículo 7 del mismo decreto, define a los obligados aduaneros, así:

> «1. **Directos:** Los usuarios aduaneros;
> 2. **Indirectos:** Toda persona que en desarrollo de su actividad haya intervenido de manera indirecta en el cumplimiento de cualquier trámite u operación aduanera y en general cualquier persona que sea requerida por la autoridad aduanera. Serán responsables por su intervención, según corresponda, y por el suministro de toda documentación e información exigida por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).»

De la lectura sistemática y armónica de las anteriores disposiciones se observa que los **agentes de aduanas son obligados aduaneros designados** por las agencias de aduanas y las representan en el ejercicio de sus actividad ante la Dirección de impuestos y Aduanas nacionales.

En consecuencia, cuando los agentes de aduana **designados** por la agencia de aduanas para representarlos ante la DIAN, actúen con posterioridad a la cancelación de la agencia

de aduanas se tipifica para aquellos la sanción prevista en el numeral 15.1.1.2 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026.

5.6. El término de treinta (30) días hábiles previsto en el numeral 15.2.2.4 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026 para corregir, sin sanción, los errores parciales en el serial o las descripciones erradas o incompletas ¿resulta aplicable en el control simultáneo y sustituye el término de cinco (5) días establecido en el numeral 4 del artículo 185 del Decreto 1165 de 2019?

No. Los términos previstos en estas disposiciones regulan mecanismos y finalidades diferentes.

El numeral 15.2.2.4 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026 establece que no habrá lugar a la sanción cuando, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha en que la autoridad aduanera detecte el error, se presente una declaración de corrección que subsane los errores u omisiones parciales en el serial o las descripciones erradas o incompletas.

Por su parte, el numeral 4 del artículo 185 del Decreto 1165 de 2019 regula específicamente la procedencia del levante cuando, durante la inspección aduanera, se detectan estas inconsistencias. En tal evento, el declarante debe presentar, dentro de los cinco (5) días siguientes a la diligencia, una declaración de legalización que subsane el error, siempre que, como resultado del análisis integral, se determine que no se trata de mercancía diferente.

Nótese que las dos disposiciones atienden al mismo hecho fáctico, esto es, la presentación de la declaración de corrección sin sanción que subsane los errores y omisiones parciales y descripciones erradas e incompletas. La diferencia se centra en que el término aplicable a partir de que la autoridad detecto los errores, esto es, en este caso al momento de la inspección física.

Al respecto vale la pena precisar que la Ley 2586 de 2026, no hizo distinción alguna sobre el momento en que la autoridad aduanera detecto los errores. En ese orden, no preciso si la presentación de la declaración de corrección sin pago realizada dentro de los 30 días, solamente aplicaba en el control posterior y no en el control simultaneo.

Así las cosas, dado que la Ley 2586 de 2026 tiene una jerarquía normativa superior al Decreto 1165 de 2019 y que la disposición prevista en la Ley es más favorable para el usuario por cuanto le otorga un término mayor para la presentación de la declaración de corrección sin pago de sanción. En consecuencia, el termino aplicable en el marco del control simultaneo previsto en el numeral 4 del artículo 185 del Decreto 1165 de 2019 será de treinta (30) días a partir de que la autoridad aduanera detecto los errores, esto es, partir de la diligencia de inspección.

5.7. El término de treinta (30) días hábiles previsto en el numeral 15.2.2.4 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026 ¿sustituyó el término de treinta (30) días calendario establecido en el inciso segundo del numeral 3 del artículo 293 del Decreto 1165 de 2019 para presentar la declaración de legalización sin

pago de rescate? ¿La aplicación de la disposición legal hace innecesario el análisis integral por parte de la autoridad aduanera?

No. Las disposiciones regulan mecanismos, momentos y presupuestos diferentes, por lo que el término de treinta (30) días hábiles previsto en la Ley 2586 de 2026 no sustituye el término de treinta (30) días calendario establecido en el inciso segundo del numeral 3 del artículo 293 del Decreto 1165 de 2019.

El inciso segundo del numeral 3 del artículo 293 del Decreto 1165 de 2019, permite presentar voluntariamente, **dentro de los treinta (30) días calendario siguientes al levante**, una declaración de legalización sin pago de rescate para: i) subsanar descripciones erradas o incompletas que no conlleven a que se trate de mercancía diferente, **o** ii) errores u omisiones parciales en el serial que como resultado del análisis integral se determine que no se trata de mercancía diferente. En los dos eventos estas diferencias e inconsistencias no deben conllevar al incumplimiento de restricciones legales o administrativas ni a un menor pago de tributos aduaneros.

Por su parte, el numeral 15.2.2.4 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026 regula la consecuencia sancionatoria de los errores u omisiones allí previstos cuando **son detectados por la autoridad aduanera.** En este evento, no habrá lugar a la sanción si se presenta una declaración de corrección dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la detección por parte de la autoridad.

En consecuencia, la legalización voluntaria prevista en el inciso segundo del numeral 3 del artículo 293 del Decreto 1165 de 2019, establece el término de treinta (30) días calendario contados desde **el levante** y la infracción establecida el numeral 15.2.2.4 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026, dispone una excepción para la aplicación de la sanción, cuando se presente dentro del término de treinta (30) hábiles siguientes **a la fecha en que la autoridad aduanera detecto las inconsistencias.**

5.8. Respecto del término de treinta (30) días hábiles previsto en el numeral 15.2.2.4 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026, ¿la corrección de la declaración de importación sin pago de sanción puede efectuarse voluntariamente por el usuario aduanero o requiere la detección previa del error por parte de la autoridad aduanera?

El tratamiento previsto en el numeral 15.2.2.4 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026 está condicionado **a la detección previa del error por parte de la autoridad aduanera**. En efecto, la norma establece que la sanción no se aplicará cuando la declaración de corrección se presente dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha en que la autoridad detectó los errores parciales en el serial o las descripciones erradas o incompletas. Por tanto, sin dicha detección no se configura el supuesto que permite aplicar esta excepción prevista en esta disposición.

No obstante, cuando el usuario advierta y subsane voluntariamente la inconsistencia tipificada en el numeral 15.2.2.4 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026, dado que esta es una sanción grave podrá allanarse sin pago de sanción de conformidad con el numeral 1

del artículo 19 de la Ley 2586 de 2026. Siempre y cuando no se le haya notificado Requerimiento Especial Aduanero.

En consecuencia, la Ley contempla dos supuestos distintos de corrección sin sanción: uno, cuando el error es detectado por la autoridad aduanera y se corrige dentro de los treinta (30) días hábiles previstos en el numeral 15.2.2.4 del artículo 15 de la ley 2586 de 2026; y otro, cuando el usuario reconoce voluntariamente la infracción antes de que le sea notificado el requerimiento Especial Aduanero conforme al numeral 1 del artículo 19 de la mencionada ley.

5.9. Para efectos del numeral 15.2.2.4 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026, ¿cuándo se entienden detectados por la autoridad aduanera los errores u omisiones parciales en el serial o las descripciones erradas o incompletas? ¿Es necesario que dicha detección sea comunicada al obligado?

Al respecto es necesario señalar que el parágrafo 2 del artículo 19 de la Ley 2586 de 2026, estableció para efectos de la aplicación del allanamiento, lo siguiente:

> **"PARÁGRAFO 2o.** Para efectos de la aplicación del presente artículo **se entenderá por intervención de la autoridad aduanera** aquella realizada en el control previo, simultáneo o posterior que se inicia con la notificación o comunicación de una acción de control o de gestión persuasiva". (énfasis nuestro).

Teniendo en cuenta lo anterior, los errores de que trata el numeral 15.2.2.4 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026 se entienden detectados cuando la autoridad aduanera, en ejercicio de sus facultades de control, establece objetivamente la existencia de alguna de las inconsistencias previstas. Tal determinación puede producirse en las distintas actuaciones de control aduanero, a partir de la verificación de la declaración de importación, sus documentos soporte respecto de la mercancía.

En consecuencia, no basta el conocimiento interno de la irregularidad por parte de la Administración. Para garantizar el ejercicio del derecho de defensa y permitir el cómputo cierto del término legal, la detección debe constar en una actuación comunicada al interesado.

5.10. Cuando durante la inspección aduanera se detecten errores u omisiones parciales en la serie o descripciones erradas o incompletas, ¿la suspensión del término de almacenamiento previsto en el artículo 171 del Decreto 1165 de 2019 se mantiene por los cinco (5) días señalados en el numeral 4 del artículo 185 del mismo decreto o por los treinta (30) días hábiles establecidos en el numeral 15.2.2.4 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026?

El artículo 183 del Decreto 1165 de 2019, establece que el término de almacenamiento regulado en el artículo 171 ibidem se suspende desde la determinación de la inspección aduanera y hasta que esta finalice con el levante o venzan los términos previstos en el artículo 185 del mismo decreto.

Si bien el numeral 4 del artículo 185 concede cinco (5) días siguientes a la práctica de la inspección para presentar una declaración de legalización que subsane la descripción errada o incompleta o los errores u omisiones en la serie, siempre que no se trate de mercancía diferente; la Ley 2586 de 2026, estableció en el numeral 15.2.2.4 una excepción para la imposición de la sanción allí prevista, otorgando para la presentación de la declaración de corrección un término de treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha en que la autoridad aduanera detecto los errores.

Así las cosas, y a partir de una interpretación sistemática y armónica lo dispuesto en la Ley 2586 de 2026 y el Decreto 1165 de 2026, se concluye que la suspensión del término de almacenamiento se mantiene desde la diligencia de inspección en numeral 4 del artículo 185 y hasta que se autorice el levante o hasta que venza el término de los treinta (30) días que otorgo la Ley para subsanar descripción errada o incompleta o los errores u omisiones en la serie, siempre y cuando no se trate de mercancía diferente.

5.11. Cuando el usuario aduanero, sin intervención de la autoridad aduanera, advierta errores u omisiones parciales en el serial o descripciones erradas o incompletas que configuren la infracción prevista en el numeral 15.2.2.4 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026, ¿puede subsanarlos sin pago de sanción con fundamento en el numeral 1 del artículo 19 de la misma ley? En este evento, ¿resulta aplicable el término de treinta (30) días hábiles y se requiere autorización previa de la autoridad aduanera para presentar la declaración de corrección?

Cuando el presunto infractor, sin intervención de la autoridad aduanera, reconozca voluntariamente y por escrito la comisión de la infracción y subsane la obligación incumplida, podrá acogerse al tratamiento previsto en el numeral 1 del artículo 19 de la Ley 2586 de 2026, según el cual no habrá lugar al pago de sanción. Esta posibilidad resulta aplicable a la infracción grave del numeral 15.2.2.4, dado que la exclusión prevista en el artículo 19 recae sobre las infracciones gravísimas.

Este supuesto es distinto del tratamiento especial establecido en el propio numeral 15.2.2.4. En este último, la corrección sin sanción presupone que la autoridad aduanera haya detectado previamente el error y que la declaración de corrección se presente dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a dicha detección. En cambio, el numeral 1 del artículo 19 opera precisamente cuando no ha mediado intervención aduanera.

Por consiguiente, cuando el usuario actúe voluntariamente no resulta aplicable el término de treinta (30) días hábiles del numeral 15.2.2.4, pues no existe una fecha de detección por parte de la autoridad aduanera a partir de la cual pueda contabilizarse. En este caso, la oportunidad para acogerse al numeral 1 del artículo 19 está determinada por la ausencia de intervención aduanera y porque el reconocimiento se efectúe antes de la notificación del requerimiento especial aduanero.

La procedencia del tratamiento previsto en el numeral 1 del artículo 19 tampoco puede condicionarse a la autorización previa de un Grupo Interno de Trabajo, pues la Ley 2586 de 2026 reconoce directamente la posibilidad de subsanar la infracción en las condiciones allí

señaladas. Lo anterior se entiende sin perjuicio de las verificaciones que correspondan a la autoridad aduanera respecto del cumplimiento de los presupuestos legales para acceder a dicho tratamiento.

5.12. El inciso segundo del numeral 3 del artículo 293 del Decreto 1165 de 2019 ¿fue derogado tácitamente por el numeral 15.2.2.4 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026 respecto de los errores u omisiones parciales en el serial y las descripciones erradas o incompletas?

No existe incompatibilidad entre las disposiciones que permita concluir la derogatoria tácita del inciso segundo del numeral 3 del artículo 293 del Decreto 1165 de 2019, pues regulan mecanismos y supuestos diferentes.

El citado artículo 293 permite al importador presentar voluntariamente una declaración de legalización (cuando se configure la causal de aprehensión prevista en los términos y condiciones del numeral 2 del artículo 26 de la ley 2586 de 2026), dentro de los treinta (30) días calendario siguientes al levante, sin pago de rescate, siempre que, como resultado del análisis integral, se determine que no se trata de mercancía diferente y se cumplan las demás condiciones previstas en la norma.

Por su parte, el numeral 15.2.2.4 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026 regula una consecuencia sancionatoria cuando la autoridad aduanera detecta los errores allí señalados y permite presentar una declaración de corrección dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a dicha detección, sin que haya lugar a sanción.

En consecuencia, el inciso segundo del numeral 3 del artículo 293 del Decreto 1165 de 2019 conserva su vigencia y permite presentar voluntariamente una declaración de legalización sin pago de rescate, dentro de los treinta (30) días calendario siguientes al levante y bajo las condiciones allí previstas. Por su parte, el numeral 15.2.2.4 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026 regula un supuesto diferente, aplicable cuando la autoridad aduanera detecta los errores, caso en el cual estos podrán subsanarse mediante declaración de corrección dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a dicha detección, sin que haya lugar a la sanción.

5.13. ¿Cómo se contabilizan los términos previstos para la aplicación de la sanción del numeral 15.2.2.4 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026? y ¿en qué momento procede la aprehensión de la mercancía?

A partir de la fecha en que la autoridad aduanera detecte y comunique los errores, el obligado cuenta con treinta (30) días hábiles para presentar la declaración de corrección. Si subsana la inconsistencia dentro de este término, no habrá lugar a la sanción prevista en el numeral 15.2.2.4 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026.

Vencido este primer término sin que se presente la declaración de corrección, procede la sanción equivalente al quince por ciento (15 %) del valor FOB. El numeral 4 del artículo 17 de la Ley 2586 de 2026 concede un segundo término de treinta (30) días hábiles, contado a partir del vencimiento del anterior, para acreditar la corrección y el pago de la sanción. Culminado este segundo período sin que se cumplan estas condiciones, la multa se incrementa al treinta por ciento (30 %) del valor FOB.

Por su parte, el numeral 2 del artículo 26 dispone que, tratándose de errores parciales en el serial o descripciones erradas o incompletas que no impliquen mercancía diferente, la aprehensión solo procede cuando no se haya cancelado la sanción del numeral 15.2.2.4. En consecuencia, la causal de aprehensión se configura una vez vencida la oportunidad prevista para corregir y cancelar la sanción, sin que se haya acreditado su pago.

5.14. ¿Debe entenderse derogado tácita y parcialmente el numeral 3 del artículo 189 del Decreto 1165 de 2019, en cuanto dispone que no produce efectos la declaración de corrección que subsane la omisión parcial de la descripción de la mercancía?

Sí, pero únicamente respecto de las situaciones expresamente comprendidas en el numeral 15.2.2.4 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026.

El numeral 3 del artículo 189 del Decreto 1165 de 2019 establece que no produce efecto la declaración de corrección que subsane la omisión total o parcial de la descripción. Sin embargo, la norma legal posterior autoriza expresamente la presentación de una declaración de corrección para subsanar errores parciales en el serial o descripciones erradas o incompletas que no impliquen mercancía diferente, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a su detección por la autoridad aduanera.

Por tanto, en virtud de la jerarquía normativa y del criterio de norma posterior, la declaración de corrección presentada bajo los presupuestos del numeral 15.2.2.4 debe producir efectos. En consecuencia, el numeral 3 del artículo 189 del Decreto 1165 de 2019 debe interpretarse en armonía con la Ley 2586 de 2026, de modo que no impida la aplicación del mecanismo de corrección expresamente previsto en esta última.

Esta derogatoria tácita es parcial y no comprende la omisión total de la descripción, la modificación que ampare mercancía diferente ni los demás eventos previstos en el numeral 3.

5.15. La expedición o presentación extemporánea del certificado al proveedor ¿dejó de constituir infracción por no haberse incluido expresamente la expresión "de manera extemporánea" en el numeral 15.20.2.3 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026? ¿En qué se diferencia esta conducta de la prevista en el numeral 15.20.2.1 del mismo artículo?

No. La ausencia de la expresión "de manera extemporánea" no implica que el incumplimiento de la oportunidad prevista para expedir o presentar el certificado al proveedor haya quedado excluido del régimen sancionatorio.

La Sociedad de Comercialización Internacional debe expedir el certificado al proveedor en la oportunidad y bajo las condiciones establecidas en los artículos 69 del Decreto 1165 de 2019 y 94, 97, 98 y 99 de la Resolución 046 de 2019. Una vez expedido, el certificado debe presentarse como soporte de la operación de exportación en el momento previsto por la normativa aduanera esto es, con la solicitud de autorización de embarque o al embarque de la mercancía.

En consecuencia, la emisión extemporánea del certificado al proveedor constituye una expedición en condiciones diferentes de las establecidas por la normativa aduanera y de comercio exterior. De igual manera, la no presentación o la presentación extemporánea del certificado al proveedor se encuentra comprendida en la conducta consistente en no presentarlo en la forma y condiciones previstas en dicha normativa.

Por otra parte, el numeral 15.20.2.1 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026 sanciona una conducta diferente, esto es, la exportación extemporánea de las mercancías respecto de las cuales se debió expedir el certificado al proveedor, entendida la exportación extemporánea como la realizada dentro del mes siete (7) siguiente a su expedición.

En consecuencia, mientras que el numeral 15.20.2.1 sanciona la falta de oportunidad respecto del momento en que se debe efectuar la exportación de las mercancías amparadas por un certificado al proveedor, el numeral 15.20.2.3 sanciona el incumplimiento de la forma y condiciones con las que se debió expedir y presentar el certificado al proveedor.

5.16. La infracción prevista en el numeral 15.20.2.3 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026 ¿comprende las conductas anteriormente tipificadas en los numerales 1.4 y 2.3 del artículo 63 del Decreto Ley 920 de 2023?

Sí. El numeral 15.20.2.3 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026 debe interpretarse en el sentido de que sanciona tanto la no presentación de los certificados al proveedor en la forma y condiciones establecidas por la normativa aduanera y de comercio exterior, como su expedición extemporánea.

En este contexto, la oportunidad constituye una de las condiciones normativas que deben observarse para la presentación y expedición del certificado al proveedor. Por tanto, su presentación o expedición extemporánea implica el incumplimiento de las condiciones establecidas en la regulación aplicable y queda comprendida en la infracción vigente.

En consecuencia, las conductas previstas en los numerales 1.4 y 2.3 del artículo 63 del Decreto Ley 920 de 2023 tienen una descripción típica equivalente en el numeral 15.20.2.3 de la Ley 2586 de 2026, sin perjuicio de la aplicación del principio de favorabilidad respecto de la sanción correspondiente según corresponda.

5.17. ¿La sanción prevista en el numeral 15.14.3.1 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026 es aplicable exclusivamente al importador, aun cuando la Declaración Andina del Valor haya sido firmada por la agencia de aduanas en calidad de declarante?

El numeral 15.14.3.1 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026 tipifica como infracción leve *"incurrir en inexactitudes en la Declaración Andina del Valor que **impidan la correcta aplicación de la técnica de la valoración aduanera**"*, estableciendo expresamente que *"la sanción para esta infracción será de multa de cien (100) Unidades de Valor Tributario (UVT) y **aplica al importador**"*. (Negrita añadida)

De la lectura de la disposición se advierte que el legislador **identificó expresamente el sujeto infractor**, atribuyendo la responsabilidad sancionatoria al **importador**, sin establecer un régimen de responsabilidad para la agencia de aduanas cuando esta actúe como declarante.

Esta precisión resulta concordante con la norma sustantiva prevista en el artículo 328 del Decreto 1165 de 2019 que dispone que el **comprador o importador** de las mercancías es quien está obligado a declarar el valor en aduana, por ser quien conoce las circunstancias de la negociación comercial que dio origen a la importación.

La misma disposición autoriza que el importador faculte a un tercero para diligenciar y firmar la Declaración Andina del Valor.

Por su parte, el artículo 329 del Decreto 1165 de 2019 establece que quien firme la Declaración Andina del Valor responde por la veracidad, exactitud e integridad de la información consignada y de los documentos soporte, así como por el suministro de la información adicional necesaria para determinar el valor en aduana. No obstante, la misma norma remite al régimen sancionatorio vigente para establecer las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

Conforme al principio de tipicidad previsto en el artículo 2 de la Ley 2586 de 2026, no resulta procedente extender por vía interpretativa la responsabilidad de la agencia de aduanas a una infracción respecto de la cual la ley únicamente señaló como sujeto sancionable al importador.

Lo anterior no desconoce que quien suscribe la Declaración Andina del Valor asume responsabilidades derivadas del diligenciamiento, conforme al artículo 329 del Decreto 1165 de 2019.

En consecuencia, dado que la infracción prevista en el 15.14.3.1 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026 hace referencia a inexactitudes que impidan la correcta aplicación de la técnica en la valoración aduanera de las mercancías, es aplicable exclusivamente al importador, aun cuando la Declaración Andina del Valor haya sido suscrita por una agencia de aduanas en calidad de declarante autorizado.

5.18. ¿Para imponer la sanción del numeral 15.4.2.2. del artículo 15 de la ley 2586 de 2026 se deben acumular los eventos previstos en los casos 1 y 3 descritos en la descripción de la infracción?

La infracción prevista en el numeral 15.4.2.2 del artículo 15 de la ley 2586 de 2026, establece:

> **«**Incumplir las obligaciones legales por acción o por omisión que orienten indebidamente a un mandante o usuario de comercio exterior que utilice sus servicios de intermediación aduanera, a cometer una infracción, o que dé lugar al decomiso de mercancías o una liquidación oficial de mayores tributos aduaneros, según sea el caso. La sanción aplicable será de multa equivalente al quince por ciento (15%): 1) Del mayor valor de los tributos aduaneros determinados en la liquidación oficial, o 2) de los tributos aduaneros

causados o que se hubieran causado por las mercancías objeto de decomiso, 3) del valor de sanción impuesta al mandante. En el evento en que no se causen tributos aduaneros la sanción corresponderá al cinco (5%) del valor FOB de las mercancías. Para los anteriores eventos la sanción no podrá superar las quinientas unidades de valor tributario (500 UVT). Esta sanción no se aplica a la agencia de aduanas cuando el mandante acepte su responsabilidad y se allane en los términos previstos en la presente ley. La investigación para la aplicación de esta sanción se iniciará de conformidad con lo previsto en el Parágrafo 4 del artículo 20 de la presente ley».

Para dar mayor claridad a la respuesta, se hace necesario realizar la siguiente comparación:

Concepto	Decreto Ley 920 de 2023 (Art. 36)	Ley 2586 de 2026 (art. 15)
Infracción	**2.3.** Hacer incurrir a su mandante o usuario de comercio exterior que utilice sus servicios, en infracciones administrativas aduaneras que conlleven la imposición de sanciones, el decomiso de las mercancías o la liquidación de mayores tributos aduaneros. La sanción aplicable será de multa equivalente al veinte por ciento (20%) del valor de la sanción impuesta, del valor de la mercancía decomisada o del mayor valora pagar determinado en la liquidación oficial, incluida la sanción.	**15.4.2.2.** Incumplir las obligaciones legales por acción o por omisión que orienten indebidamente a un mandante o usuario de comercio exterior que utilice sus servicios de intermediación aduanera, a cometer una infracción, o que dé lugar al decomiso de mercancías o una liquidación oficial de mayores tributos aduaneros, según sea el caso. La sanción aplicable será de multa equivalente al quince por ciento (15%): 1) Del mayor valor de los tributos aduaneros determinados en la liquidación oficial, o 2) de los tributos aduaneros causados o que se hubieran causado por las mercancías objeto de decomiso, 3) del valor de sanción impuesta al mandante. En el evento en que no se causen tributos aduaneros la sanción corresponderá al cinco (5%) del valor FOB de las mercancías. Para los anteriores eventos la sanción no podrá superar las quinientas unidades de valor tributario (500 UVT). Esta sanción no se aplica a la agencia de aduanas cuando el mandante acepte su responsabilidad y se allane en los términos previstos en la presente ley. La investigación para la aplicación de esta sanción se iniciará de conformidad con lo previsto en el Parágrafo 4 del artículo 20 de la presente ley.
Sanción	En este texto la sanción era del ciento (20%) del valor: a) del mayor valor a pagar determinado en la liquidación oficial, incluida la sanción. b) del valor de la mercancía decomisada, o c) de la sanción impuesta,	En este texto la sanción es del quince por ciento (15%): i) del mayor valor de los tributos aduaneros determinados en la liquidación oficial, ii) de los tributos aduaneros causados o que se hubieran causado por las mercancías objeto de decomiso, iii) del valor de sanción impuesta al mandante

Del anterior cuadro se observa que, los montos de las sanciones previstas en el numeral 15.4.2.2 del artículo 15 de La ley 2586 de 2026, se estructuraron de manera diferente, por lo que es claro concluir que cuando se trate de liquidaciones oficiales se eliminó de la sanción el porcentaje que correspondía a las sanciones que también se pueden incluir a los importadores en dicho acto administrativo.

En consecuencia, el legislador en lo que respecta numeral 15.4.2.2 del artículo 15 de la ley 2586 de 2026, determinó que la sanción se estructura por acto administrativo conforme al procedimiento que se trate:

i) Si es una liquidación independientemente que allí también se imponga una sanción solo se tasará la multa por el 15% del mayor valor de los tributos aduaneros determinados;
ii) Si es un decomiso se tasará la multa por el 15% de los tributos aduaneros causados o que se hubieran causado por las mercancías objeto de decomiso; y
iii) Si es una sanción se tasará la multa por el 15% del valor de sanción impuesta al mandante.

En consecuencia, no es procedente acumular los resultados de los conceptos 1 y 3 a los que se refiere la sanción en análisis.

5.19. ¿Si se cumplen las dos condiciones de no terminar la importación temporal y no pagar oportunamente las cuotas, sólo deberá pagar una sanción del 5% de la cuota y en este caso no se tipificaría la sanción por el vencimiento de la temporal como tal?

Si se cumplen las dos condiciones previstas en el numeral 15.2.2.7 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026, esto es, no terminar la modalidad de importación temporal para reexportación en el mismo estado antes del vencimiento del plazo de la importación y no pagar oportunamente las cuotas de los tributos aduaneros, se pagará una multa equivalente al 5% de la cuota incumplida convertida a la tasa de cambio representativa vigente a la fecha en que debió efectuarse el pago de la cuota incumplida.

Para aquellos eventos en los que no se terminó la modalidad de importación en los términos y condiciones establecidos por la normatividad aduanera, pero sí se cancelaron los tributos aduaneros, sanciones e intereses, el numeral 15.2.3.1 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026 estableció una sanción de multa por valor de 100 UVT por operación.

5.20. En el Decreto Ley 920 de 2023 la infracción consistente en incurrir en inexactitud o error en los datos consignados en las declaraciones de importación que conlleven un menor pago de tributos aduaneros se encontraba prevista en el numeral 2.2 del artículo 29 y, por disposición expresa de su parágrafo 1°, era aplicable al importador. Con la entrada en vigencia de la Ley 2586 de 2026, dicha conducta pasó a estar regulada en el numeral 15.2.2.6 del artículo 15, dentro del capítulo de infracciones de los declarantes. ¿La nueva redacción implica una modificación en el sujeto responsable, trasladando la conducta del importador al declarante?

El numeral 15.2.2.6 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026 amplió el espectro de sujetos responsables de la infracción administrativa relacionada con incurrir en inexactitud o error en los datos consignados en las declaraciones de importación que conlleven un menor pago de tributos aduaneros y lo extendió a los declarantes, en este caso, a las agencias de aduanas y al importador cuando esté actúe de manera directa ante la DIAN. Lo anterior dado que la agencia de aduanas es quien en desarrollo de su actividad especializada, diligencia y consigna los datos en la declaración de importación, y por tanto de ser rigurosa en el diligenciamiento de los mismos para evitar errores que conlleven a un menor pago de tributos.

5.21. ¿La sanción prevista en el numeral 1.2 del 52 del Decreto 920 de 2023 fue reproducida en la Ley 2586 de 2026?. ¿En caso de que no se haya reproducido la sanción, la garantía regulada en el artículo 45 de la Resolución 046 de 2019, en relación con el cumplimiento de la Declaración de Corrección ordenada en el artículo 338 del Decreto 1165, puede ejecutarse?

La sanción prevista en el numeral 1.2 del 52 del Decreto 920 de 2023, relativa al incumplimiento de la obligación sustancial de corregir las declaraciones iniciales de importación con valores provisionales, no fue reproducida en la Ley 2586 de 2026; por lo tanto, no es sancionable. No obstante, la obligación sustancial regulada para tal efecto en el artículo 338 del Decreto 1165 de 2019, en concordancia con lo propio de la Resolución 046/19 (artículos 342 a 344), subsisten y, frente su incumplimiento, operaría la ejecución de la garantía en los términos indicados por el artículo 344 de la Resolución 046 de 2019.

De acuerdo con el principio de tipicidad estricta en materia sancionatoria aduanera, consagrado en el numeral 3 del artículo 2 de la Ley 2586 de 2026, si la conducta no está descrita de manera específica y precisa en la ley y/o no existe una sanción cuyo contenido material esté definido en ella, no procederá imposición de sanción alguna, tal cual acontece en el caso que nos ocupa a propósito de la Ley 2586 de 2026 en tratándose del incumplimiento de la obligación relativa a corregir las declaraciones iniciales de Importación con valores provisionales.

No obstante, el hecho de que el régimen sancionatorio actual no haya contemplado una sanción para una obligación sustancial vigente, no es óbice para entender que aquella ha desaparecido del ordenamiento jurídico, por tanto, seguirá siendo exigible aun cuando no sea sancionable su incumplimiento a nivel de régimen sancionatorio.

Ahora bien, en materia de garantías, en una lectura sistemática de los artículos 13, numeral 1 del artículo 30-1, 45, entre otros de la Resolución 046 de 2019, las garantías amparan el “Cumplimiento de Obligaciones” no solo las sanciones; en consecuencia, el incumplimiento de la obligación relativa a corregir la declaración inicial de importación con valores provisionales, para el caso que nos ocupa, a pesar de no estar hoy día sancionado, si puede y debe resarcirse, o monetizarse en favor del Fisco Nacional, vía la ejecución de la garantía específica que lo amparó.

Adicionalmente es importante tener en cuenta lo señalado en el Oficio 903746 de 2022, a propósito del tema que nos ocupa, en tratándose de los requerimientos ordinarios de información para valoración aduanera, incluso en el escenario de las declaraciones de importación con valores provisionales, que sí son sancionables hoy día bajo la Ley 2586 de 2026 en el numeral 15.14.3.2 de su artículo 15, pues la redacción de la sanción no distinguió entre mercancías declaradas con valor provisional o definitivo, por lo que aplica el aforismo legal según el cual "*cuando el legislador no distingue no le es lícito hacerlo al intérprete*". En aquella ocasión manifestó esta Subdirección lo siguiente:

> *3. De la lectura de las infracciones consagradas en el artículo 638 del Decreto 1165 de 2019, se encuentra que el incumplimiento de la obligación legal establecida en el numeral 2 del artículo 343 de la Resolución DIAN No. 046 de 2019 por parte del declarante, no está tipificada como infracción en la legislación aduanera. No obstante lo anterior, si en el control posterior se solicita al declarante o importador, información y/o documentación específica en una investigación de valor frente a dichos valores provisionales y no se sumista, aplicará para el efecto la infracción y sanción a que hace referencia el artículo 592 del Decreto 1165 de 2019.*

5.22. ¿En las declaraciones anticipadas obligatorias se debe contar con toda la documentación al momento de la aceptación? ¿qué sucede si al momento de la aceptación no se tiene el certificado de inspección sanitaria o con el certificado de fletes?

De conformidad con el artículo 177 del Decreto 1165 de 2019, los soportes de la declaración se deberán obtener previo a su presentación y aceptación y, en el caso de las declaraciones anticipadas, *las autorizaciones o vistos buenos de carácter sanitario en los registros o licencias de importación que se deriven de estos vistos buenos, así como la certificación de marcación expedida por el sistema técnico de control vigente (SUNIR), sea en medio físico o electrónico*, deberán aportarse previo a la inspección física o documental o a la determinación de levante automático, tal y como se advierte en el parágrafo 2 del dicho artículo.

5.23. ¿Qué sanciones proceden en el control simultáneo?

El parágrafo 7 del artículo 15 de la ley 2586 de 2026, establece que:

> «No procederá la imposición de las sanciones previstas en el presente artículo, cuando se cumplan los términos y condiciones previstas en el artículo 185 del Decreto 1165 de 2019 o aquel que lo adicione, modifique o sustituya, para la autorización del levante, salvo cuando **se trate de la no presentación de la Declaración Andina del Valor** al momento de la presentación y aceptación de la declaración de importación o al momento de realización de la inspección aduanera en el control simultáneo, caso en el cual siempre se configurará la sanción prevista en el numeral 15.14.3.3 del presente artículo».

Por su parte el artículo 19 de la ley 2586 de 2026, para efectos de la procedencia de la reducción por allanamiento establece que:

> «Para que proceda la reducción de la sanción prevista en este artículo, el infractor deberá, en cada caso, anexar al escrito en que reconoce haber cometido la infracción,

la copia del recibo oficial de pago con el que canceló los tributos aduaneros, salvo que se trate del evento previsto en el numeral 1), intereses y la sanción reducida correspondiente. Así mismo, el **infractor acreditará el cumplimiento del trámite u obligación incumplido en los casos en que a ello hubiere lugar**».

En ese orden de ideas en el control simultáneo no procederá la imposición de las sanciones previstas en el artículo 15 de la Ley 2586 de 2026, salvo que se trate: i) de la sanción prevista en el numeral 15.14.3.3 por no presentarse la Declaración Andina del Valor al momento de la presentación y aceptación de la declaración de importación o al momento de realización de la inspección aduanera en el control simultáneo, o ii) se trate de aquellas sanciones en donde el infractor no pueda acreditar el cumplimiento del trámite u obligación incumplido, en los casos en que a ello hubiere lugar, como sería por ejemplo, el hecho de no presentar la declaración de importación anticipada obligatoria dentro de la oportunidad prevista en el artículo 175 del Decreto 1165 de 2019 y en el numeral 1 del artículo 124 de la Resolución 046 de 2019.

5.24. De acuerdo con el artículo 14 de la Ley 2586 de 2026, que establece las clases de infracciones y los tipos de sanciones aplicables, no se observa una disposición equivalente a la contenida en el artículo 16 del Decreto 920 de 2023, que preveía la imposición de una sanción mínima de diez (10) UVT. En este sentido, ¿debe entenderse que con la entrada en vigencia de la Ley 2586 de 2026 desapareció la sanción mínima de diez (10) UVT y, por consiguiente, las sanciones pecuniarias deben imponerse por el valor que resulte de la aplicación de la fórmula o porcentaje previsto para cada infracción, aun cuando el monto obtenido sea inferior a diez (10) UVT?

El artículo 114 de la Ley 2586 de 2026 derogó el Decreto 920 de 2023, cuyo artículo 16 fijaba la sanción mínima en materia aduanera, aplicable incluso a las sanciones reducidas. Esta figura desapareció del ordenamiento jurídico ya que la nueva Ley no la contempló.

El artículo 14 de la Ley 2586 de 2026 clasifica las infracciones aduaneras en leves, graves y gravísimas y establece los rangos de multa dependiendo de la categoría de que se trate. Estos rangos sirven como parámetros de tipificación y determinación de la sanción, conforme al artículo 15 ib.; sin embargo, no pueden entenderse como un límite inferior aplicable a la sanción definitiva, pues limitaría la aplicación y el alcance de las reducciones previstas en el artículo 18 ib., que pueden arrojar montos inferiores al extremo inferior del rango de la sanción respectiva.

Empero, el Legislador estableció para algunas infracciones – comunes a los obligados aduaneros y de comercio exterior – gravísimas un límite inferior, como sucede por ejemplo con los numerales 15.1.1.3 y 15.1.1.5 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026, en los que, en ningún caso, la multa puede ser inferior a cuatro mil (4.000) UVT por operación.

De igual manera, el último inciso del derogado artículo 23 del Decreto Ley 920 de 2023, al regular la acumulación de la reducción por allanamiento con las demás supuestos, advertía expresamente que el resultado no podía ser inferior a la sanción mínima. Por su parte, el parágrafo del artículo 18 de la Ley 2586 de 2026 reproduce la regla de acumulación, pero elimina la salvedad a la que se hace mención.

Finalmente, es menester precisar que no se puede acudir supletoriamente a la sanción mínima del artículo 639 del Estatuto Tributario, pues esta disposición integra el régimen sancionatorio tributario y su ámbito de aplicación se circunscribe a las sanciones allí reguladas. Además, no existe en la Ley 2586 de 2026 una incorporación o remisión para estos efectos.

En consecuencia, tratándose de infracciones cometidas a partir del 19 de junio de 2026, tanto la Autoridad Aduanera y el infractor deben liquidar la sanción de multa por el valor que arroje la aplicación de la tarifa, fórmula o porcentaje aplicable a la infracción respectiva, con las reducciones procedentes, y sin ajustarlo a un valor mínimo. Lo anterior, sin perjuicio de que la propia Ley haya establecido de forma expresa un tope inferior.

En los casos en los cuales el valor de la sanción (incluida la sanción reducida) resulte inferior a 10 UVT, respecto de los procesos adelantados por la comisión de infracciones en vigencia del Decreto 920 de 2023, que a la fecha de promulgación de la Ley 2586 de 2026 no hubieren culminado con acto en firme, la sanción debe imponerse por el valor efectivamente liquidado, sin aplicar la sanción mínima, en observancia del principio de favorabilidad[5].

5.25. ¿Cuáles son los criterios que permiten determinar la aplicación de los numerales 15.2.2.9 y 15.2.3.1 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026 frente al incumplimiento de la obligación de terminar una modalidad de importación o exportación temporal y, particularmente?

En primera instancia, se precisa que el legislador en aplicación del principio de proporcionalidad, establecido respecto de las importaciones temporales hay tipificadas 4 infracciones para los declarantes, cada una con una tipificación distinta, en atención a circunstancias relacionadas con la no terminación de la modalidad, el incumplimiento en el pago de las cuotas.

Las tres primeras, previstas en los numerales 15.2.2.7, 15.2.2.8 y 15.2.2.2.9, son graves toda vez que están asociadas al incumplimiento en el pago de tributos y cuotas, o por cuanto el incumplimiento de la no terminación de la modalidad da lugar que la mercancía queda en situación de ilegalidad y por tanto de sea objeto de causal de aprehensión. Este último caso, es el previsto en el numeral 15.2.2.9.

La cuarta infracción prevista en el 15.2.3.1 es leve, por cuanto tipifica ante una importación temporal a largo plazo, que si bien no se terminó la modalidad, ya se pagaron los cuotas y se cancelaron los tributos. Lo anterior, toda vez que es la importación temporal a largo plazo es aquella que está asociada al pago de tributos, sanciones e intereses.

En ese orden, es claro que la tipificación de las infracciones previstas en los numerales 15.2.2.9 y 15.2.3.1 son distintas.

5.26. ¿El numeral 15.1.3?2 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026 resulta

[5] *Cfr. Numeral 1 del artículo 2 de la Ley 2586 de 2026.*

aplicable exclusivamente al incumplimiento de los requerimientos de información formulados por la DIAN en los términos del artículo 4 de la misma ley, o comprende también el incumplimiento de obligaciones de información, informes o reportes periódicos, automáticos o asociados a una operación específica previstos en la normativa aduanera y de comercio exterior?

El numeral 15.1.3.2 del artículo de la Ley 2586 de 2026, se encuentra en el acápite de las infracciones comunes a todos los obligados aduaneros y de comercio exterior, y su razón de ser, es garantizar que todos los incumplimientos asociados a obligaciones de presentar información, o presentar información en indebida forma, o de hacerlo en forma extemporánea queden incluidos en esta infracción, a menos que exista una infracción específica para alguna obligación puntual que lo amerite.

El alcance del numeral 15.1.3.2 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026 no se circunscribe a los requerimientos individuales formulados por la DIAN. Además de referirse a la *"obligación de informar"*, el legislador incorporó expresamente los *"informes o reportes"* y dispuso que estos deben sustentar el cumplimiento de obligaciones aduaneras y de comercio exterior en los términos y condiciones previstos por la normativa aplicable.

En línea con lo anterior, el artículo 4 de la Ley 2586 de 2026 establece, además, de manera expresa que cuando la persona requerida no suministre la información o la aporte incompleta, inexacta o extemporáneamente, será aplicable la sanción del numeral 15.1.3.2 de la Ley 2586 de 2026. Esta remisión demuestra que el requerimiento del artículo 4 de la Ley 2586 de 2026 es uno de los supuestos comprendidos por el tipo, pero no permite concluir que sea el único.

En conclusión, el numeral 15.1.3.2 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026 no se limita al incumplimiento de los requerimientos formulados por la DIAN en los términos de su artículo 4, sino que comprende también las obligaciones de información, informes o reportes previstas en la normativa aduanera y de comercio exterior. Su aplicación exige, en todo caso, la existencia previa de una obligación normativa concreta y que la conducta no se encuentre tipificada en una infracción especial.

5.27. ¿Qué criterios deben emplearse para determinar si el incumplimiento de una obligación de informar es atribuible a la agencia de aduanas, al importador o exportador, o a varios intervinientes en una misma operación de comercio exterior?

En este caso deberá identificarse, en cada caso: **i)** la norma que establece la obligación de informar; **ii)** el sujeto expresamente obligado; **iii)** la actuación efectivamente realizada por cada interviniente; **iv)** el alcance del mandato aduanero, cuando exista.

La participación concurrente de importador, exportador y agencia de aduanas en una operación **no determina por sí sola responsabilidad sancionatoria concurrente**. Para sancionar a cada sujeto debe acreditarse que respecto de este se configuran los elementos de la infracción y que la obligación incumplida le resulta jurídicamente exigible.

El artículo 7 del Decreto 1165 de 2019 reconoce como obligados aduaneros directos a los usuarios aduaneros y como indirectos a quienes hayan intervenido indirectamente en el cumplimiento de un trámite u operación, señalando que responderán por su intervención y por el suministro de la documentación e información exigida por la DIAN. A su vez, el artículo 8 dispone que los obligados responden por las obligaciones derivadas de su respectiva intervención.

De allí se desprende una la regla **frente a la responsabilidad aduanera debe individualizarse conforme con la obligación y la intervención del sujeto**, sea el

Por su parte, el artículo 10 del Decreto 1165 de 2019 establece obligaciones específicas del importador y exportador. Cuando estos actúan directamente, deben proporcionar o entregar la información o documentación requerida dentro del plazo legal u otorgado por la autoridad aduanera, y garantizar que la información transmitida a través de los servicios informáticos corresponda con los documentos que la soportan.

Además, el artículo 8 del Decreto 1165 de 2019 establece responsabilidades propias del importador que no desaparecen por la intervención de una agencia de aduanas. Cuando actúa mediante esta, continúa respondiendo, entre otros aspectos, por la autenticidad de los documentos soporte obtenidos y suministrados por él, y por entregar la totalidad de la información correspondiente a los elementos de hecho y circunstancias comerciales de la negociación en materia de valoración.

Por su parte, los artículos 51 y 53 del Decreto 1165 de 2019 delimitan las obligaciones y responsabilidad de las agencias de aduanas. El artículo 51 del Decreto 1165 de 2019 les impone, entre otras obligaciones, presentar las declaraciones y documentos relativos a los regímenes aduaneros en la forma, oportunidad y medios establecidos y responder por la veracidad y exactitud de los datos consignados en las declaraciones y demás documentos transmitidos electrónicamente o suscritos en desarrollo de su actividad.

El artículo 53 del Decreto 1165 de 2019 establece que las agencias responden por las infracciones derivadas del ejercicio de su actividad y por la exactitud y veracidad de la información contenida en los documentos que suscriban sus agentes acreditados ante la DIAN.

Sobre este punto resulta pertinente el **Concepto DIAN 007078 int. 759 del 8 de mayo de 2025**, que reiteró que la responsabilidad de la agencia se vincula con las operaciones gestionadas en nombre del importador o exportador y con el ámbito propio de su intervención como agencia de aduanas.

Por ello, frente a una misma operación pueden existir **obligaciones diferenciadas** a cargo del importador o exportador y de la agencia de aduanas. Lo jurídicamente relevante no es establecer en abstracto quién “manejó” la información, sino determinar **qué obligación incumplió cada sujeto y cuál norma se la atribuía**.

En consecuencia, en cada caso en particular deben identificarse las obligaciones aduaneras relacionadas a lo largo de la normativa aduanera de cada interviniente, de acuerdo a la actividad que desarrolla.

5.28. Cuando la información ya reposé en los sistemas de la DIAN como lo establece el último inciso del artículo 4 de la Ley 2586 de 2026, ¿Puede configurarse la infracción contenida en el numeral 15.1.3.2 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026?

Sobre este aspecto, el artículo **4 de la Ley 2586 de 2026 es expreso**: *"El funcionario que realice el requerimiento no podrá exigir información que posea la entidad".* Esta regla se encuentra inmediatamente después de la disposición que remite al numeral 15.1.3.2 cuando el destinatario del requerimiento no suministra la información o la aporta incompleta, inexacta o extemporáneamente.

Por consiguiente, tratándose de información que ya posea la DIAN, no procede exigir nuevamente su suministro mediante dicho requerimiento ni derivar de su falta de entrega la consecuencia sancionatoria prevista para su incumplimiento. Ahora bien, dicha prohibición debe distinguirse de las obligaciones de información y documentación que la normativa aduanera impone directamente a los distintos obligados.

En efecto, el artículo 11 del Decreto 1165 de 2019 establece que la obligación aduanera en la importación comprende, entre otros deberes, el suministro de información o documentación anticipada, la obtención y conservación de los documentos que soportan la operación, su presentación cuando sean requeridos por la autoridad aduanera y la atención de las solicitudes de información y pruebas.

Esta diferenciación también se evidencia en las obligaciones específicas previstas en el Decreto 1165 de 2019. Así, el artículo 177 impone al declarante el deber de obtener y conservar los documentos soporte de la declaración de importación y ponerlos a disposición de la autoridad aduanera cuando esta los requiera; y otras disposiciones del mismo decreto establecen deberes autónomos de transmitir o presentar determinada información a través de los Servicios Informáticos Electrónicos, dentro de las oportunidades previstas para cada operación.

En concordancia con lo anterior, el Oficio DIAN 024524 de 2019, al interpretar conjuntamente los artículos 51, 177 y 592 del Decreto 1165 de 2019, precisó que los documentos soporte de la declaración de importación deben conservarse durante el término legal y pueden ser requeridos a quien tenga la obligación de conservarlos y ponerlos a disposición de la autoridad aduanera. De esta manera, la regla que impide exigir información que posea la entidad no elimina los deberes específicos de conservación, suministro o puesta a disposición establecidos por la normativa aduanera.

Esta distinción adquiere especial relevancia bajo la Ley 2586 de 2026. El numeral 15.1.3.2 del artículo 15 no solamente contempla el incumplimiento de la obligación de informar, sino también el suministro de información inexacta, incompleta o mediante medios irregulares y la falta de presentación o presentación extemporánea de informes o reportes que sustenten el cumplimiento de obligaciones aduaneras y de comercio exterior, en los términos y condiciones previstos por la normativa aplicable, siempre que la conducta no se encuentre prevista en otra infracción.

Por tanto, cuando se trate de un requerimiento formulado al amparo del artículo 4 de la Ley 2586 de 2026, deberá verificarse si la información solicitada ya se encuentra en poder de la entidad, evento en el cual opera la prohibición prevista en dicha disposición. En cambio, cuando se trate de una obligación autónoma de transmitir, presentar o reportar información establecida directamente por la normativa aduanera o de comercio exterior, su cumplimiento deberá determinarse conforme a la disposición que establece el deber, atendiendo al sujeto obligado, contenido, oportunidad, forma y medio previstos para su cumplimiento.

En consecuencia, la sola circunstancia de que un dato pueda encontrarse en otro sistema, documento u operación conocida por la DIAN no permite tener por cumplida una obligación autónoma de información o reporte.

Para tal efecto deberá establecerse, en cada caso, si se está ante información requerida en los términos del artículo 4 de la Ley 2586 de 2026 o ante un deber de información establecido directamente por la normativa aplicable.

Sin embargo, esta prohibición opera directamente respecto de la **información objeto de requerimiento en los términos del artículo 4** de la Ley 2586 de 2026. No permite concluir que la circunstancia de que determinado dato ya aparezca en un sistema de la DIAN extinga automáticamente una **obligación periódica, automática o específica de reporte** establecida directamente por otra disposición.

6. GRADUALIDAD, REDUCCIÓN, ALLANAMIENTO Y CADUCIDAD

6.1. ¿Es procedente aplicar el allanamiento previsto en los términos del artículo 19 de la Ley 2586 de 2026, cuando se trata de la sanción establecida en el literal g) artículo 428 del Estatuto Tributario por el incumplimiento de la obligación de mantener la maquinaria importada en el patrimonio por parte de los Operadores Económicos Autorizados o de los usuarios aduaneros con trámite simplificado?

El inciso primero del artículo 19 de la Ley 2586 de 2026, establece:

> «**Artículo 19. Allanamiento y reconocimiento de la comisión del hecho sancionable**. El presunto infractor podrá allanarse y reconocer la comisión del hecho sancionable, en cuyo caso las **sanciones de multa establecidas en la presente ley**, se reducirán a los siguientes porcentajes, sobre el valor establecido en cada caso: (…)» (Se resalta)

En consecuencia, la figura del allanamiento solo procede para las sanciones de multa previstas en la Ley 2586 de 2026. Por lo que teniendo en cuenta que la sanción prevista en el literal g)[6] del artículo 428 del Estatuto Tributario es de naturaleza tributaria las reducciones que le proceden son las previstas en el artículo 640 del Estatuto Tributario.

[6] «**g.** La importación ordinaria de maquinaria industrial que no se produzca en el país, destinada a la transformación de materias primas, por parte de los usuarios altamente exportadores.
Para efectos de este artículo, la calificación de usuarios altamente exportadores sólo requerirá el cumplimiento del requisito previsto en el literal b) del artículo 36 del Decreto 2685 de 1999.

6.2. ¿Cómo debe interpretarse la expresión la multa más alta prevista en el numeral 1 del artículo 17 de la Ley 2586 de 2026: i) como la multa con el mayor porcentaje establecido por la ley o ii) como aquella cuyo valor liquidado sea superior?

El numeral 1 del artículo 17 de la Ley 2586 de 2026 establece la regla aplicable cuando una misma conducta pueda dar lugar a la configuración de más de una infracción administrativa que se sancione con multa *"(…) se impondrá la más alta incrementada en un veinte por ciento (20%) sin que el resultado sea superior a la suma de todas las multas. (…)"*

La disposición no define expresamente el criterio para determinar cuál es la **"más alta",** razón por la cual dicha expresión debe interpretarse conforme a los principios que gobiernan el derecho administrativo sancionador y a la finalidad de la norma.

Desde una interpretación literal, la sanción más alta no puede establecerse únicamente a partir del **porcentaje** previsto por el legislador, pues en múltiples infracciones la sanción consiste en un porcentaje aplicado sobre bases gravables diferentes, cuyo resultado matemático puede variar sustancialmente.

En consecuencia, el porcentaje constituye únicamente un elemento de cálculo de la sanción y no necesariamente refleja la intensidad real de la consecuencia jurídica que recae sobre el administrado.

Desde una interpretación sistemática, el artículo 17 de la Ley 2586 de 2026 busca evitar que una misma conducta sea sancionada varias veces, materializando los principios de **proporcionalidad**, ***non bis in idem*** y **favorabilidad**, sin desconocer la voluntad del legislador de imponer la consecuencia jurídica de mayor entidad cuando concurran varias infracciones.

En este contexto, la expresión **"más alta"** debe entenderse referida a la **sanción efectivamente aplicable en el caso concreto**, esto es, aquella que represente la mayor carga para el infractor una vez efectuado el cálculo previsto en la norma correspondiente.

Así, cuando las sanciones consistan en multas determinadas mediante porcentajes aplicados sobre bases diferentes, la comparación no debe recaer exclusivamente sobre el porcentaje previsto en abstracto, sino sobre el **valor final de la multa** que resulte de aplicar las reglas de cuantificación establecidas para cada infracción.

Para la procedencia de este beneficio, debe acreditarse anualmente el cumplimiento del monto de las exportaciones a que se refiere el inciso anterior y la maquinaria importada deberá permanecer dentro del patrimonio del respectivo importador durante un término no inferior al de su vida útil, sin que pueda cederse su uso a terceros a ningún título, salvo cuando la cesión se haga a favor de una compañía de leasing con miras a obtener financiación a través de un contrato de leasing.

En caso de incumplimiento de lo aquí previsto, el importador deberá reintegrar el impuesto sobre las ventas no pagado más los intereses moratorios a que haya lugar y una sanción equivalente al 5% del valor FOB de la maquinaria importada».

Esta interpretación resulta acorde con el **principio de proporcionalidad**, consagrado en el numeral 6 del artículo 2 de la Ley 2586 de 2026, conforme al cual *"La sanción imponible en virtud de este principio deberá ser razonable, necesaria y observar los criterios de gradualidad y reducción establecidos en la presente ley".*

Asimismo, este principio es concordante con el principio de **prohibición de doble sanción por la misma infracción** previsto en el numeral 4 del mismo artículo, en la medida en que evita una doble sanción por la misma infracción.

En consecuencia, para efectos de la aplicación del numeral 1 del artículo 17 de la Ley 2586 de 2026, la expresión **"más alta"** debe entenderse como aquella que, **una vez aplicada la metodología de liquidación prevista para cada infracción, arroje el mayor valor económico o represente la consecuencia sancionatoria más onerosa para el infractor**, y no necesariamente aquella que contemple el porcentaje más alto en abstracto.

Por tanto, cuando concurran varias multas porcentuales, la comparación debe efectuarse sobre el monto final de la sanción y deberá imponerse aquella cuyo valor resulte mayor incrementado en un 20% sin que el resultado sea superior a la suma de todas las multas.

6.3. ¿Habría aplicación de gradualidad para el declarante ante la posible concurrencia de infracciones administrativas aduaneras graves en relación a los numerales 15.2.2.10 (consignar inexactitud en la declaración aduanera que conllevó incumplir restricción legal o administrativa), 15.2.2.2 (no tener soporte antes de la presentación y aceptación de la declaración inicial que debía acreditar la restricción legal o administrativa) y 15.2.2.6 (inexactitud o error en el dato de subpartida arancelaria consignado en la declaración que conllevó menor pago de tributos aduaneros)?

El artículo 17 de la Ley 2586 de 2026 no plantea excepciones a la hora de aplicar la gradualidad de las sanciones administrativas. En ese sentido se entiende que sí se puede aplicar dicho principio cuando concurran las infracciones administrativas aduaneras graves previstas en el numeral 15.2 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026, siempre y cuando se verifiquen los presupuestos establecidos en el artículo 17 de la misma ley.

En consecuencia, para el caso plantenado procederá la gradualidad cuando se demuestre que se adecua a lo previsto en el numeral 2 del artículo 17 de la Ley 2586 de 2026, toda vez que las tres conductas hacen alusión a infracciones en las que se incurren en una declaración aduanera y en sus documentos soporte, los cuales se tomaran como un solo hecho y en consecuencia se aplicará la sanción más grave.

6.4. ¿La excepción contemplada para no aplicar esta sanción prevista en subnumeral 15.4.2.2 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026 a la agencia de aduanas exige la concurrencia de los dos requisitos: aceptación de responsabilidad y allanamiento, señalados en la norma?

El subnumeral 15.4.2.2 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026 establece que la sanción "*no se aplica a la agencia de aduanas cuando el mandante acepte su responsabilidad y se allane en los términos previstos en la presente ley*".

Esta disposición remite tácitamente al artículo 19 de la misma Ley, que permite al usuario aduanero allanarse, total o parcialmente, reconociendo la comisión de un hecho sancionable, para reducir la multa propuesta o impuesta, dependiendo de la etapa procesal en la que se encuentre.

Como se puede ver, no se trata de dos requisitos diferentes, pues el reconocimiento de la responsabilidad es un elemento constitutivo del allanamiento, no un acto adicional. Así lo ha entendido esta Subdirección: "*El allanamiento siempre implicará para el infractor, el reconocimiento expreso de los hechos que configuran la infracción, así como de los cargos que se le imputan*"[7].

De suerte que, la excepción a la aplicación de la sanción prevista en la disposición en comento para la agencia de aduanas procede siempre y cuando el allanamiento presentado por su mandante, sobre la infracción a él endilgada, cumpla todas las condiciones exigibles por el artículo 19 ib.[8] y sea aceptado por la Administración. Si la solicitud de allanamiento se niega en cualquiera de las etapas procesales, la excepción no es procedente.

En consecuencia, y en el entendido que el allanamiento trae inmersa la aceptación de la responsabilidad, para que se pueda dar la excepción para la aplicación de la sanción se hace necesario que acepte la misma en los términos y condiciones previstos en el artículo 19 de la Ley 2586 de 2026.

6.5. ¿La exoneración prevista en el subnumeral 15.4.2.2 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026 resulta aplicable por el simple allanamiento y reconocimiento que haga el importador y/o mandante a la infracción a él endilgada, aun cuando este probado que la agencia de aduanas incumplió por acción u omisión la orientación a quién utilice sus servicios de intermediación aduanera?

El proceso de decomiso, el de formulación de liquidación oficial y el sancionatorio contra el mandante tienen por objeto, respectivamente: la definición de la situación jurídica de la mercancía, la determinación de los tributos aduaneros y la infracción a él imputable, según el caso. Por otro lado, la infracción prevista en el subnumeral 15.4.2.2 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026 tiene un objeto distinto y excluyente: establecer si la agencia de aduanas incumplió, por acción u omisión, las obligaciones legales de orientación de su mandante.

Es importante recordar que el artículo 11 de la mencionada Ley consagra la independencia de los procesos y de la responsabilidad. Incluso, el parágrafo 2 del artículo 40 ib. dispone expresamente que la responsabilidad de la agencia proveniente de un decomiso se decide "*mediante proceso sancionatorio independiente*".

[7] Cfr. Oficio No. 901584 del 15 de mayo de 2020.
[8] Cfr. Concepto No. 11247 (Int. 1098) del 21 de julio de 2025.

Así, la vinculación de la agencia de aduanas al proceso correspondiente adelantado contra su mandante[9] garantiza su derecho al debido proceso, de defensa y de contradicción sobre la materia en controversia. Sin embargo, no permite extender a dicho proceso el debate respecto de la conducta descrita en el subnumeral 15.4.2.2 del artículo 15 ib., claramente delimitada por el Legislador y reservado a un procedimiento sancionatorio independiente y posterior[10], que no se elude automáticamente porque su mandante asuma la infracción eventualmente desencadenada por el incumplimiento de la obligación de orientación de la agencia de aduanas.

En este orden de ideas, la expresión "*esta sanción no se aplica a la agencia de aduanas cuando el mandante acepte su responsabilidad y se allane*" implica que la solicitud de allanamiento que esté presente, aceptada por la Administración, comporta el reconocimiento de la comisión del hecho sancionable exclusivamente atribuible a su propia información y decisión, lo cual hace innecesario el análisis de los hechos que configuran la infracción del subnumeral 15.4.2.2 del artículo 15 ib.

6.6. La norma dispone que "esta sanción no aplica a la agencia de aduanas cuando el mandante acepte su responsabilidad y se allane en los términos previstos en la presente ley", consecuente ¿debe entenderse que el mandante debe aceptar su responsabilidad y allanarse dentro del proceso que da origen a la investigación (entiéndase la liquidación oficial, el decomiso o la resolución sancionatoria)?

No, la norma prevé una excepción para los casos en que se pruebe que en desarrollo del trámite correspondiente, la Agencia de Aduanas informo y advirtió al importador o exportador sobre los riesgos o errores y el importador asumió la responsabilidad del posible incumplimiento de una obligación o trámite.

6.7. Bajo el supuesto que el mandante se allane parcialmente (ej. Acepta la tarifa de IVA que proponga la DIAN en el REA pero no acepte la de arancel porque su mercancía cumple con origen y pague solamente el valor que así reliquidado considera) y continúe su defensa sobre la diferencia de valores (ej. Diferencia de arancel), ¿será ello válido para no iniciar investigación a la agencia de aduanas por la infracción del Num. 15.4.2.2 citada?

El artículo 19 de la Ley 2586 de 2026 autoriza al usuario aduanero a allanarse total o parcialmente, y el subnumeral 15.4.2.2 del artículo 15 ib. no distingue entre uno y otro tipo. Por consiguiente, la excepción allí prevista opera frente a ambos tipos de allanamiento, siempre que cumpla las condiciones de aquella norma y sea aceptado por la Administración.

Con todo, el parágrafo 4 del artículo 19 ib. exige que el allanamiento parcial sea determinable, de modo que se identifique sobre qué supuesto recae y sus efectos, sin extenderse a aspectos no contemplados en la solicitud.

[9] Cfr. Artículos 68 y 70 de la Ley 2586 de 2026.
[10] Cfr. Parágrafo 4 del artículo 20 de la Ley 2586 de 2026.

En este orden de ideas, la excepción del subnumeral 15.4.2.2 del artículo 15 ib. no se configura respecto de los supuestos en los cuales el mandante dé continuidad a la controversia, pues sobre estas no existe allanamiento.

En el supuesto consultado, el allanamiento del mandante se determina sobre uno de los conceptos comprendidos en la liquidación propuesta en el Requerimiento Especial Aduanero, que, una vez aceptado por la Administración, materializa la excepción del subnumeral 15.4.2.2 del artículo 15 ib. Sin perjuicio de lo anterior, los efectos del allanamiento no se extienden a los puntos respecto de los cuales el mandante continúe la controversia.

Se colige que el allanamiento parcial descrito no es válido para abstenerse de iniciar la investigación, respecto de lo que no se haya allanado el mandante, contra la agencia de aduanas por la infracción en cuestión, salvo que se presente alguno de los eventos previstos en el parágrafo del artículo 3 ib.

6.8. Aplica el principio de favorabilidad a los allanamientos presentados antes de la vigencia de la Ley 2586 de 2026? Estos allanamientos se deben registrar en el INFAD?

El artículo 24 del Decreto 920 de 2023 fue subrogado por el artículo 19 de la Ley 2586 de 2026, ambos regulan el allanamiento y el reconocimiento del hecho sancionable.

El allanamiento, además de ser uno de los eventos en los cuales puede reducirse la sanción de multa propuesta o impuesta[11], también constituye una causal de terminación anticipada del procedimiento administrativo sancionatorio aduanero e implica el archivo del expediente correspondiente[12], cuando es total.

Ahora bien, la modificación sustancial del artículo 19 de la Ley 2586 de 2026 se centró en la etapa procesal anterior a la notificación del Requerimiento Especial Aduanero. Mientras el artículo 24 del Decreto 920 de 2023 contemplaba un único tratamiento (reducción al 20%), con independencia de si el reconocimiento del presunto infractor era espontáneo o provocado por la Autoridad Aduanera, la Ley establece dos supuestos según medie o no intervención aduanera.

Así, el numeral 1 del artículo 19 ib. prevé el allanamiento sin sanción, cuando el presunto infractor reconozca la comisión de la infracción sin que medie intervención[13] de la Autoridad Aduanera, siempre y cuando no se trate de infracciones gravísimas. Asimismo, el numeral 2 conserva la reducción al 20% para el reconocimiento efectuado antes del Requerimiento Especial Aduanero cuando aquella ha intervenido.

[11] Cfr. Numeral 1 del artículo 18 de la Ley 2586 de 2026 y numeral 1 del artículo 23 del Decreto 920 de 2023.
[12] Cfr. Parágrafo del artículo 72 de la Ley 2586 de 2026 y parágrafo del artículo 113 del Decreto 920 de 2023.
[13] El parágrafo 2° del artículo 19 de la Ley 2586 de 2026 define la intervención como aquella realizada en el control previo, simultáneo o posterior, que inicia con la notificación o comunicación de una acción de control o de gestión persuasiva.

Por consiguiente, aplicará el principio de favorabilidad[14] únicamente cuando se hubiera presentado la solicitud de allanamiento sin intervención de la Autoridad Aduanera, respecto de infracciones leves y graves, y a la fecha de entrada en vigor de la Ley 2586 de 2026 estuviera pendiente de resolver; sin perjuicio del tratamiento favorable adicional que representa la inclusión del allanamiento parcial en el parágrafo 4 del artículo 19 ib, que abarca, inclusive, el monto de los tributos aduaneros e intereses propuestos o determinados.

En consecuencia, si en este supuesto, el presunto infractor hubiera pagado la sanción reducida al 20%, antes de la fecha de entrada en vigor de la Ley 2586 de 2026, la Autoridad Aduanera, deberá – previa verificación del cumplimiento de todas las condiciones – aceptar el allanamiento sin sanción y el monto pagado constituiría un pago de lo no debido, susceptible de devolución conforme al procedimiento correspondiente, en los términos de los artículos 727 y siguientes del Decreto 1165 de 2019.

En lo que tiene que ver con el registro en el INFAD, si el acto que acepte el allanamiento (total o parcial) se profiere en vigencia de la Ley 2586 de 2026, es importante recordar que el parágrafo 6 del artículo 24 señala expresamente que los allanamientos no serán registrados allí. Adicionalmente, el parágrafo 2 del artículo 67 del Decreto 920 de 2023, que soportaba dicho registro fue derogado por el artículo 114 de la Ley.

Al respecto, es importante tener en cuenta que el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 2586 de 2026 extendió el principio de favorabilidad a los casos en que la nueva norma "*suprima, modifique, flexibilice o reduzca los trámites o las exigencias".* De suerte que, los registros de allanamientos ya incorporados al INFAD con fundamento en el Decreto 920 de 2023 deben retirarse o inactivarse de oficio, por decaimiento de su fundamento de derecho.

6.9. ¿Cuál es el término con el que cuenta la autoridad aduanera para resolver la solicitud de reducción de sanción presentada por el infractor que reconoce la comisión de la infracción?

En relación con este punto, la Doctrina de la Entidad se pronunció a través del Oficio 901584 - int 567 de 15 de mayo de 2020, señalando lo siguiente:

> *«En cuanto al término en que la dependencia competente debe resolver la solicitud de reducción de la sanción de multa, es preciso acudir a lo dispuesto en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 610 del Decreto 1165 de 2019, los cuales establecen un porcentaje de reducción de la sanción de la multa, según la oportunidad en que es presentada la solicitud de allanamiento, lo que le determinará a la autoridad aduanera un límite máximo para aceptar o negar el allanamiento.*
>
> *En efecto, si la solicitud de reducción de la sanción se presenta de manera voluntaria por el infractor, antes de que se notifique el requerimiento especial aduanero, la dependencia competente deberá resolverla dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que ésta fue presentada. Lo anterior teniendo en cuenta que dicho plazo es el que otorga el artículo 681 del Decreto 1165 de 2019 para que la autoridad aduanera formule*

[14] Cfr. Numeral 1 del artículo 2 de la Ley 2586 de 2026

requerimiento especial aduanero, término que empieza a correr a partir del momento en que dicha autoridad establezca la presunta comisión de una infracción administrativa aduanera.

Cuando la solicitud de allanamiento se presenta después de haber sido notificado el requerimiento especial aduanero y hasta antes de notificarse la decisión de fondo, significa que el término máximo que tiene la autoridad aduanera para resolver la solicitud es antes de que se notifique la decisión de fondo.

En ese mismo orden de ideas, cuando se presenta el allanamiento dentro del término para interponer el recurso contra el acto administrativo que decide de fondo, la solicitud de reducción de la sanción debe resolverse antes de que el acto administrativo quede en firme.

Por lo tanto, del artículo 610 del Decreto 1165 de 2019 se puede evidenciar que sí existe un límite máximo para resolver la solicitud de reducción de la sanción que, en algunos casos, podrá ser más largo que otros, según los hechos o circunstancias particulares que pudiere presentarse al momento de verificar los requisitos y la procedencia del allanamiento, tal como la verificación del cumplimiento del trámite u obligación incumplida que generó la infracción administrativa, cuando ésta proceda.
(…)»

Si bien el Oficio 901584 - int 567 de 15 de mayo de 2020 se refiere al régimen sancionatorio previsto en el Decreto 1165 de 2019, derogado por el Decreto 920 de 2023 y actualmente por la Ley 2586 de 2026, se observa que las disposiciones normativas guardan correspondencia, tal como se muestra a continuación:

Decreto 1165 de 2019	Ley 2586 de 2026
Artículo. 610. Allanamiento. El presunto infractor podrá allanarse y reconocer la comisión de la infracción, en cuyo caso las sanciones de multa establecidas en este decreto se reducirán a los siguientes porcentajes, sobre el valor establecido en cada caso:	**Artículo. 19. Allanamiento.** El presunto infractor podrá allanarse y reconocer la comisión del hecho sancionable, en cuyo caso las sanciones de multa establecidas en la presente ley, se reducirán a los siguientes porcentajes, sobre el valor establecido en cada caso:
	1. Sin sanción cuando el presunto infractor sin intervención, aduanera reconozca voluntariamente y por escrito haber cometido la infracción, antes de que se notifique el Requerimiento Especial Aduanero. Lo previsto en este literal no aplica para las sanciones gravísimas.
1. Al veinte por ciento (20%), cuando el presunto infractor reconozca voluntariamente y por escrito haber cometido la infracción, antes de que se notifique el requerimiento especial aduanero.	2. Al veinte por ciento (20%), cuando el presunto infractor reconozca voluntariamente y por escrito haber cometido la infracción, antes de que se notifique el Requerimiento Especial Aduanero.

2. Al cuarenta por ciento (40%), cuando el presunto infractor reconozca por escrito haber cometido la infracción, después de notificado el requerimiento especial aduanero y hasta antes de notificarse la decisión de fondo.	3. Al cuarenta por ciento (40%), cuando el presunto infractor reconozca por escrito haber cometido la infracción, después de notificado el Requerimiento Especial Aduanero y hasta antes de notificarse la decisión de fondo.
3. Al sesenta por ciento (60%), cuando el presunto infractor reconozca por escrito haber cometido la infracción dentro del término para interponer el recurso contra el acto administrativo que decide de fondo.	4. Al sesenta por ciento (60%), cuando el presunto infractor reconozca por escrito haber cometido la infracción dentro del término para interponer el recurso contra el acto administrativo que decide de fondo.

Aunque el artículo 19 de la Ley 2586 de 2026 incluyó un elemento adicional en el numeral 1 que hace referencia al allanamiento voluntario sin intervención de la autoridad aduanera, sigue compartiendo con el numeral 1 del artículo 610 del Decreto 1165 de 2019 y el numeral 2 del artículo 19 de la Ley 2586 de 2026, que dicho allanamiento es voluntario y que se debe realizar antes de la notificación del Requerimiento Especial Aduanero.

Por esa razón, los criterios establecidos en el Oficio 901584 - int 567 de 15 de mayo de 2020 se mantienen para establecer el término que tiene la autoridad aduanera para resolver las solicitudes de allanamiento. Lo anterior en concordancia con lo establecido en el Descriptor 18.1 del Concepto General de Procedimientos Administrativos Aduaneros 32143 de 2019 que hace referencia a la incidencia de los conceptos proferidos en vigencia de una ley anterior.

Se recuerda entonces que:

1. Cuando el infractor presenta la solicitud de allanamiento de manera voluntaria, con o sin intervención de la autoridad aduanera y antes de la notificación del requerimiento especial aduanero, la dependencia competente deberá resolverla dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que ésta se presentó.

2. Cuando la solicitud de allanamiento se presenta después de notificado el requerimiento especial aduanero y hasta antes de notificarse la decisión de fondo, la dependencia competente deberá resolverla antes de que se notifique la decisión de fondo.

3. Cuando se presenta el allanamiento dentro del término para interponer el recurso contra el acto administrativo que decide de fondo, la solicitud de reducción de la sanción debe resolverse antes de que el acto administrativo quede en firme.

6.10. ¿Cómo se debe contar el término previsto en el parágrafo 2 del artículo 17 de la Ley 2586 de 2026, para las sanciones leves?

De acuerdo con lo previsto en el numeral 3 del artículo 17 de la Ley 2586 de 2026, si en el término de 3 años fiscales anteriores a la fecha de expedición del Requerimiento Especial Aduanero, se incurrió más de 2 veces en la misma infracción leve sancionada mediante acto administrativo en firme con amonestación, para la tercera infracción procederá la sanción de multa.

El parágrafo 2 del mismo artículo señala que en este evento y una vez impuesta la sanción se volverá a realizar el conteo de términos para la aplicación de ese numeral. En este caso, el reinicio de la contabilización de los términos empieza una vez que el acto administrativo que impone la sanción quede en firme, pues mientras esté en discusión en sede administrativa, no existe certeza jurídica sobre su carácter definitivo.

6.11. Si bien el articulo 18 indica que se reduce la sanción por allanamiento, lo cierto es que el parágrafo 6 del artículo 24 indica que los allanamientos no se registran en el INFAD. ¿Lo anterior quiere decir que así el usuario acepte que cometió una infracción, el efecto de haberla cometido no va a quedar registrada en el INFAD? ¿En consecuencia, se deben aperturar los expedientes por los allanamientos voluntarios o se debe considerar como un trámite que no es objeto de fiscalización?

De acuerdo con lo previsto en el parágrafo 6 del artículo 24 de la Ley 2586 de 2026, los allanamientos no deben registrarse en el servicio Informático de Registro de Infractores y Antecedentes Aduaneros (INFAD) aun cuando impliquen el reconocimiento de la comisión del hecho sancionable, en virtud de lo señalado en el artículo 19 de la misma ley.

En efecto, dicha disposición establece que la dependencia competente para conocer de la actuación administrativa será la encargada de decidir sobre la solicitud de reducción de la sanción de multa. En caso de que esta sea procedente, se ordenará la terminación del proceso y el archivo del expediente. Por consiguiente, en estos eventos o ya existe una actuación administrativa en curso o deberá iniciarse una para analizar la solicitud de allanamiento con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos legales para su reconocimiento.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 19 de la Ley 2586 de 2026, los requisitos que debe cumplir el infractor para que se reconozca el allanamiento, son los siguientes:

i. Presentar un escrito en el que reconozca haber cometido la infracción.
ii. Anexar copia del recibo oficial de pago con el que se cancelaron los tributos aduaneros, salvo que se trate del evento previsto en el numeral 1, intereses y la sanción reducida correspondiente.
iii. Acreditar el cumplimiento del trámite u obligación incumplido en los casos a que ello hubiere lugar.

Como se puede observar, el solo reconocimiento de la comisión de la infracción no es suficiente para que proceda el allanamiento, sino que es necesario que el usuario cumpla con los requisitos previstos en el artículo 19 de la Ley 2586 de 2026. Una vez verificados los mismos, se podrá aplicar lo dispuesto en el parágrafo 6 del artículo 24 de la Ley 2586 de 2026, de manera que dicho reconocimiento no sea objeto de registro en el INFAD.

Adicionalmente, dado que el parágrafo del artículo 72 de la Ley 2586 de 2026 señala que los procesos podrán darse por terminados en cualquier momento mediante acto administrativo motivado cuando se acepte el allanamiento y en ese mismo acto se debe ordenar el archivo del expediente.

Respecto de la necesidad de verificar el cumplimiento de todos los requisitos para el reconocimiento del allanamiento, la doctrina de la Entidad se pronunció a través del Concepto 11247 de 2025 señalando lo siguiente:

> *«11. Para conocer del allanamiento y aceptar la solicitud de reducción de la sanción de multa, la dependencia que este conociendo de la actuación administrativa verificará:**(i)** si el infractor presenta el escrito con el que reconoce haber cometido la infracción; **(ii)** si el infractor es una persona capaz para disponer de sus derechos y de la facultad para allanarse; **(iii)** si se presenta la copia del recibo oficial de pago con el que canceló correctamente los tributos aduaneros, intereses y la sanción reducida correspondiente; **(iv)** si se acredita el cumplimiento de la obligación aduanera que origina la configuración de la infracción administrativa, cuando a ello hubiere lugar.*
> *Si no se cumplen con las anteriores condiciones, no procederá el allanamiento voluntario y la aceptación de la reducción de la sanción.*
>
> *12. En ese orden, cuando las anteriores condiciones se cumplen, el infractor podrá allanarse voluntariamente y solicitar la reducción de la sanción ante: (i) el área de la operación aduanera[7] si durante el desarrollo de una actuación administrativa o control aduanero o bien, antes de la obtención del levante se advierte de la comisión de una infracción administrativa aduanera, (ii) o cuando en control posterior o antes de la notificación del requerimiento especial aduanero, ante la división de fiscalización y liquidación aduanera».*

En consecuencia, cuando se acepta un allanamiento en los términos previstos en la ley no es procedente su registro en el INFAD. En esa línea, por expresa disposición de la Ley no es posible apertura una nueva investigación sobre el allanamiento ya aceptado.

6.12. El parágrafo 1 del artículo 14 de la Ley 2586 de 2026 indica que quien por primera vez o en un lapso de tres (3) años, incurra en una infracción leve sancionada con multa y corrija su situación, por iniciativa propia o con ocasión de una actuación administrativa, no será objeto de sanción pecuniaria, debiendo dejar esta situación registrada en el servicio informático de registro de Infractores y Antecedentes Aduaneros (INFAD), solo para los efectos de poder determinar que se trata de la primera sanción. Este término se contará hacia atrás a partir de la notificación del Requerimiento Especial Aduanero. Lo previsto en dicho parágrafo también se aplicará en el evento en que el usuario aduanero lleve menos de 3 años en ejercicio de su objeto social e incurra por primera vez en esta infracción.

En este contexto ¿se deberá expedir un acto administrativo específico, incorporar una disposición dentro de los actos existentes o implementar algún otro procedimiento que permita identificar y acreditar que un caso

cumple con las condiciones previstas en dicha norma? ¿De qué manera se debe registrar en el INFAD?

Dentro de todo proceso administrativo sancionatorio siempre se deben surtir las etapas ya definidas, entre las que se encuentran la expedición de un Requerimiento Especial Aduanero dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha en la que se estableció la presunta comisión de la conducta y la expedición de un acto administrativo de fondo conforme lo disponen los artículos 67 y 72 de la ley 2586 de 2026.

El artículo 74 de la mencionada ley, establece que la resolución sancionatoria deberá contener, entre otros elementos, la identificación de la infracción que da lugar a la sanción, la exposición de motivos que sustentan el acto administrativo, donde se relacionen los hechos, las pruebas allegadas y las normas jurídicas pertinentes, la sanción a que hubiere lugar y en caso de que sea multa, identificación de la base del cálculo de su cuantía y la orden de hacer efectiva la garantía, cuando a ello hubiere lugar.

En el parágrafo 1 del artículo 14 de la mencionada ley se establece:

> ***«(…) PARÁGRAFO 1o.*** Quien, por primera vez, o en un lapso de tres (3) años, incurra en una infracción leve sancionada con multa y corrija su situación, por iniciativa propia o con ocasión de una actuación administrativa, no será objeto de sanción pecuniaria, debiendo dejar esta situación registrada en el servicio informático de registro de Infractores y Antecedentes Aduaneros (INFAD), solo para los efectos de poder determinar que se trata de la primera sanción. Este término se contará hacia atrás a partir de la notificación del Requerimiento Especial Aduanero.
>
> Lo previsto en el presente parágrafo también se aplicará en el evento en que el usuario aduanero lleve menos de tres (3) años en ejercicio de su objeto social e incurra por primera vez en esta infracción».

Así las cosas, el parágrafo 1 del artículo 14 de la Ley 2586 de 2026, debe aplicarse en armonía con lo previsto en el parágrafo 7 del artículo 24 de la Ley 2586 de 2026, toda vez que estos actos administrativos se deben registrar en el INFAD para dar aplicación a la excepción del pago de la sanción pecuniaria cuando corresponda.

Lo anterior significa que, si en el marco de una investigación administrativa sancionatoria se determina que el usuario aduanero cometió una infracción por primera vez, fue la primera infracción cometida en un lapso de 3 años o se trata de un usuario aduanero que lleva menos de 3 años en ejercicio de su objeto social e incurre por primera vez en dicha infracción, esta circunstancia deberá quedar expresamente consignada en el correspondiente acto administrativo sancionatorio.

Es decir, deberá dejarse constancia de que se demostró la comisión de la infracción, aunque no se impondrá la sanción pecuniaria correspondiente en esa oportunidad en aplicación de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 2586 de 2026. También deberá señalarse que en este caso no se ordenará hacer efectiva la garantía correspondiente.

En conclusión, se precisa que, de conformidad con lo dispuesto en este mismo artículo, la resolución mediante la que se reconoce la comisión de la infracción sí deberá registrarse

en el Servicio Informático de Registro de Infractores y Antecedentes Aduaneros (INFAD). No obstante, en dicho registro deberá dejarse constancia de que, por tratarse de la primera infracción del usuario en los términos previstos en el artículo 14 de la Ley 2586 de 2026, no se le impuso al usuario la correspondiente sanción pecuniaria.

6.13. ¿Es procedente la reducción de la sanción por allanamiento por no presentar la declaración anticipada o por presentarla de manera extemporánea?

El artículo 18 de la Ley 2586 de 2026 establece que, el valor de la sanción de multa se reducirá en los casos de allanamiento. De igual manera, el artículo 19 ídem indica que, no se impondrá sanción cuando antes de cualquier intervención de la autoridad aduanera, el infractor reconozca de manera voluntaria y por escrito, la comisión del hecho sancionable, excepto cuando se trate de infracciones gravísimas.

Así mismo, como condición para que proceda la reducción de la sanción, se deberá anexar con el escrito que reconoce la comisión de la infracción, la copia del recibo oficial de pago con el que canceló los tributos aduaneros, y se acredite el cumplimiento del trámite u obligación incumplida, en los casos en que a ello hubiere lugar.

Teniendo en cuenta que la declaración anticipada obligatoria se deberá presentar cumpliendo los términos de antelación a la llegada de la mercancía al TAN previstos en el artículo 175 del Decreto 1165 de 2019 y en el numeral 1 del artículo 124 de la Resolución 046 de 2019, se evidencia que al incumplirse dichos términos no será posible subsanar la no presentación oportuna. Así las cosas, al no ser factible acreditar su cumplimiento, tampoco será procedente solicitar la reducción de la sanción por allanamiento, prevista en el numeral 1 del artículo 19 de la Ley 2586 de 2026.

No obstante debe revisarse la aplicación del numeral 2 del artículo 18 de la Ley 2586 de 2026, referente a los eventos de reducción de las sanciones, en especial a al cumplimiento extemporáneo de las obligaciones que se encuentren sujetos a términos y plazos.

6.14. ¿En el caso de que el importador se allane a la infracción por no presentación de la declaración anticipada o su presentación extemporánea, esto exime de responsabilidad a la agencia de aduanas? ¿cómo se satisfacen tales requisitos?

La sanción prevista para los declarantes por el incumplimiento de la presentación de la declaración anticipada de que trata el numeral 15.2.2.1. del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026, establece expresamente el evento en cual no le es aplicable la sanción a la agencia de aduanas, esto es, cuando el importador directamente acepte la responsabilidad y se allane en los términos previstos en la ley.

Así las cosas, se deben cumplir los requisitos para la presentación del allanamiento en los términos previstos en el artículo 19 de la Ley.

6.15. ¿Es procedente la reducción de las sanciones contenidas en REA y actos administrativos de fondo no ejecutoriados, cuando la sumatoria de sus

montos supera el 40% de los ingresos brutos y se cumplen los demás requisitos previstos en la norma?

Si. El artículo 18 de la Ley 2586 de 2026 establece que el usuario aduanero podrá solicitar la reducción de la sanción determinada hasta un valor del 40% de los ingresos brutos registrados en la declaración de renta del año gravable inmediatamente anterior a la expedición del acto administrativo de fondo o de la expedición del Requerimiento Especial Aduanero, dependiendo de cada caso, siempre que la sanción impuesta supere dicho porcentaje y se solicite en un alguna de las siguientes oportunidades:

i) Dentro del término para interponer el recurso de reconsideración o la revocatoria directa, en cuyo caso la solicitud se resolverá en el acto administrativo que resuelve el recurso o la revocatoria.

ii) Cuando la sumatoria de los montos de las sanciones que se encuentren relacionadas en varios Requerimientos Especiales Aduaneros, superen el 40 % de los ingresos brutos registrados en la declaración de renta del año gravable inmediatamente anterior al año de expedición de actos administrativos, siempre que en dichos procesos coincidan el sujeto, la infracción y/o la naturaleza del proceso.

6.16. Para efectos del parágrafo 2 del artículo 19 de la Ley 2586 de 2026, ¿la notificación de un requerimiento ordinario de información constituye intervención de la autoridad aduanera, aun cuando únicamente solicite copia de una declaración aduanera y de sus documentos soporte, o esta condición se predica exclusivamente del requerimiento ordinario de verificación de origen?

La notificación de un requerimiento ordinario de información constituye intervención de la autoridad aduanera cuando, por su objeto y contenido, corresponda a una acción de control previo, simultáneo o posterior dirigida a verificar una operación, declaración u obligación aduanera. En consecuencia, no es determinante la denominación del acto ni que la solicitud se limite a obtener copias de la declaración y sus documentos soporte, pues estos pueden ser requeridos precisamente para ejercer el control aduanero.

Por tanto, la intervención no se configura exclusivamente con la notificación del requerimiento ordinario de verificación de origen. Este constituye una de las actuaciones mediante las cuales puede iniciarse el control aduanero, pero no la única. Conforme al parágrafo 2 del artículo 19 de la Ley 2586 de 2026, existe intervención desde la notificación o comunicación de cualquier acción de control o de gestión persuasiva adelantada en el control previo, simultáneo o posterior.

Lo anterior, en concordancia con lo previsto en el artículo 4 de la Ley 2586 de 2026, en el cual se establece la obligación de informar por parte del obligado aduanero, con el fin de que la administración en ejercicio de sus facultades de fiscalización, pueda solicitar información para llevar acabo verificaciones, investigaciones para el ejercicio del control aduanero.

Así las cosas, si este se comunica para verificar el cumplimiento de obligaciones aduaneras o la legalidad de una operación de comercio exterior, desde su notificación o comunicación existe intervención aduanera y no procede el tratamiento sin sanción previsto en el numeral 1 del artículo 19 de la Ley 2586 de 2026.

6.17. ¿Qué efecto produce la Ley 2586 de 2026 sobre los procedimientos sancionatorios y las solicitudes de allanamiento en curso, iniciados bajo el Decreto Ley 920 de 2023, cuando la conducta investigada dejó de estar tipificada para el respectivo usuario aduanero?

Cuando la conducta investigada no tenga una descripción típica equivalente en la Ley 2586 de 2026, deberá aplicarse de oficio el principio de favorabilidad y terminarse el procedimiento sancionatorio.

En efecto, el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 2586 de 2026 ordena aplicar la norma más favorable antes de la firmeza del acto que decide de fondo. A su vez, el parágrafo 1 del artículo 112 dispone que los procedimientos iniciados con fundamento en normas anteriores solo continuarán cuando la conducta investigada tenga una descripción típica equivalente en la nueva ley, entendida como la identidad de sus elementos esenciales.

Por tanto, si la conducta dejó de constituir infracción para el usuario que presentó el allanamiento, no procede continuar la investigación para decidir si este debe aceptarse. Al desaparecer el fundamento sancionatorio, deberá declararse la improcedencia de continuar la actuación y ordenarse su terminación y archivo. No obstante, si el allanamiento ya fue aceptado y fue presentada la declaración y pagada la suma correspondiente, según sea el caso, no hay lugar a devoluciones, por cuanto ya se finiquitó el expediente.

6.18. ¿La solicitud de allanamiento presentada y el pago efectuado bajo el Decreto Ley 920 de 2023 constituyen una situación jurídica consolidada que impida aplicar el principio de favorabilidad?

No, mientras la solicitud de allanamiento se encuentre pendiente de decisión y no exista un acto administrativo en firme que la haya aceptado. La sola presentación de la solicitud y el pago realizado para acreditar sus requisitos no consolidan, por sí mismos, la sanción ni excluyen la aplicación de la norma posterior más favorable.

En consecuencia, si la conducta dejó de ser típica, la solicitud de allanamiento no debe aceptarse ni rechazarse por incumplimiento de sus requisitos, sino resolverse en concordancia con la improcedencia de continuar la actuación sancionatoria. El valor pagado por concepto de sanción carecería entonces de fundamento jurídico y podrá ser objeto de devolución conforme al procedimiento aplicable.

Distinto sería el caso en que, antes de la entrada en vigencia de la Ley 2586 de 2026, el allanamiento hubiese sido aceptado mediante acto administrativo en firme y la actuación hubiese terminado. En ese evento existiría una situación jurídica consolidada, pues el principio de favorabilidad previsto en el artículo 2 opera antes de la firmeza del acto que decide de fondo.

6.19. ¿Cuál es la definición de año fiscal para efectos de la aplicación del numeral 3 del artículo 17, sobre gradualidad de la sanción, y del numeral 4 del artículo 18 de la Ley 2586 de 2026, sobre reducción de la sanción?

La definición y alcance del término "Año Fiscal" se desarrolla en los Decretos 187 de 1975 y 111 de 1996, en los que se indica que el año fiscal es el mismo año calendario que comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre, tal cual lo ha manifestado esta Subdirección en el Oficio No. 018284 de 2008.

Lo anterior en concordancia con el artículo 1.6.1.5.7. del Decreto 1625 de 2016, DUR en materia tributaria, que establece al respecto:

> *«El año, periodo o ejercicio impositivo, en materia de impuesto sobre la renta y complementarios, es el mismo año calendario que comienza el 1o de enero y termina el 31 de diciembre*.
> *Se tendrán como equivalentes las expresiones, año o periodo gravable, ejercicio gravable y año, periodo o ejercicio impositivo o fiscal.*»

En consecuencia, para efectos de la aplicación del numeral 3 del artículo 17 de la Ley 2586 de 2026, sobre gradualidad de la sanción, y del numeral 4 del artículo 18 de la Ley 2586 de 2026, sobre reducción de la sanción, el término "Año Fiscal" corresponde al mismo año calendario, que comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre.

6.20. "¿La restricción contemplada en el parágrafo 4° aplica exclusivamente a la sanción prevista en el numeral 15.4.2.2 del artículo 15, permitiendo la imposición de otras sanciones a cargo del declarante dentro de la liquidación oficial cuando haya lugar a ello?

El parágrafo 4 del artículo 20 de la Ley 2586 de 2026 establece que la autoridad aduanera deberá imponer la sanción prevista en el numeral 15.4.2.2 del artículo 15 ib. dentro de los 3 años siguientes a la notificación de la liquidación oficial, la resolución de sanción o de decomiso, según sea el caso.

De igual manera, el numeral 15.4.2.2 del artículo 15 de la mencionada Ley establece que *"la investigación para la aplicación de esta sanción se iniciará de conformidad con lo previsto en el parágrafo 4 del artículo 20 de la presente ley"*., configurando así una remisión recíproca entre los dos artículos en comento, sin que pueda extenderse su ámbito de aplicación a otro tipo de infracciones o sanciones.

En efecto, la regla general del inciso primero del artículo 20 ib. fija el inicio del término de caducidad en la comisión del hecho o de la omisión constitutiva de infracción. El parágrafo 4 de esta disposición concreta esta regla, tratándose del numeral 15.4.2.2 del artículo 15, desde la fecha en la cual se notifique la liquidación oficial, la resolución de sanción o la resolución de decomiso, ya que la infracción a la que se hace referencia es de configuración derivada, pues exige que la orientación indebida al mandante haya ocasionado que este cometa una infracción, o que la Autoridad Aduanera le decomise la mercancía o le profiera una liquidación oficial de mayores tributos aduaneros.

En consecuencia, el término previsto en el parágrafo 4 del artículo 20 de la Ley 2586 de 2026, solo aplica para la infracción prevista en el numeral. 15.4.2.2. del artículo 15 ib.

7. APREHENSIÓN Y DECOMISO

7.1. ¿Como se debe entender la referencia que se hace al numeral 7 del Art 185 del Decreto 1165 de 2019, en el numeral 24 del artículo 26 de la Ley 2586 de 2026?

El numeral 24 del artículo 26 de la Ley 2586 de 2026 establece que:

> *«24. Tratándose de mercancías de las contempladas en el artículo 3o del Decreto número 2218 de 2017 o aquel que lo sustituya, modifique o adicione, que no se presenten o se presenten de manera extemporánea los documentos soporte a que hace referencia el artículo 4o de dicho decreto. Esta causal aplica a mercancía ubicada en el territorio aduanero nacional y en zona franca, sin perjuicio de la aplicación de lo establecido en el numeral 7 del artículo 185 del Decreto número 1165 de 2019 o la norma que lo adicione, sustituya o modifique. Por las mismas circunstancias esta causal aplicará a las demás mercancías sometidas a umbrales y/o medidas de protección a la industria nacional, según corresponda.*»

Por su parte, el numeral 7 del artículo 185 del Decreto 1165 de 2019 señala que la autorización de levante procederá:

> *«7. Cuando practicada la inspección aduanera física o documental, se establezca la falta de alguno de los documentos soporte, o que estos no reúnen los requisitos legales, o que no se encuentren vigentes al momento de la presentación y aceptación de la declaración, y el declarante dentro de los cinco (5) días siguientes los acredita en debida forma (…)*»

En ese orden, el numeral 24 del artículo 26 ibidem, establece una causal de aprehensión aplicable a las operaciones de importación de mercancías sometidas a umbrales respecto de las cuales no se hayan presentado, o se presente de manera extemporánea, los documentos soporte previstos en el artículo 4 del Decreto 2218 de 2017.

No obstante, cuando la norma establece explícitamente la expresión "*sin perjuicio de la aplicación de lo establecido en el numeral 7 del artículo 185 del Decreto número 1165 de 2019 o la norma que lo adicione, sustituya o modifique",* indica que en lo que corresponda debe aplicarse esta disposición, para esta causal en particular.

7.2. ¿La causal de aprehensión prevista en el numeral 2 del artículo 26 de la Ley 2586 de 2026 comprende los eventos en que la mercancía extranjera o procedente de zona franca no se encuentra declarada o no está amparada por los documentos exigidos en los artículos 295 y 594 del Decreto 1165 de 2019?

En efecto, la causal de aprehensión prevista en la parte inicial del numeral 2° del artículo 26 de la Ley 2586 de 2026, procede respecto de mercancías que ingresan desde el extranjero o desde Zona Franca al Territorio Aduanero Nacional.

En este sentido, los artículos 295 y 594 del Decreto 1165 de 2019 determinan los presupuestos normativos para considerar que una mercancía se encuentra debidamente declarada o amparada. Por tanto, la inobservancia de cualquiera de estos presupuestos conlleva a la configuración de la causal de aprehensión mencionada.

7.3. Conforme a la causal de aprehensión prevista en el artículo 69 del Decreto Ley 920 de 2023, respecto del incumplimiento en la presentación y pago de la Declaración Especial de Importación para mercancías que salgan de zona franca, se configura en una causal de aprehensión en la Ley 2586 de 2026?

El Decreto 920 de 2023, en el numeral 2 del artículo 69, establecía la siguiente causal de aprehensión:

> «2. Cuando se trate de mercancías de procedencia extranjera que no estén amparadas por uno de los documentos exigidos en el artículo 594 del Decreto 1165 de 2019, o aquel que lo modifique, adicione o sustituya.
>
> También aplicará la presente causal tratándose de mercancías procedentes de **zona franca que no hayan cumplido con la presentación y pago de la Declaración Especial de Importación** en los términos establecidos por el Decreto 1165 de 2019, o aquel que lo modifique, adicione o sustituya.»

Por su parte, el numeral 2 del artículo 26 de la Ley 2586 de 2026, establece:

> «2. Cuando se trate de mercancía extranjera **o procedente de zona franca no declarada o no amparada de conformidad con los artículos 295 y 594 del Decreto 1165 de 2019,** o aquel que lo modifique, adicione o sustituya (…)»

Así las cosas, la causal de aprehensión del numeral 2 del artículo 69 del Decreto 920 de 2023 se configura en el numeral 2 de su artículo 26 de la Ley 2586 de 2026, toda vez que la Declaración Especial de Importación es el documento que ampara las mercancías que salen de zona franca cuando se trata del evento previsto con el parágrafo del artículo 483 del Decreto 1165 de 2019.

7.4. ¿A partir de cuando se contabiliza el término para ejercer la acción de control de la causal de aprehensión por mercancía no declarada o no amparada, teniendo en cuenta que, por su propia naturaleza, no existe una declaración aduanera ni documentos soporte que permitan establecer una fecha de presentación o aceptación?

Respecto del término para ejercer la acción de control sobre mercancía sujetas a aprehensión y decomiso, el artículo 39 de la Ley 2586 de 2026 estableció las siguientes reglas:

1. Para las causales previstas en los numerales 1, 4 y 5 del artículo 26, el término de cinco años se cuenta desde que la autoridad aduanera tenga conocimiento del hecho de la ilegal introducción de la mercancía.
2. Por otra parte, la ley prevé que cuando no fuere posible determinar la fecha de ocurrencia del hecho o de su omisión, se tomará como tal la fecha en que la autoridad tuvo conocimiento del mismo, con base en información suministrada por usuarios, verificaciones documentales o actuaciones administrativas.
3. Para las demás causales, el término de cinco años se cuenta a partir de la fecha de los documentos que soportan la introducción de la mercancía al territorio aduanero nacional. Dentro de ese término debe expedirse y notificarse el acto administrativo de decomiso.

En el caso de la causal de aprehensión de mercancía no declarada o no amparada del numeral 2 del artículo 26 de la Ley 2586 de 2026, el cómputo del término de la acción de control de fiscalización se contará de acuerdo con lo enunciado en la regla 2, esto es, dentro de los cinco años contados a partir de la fecha de los documentos que soportan la introducción de la mercancía al territorio aduanero nacional.

Lo anterior en el entendido que, la mercancía no declarada y no amparada, parte del presupuesto de que fue previamente presentada, esto es, que ingreso con un documento de transporte al país, pero no surtió los trámites correspondientes. En esa línea, se tendrá en cuenta para la contabilización del término para ejercer la acción de control, la fecha de los documentos que den cuenta de su ingreso al país. Para lo cual se puede recurrir a lo previsto en el artículo 11 del Decreto 1165 de 2019, respecto del suministro de información y/o documentación anticipada, el cumplimiento de los trámites aduaneros y requisitos para el arribo de las mercancías, la presentación de la mercancía a la autoridad aduanera, entre otros.

7.5. ¿Aplica el principio de favorabilidad en lo que respecta al ejercicio de la acción de control para las mercancías extranjeras que están amparadas en una declaración aduanera presentada y aceptada y con levante hace más de 5 años? En el parágrafo del art 3 de la Ley 2586/2026 se indica que se abstendrá de iniciar proceso administrativo cuando haya operado la caducidad el Art. 20 de la presente ley, pero deja por fuera la caducidad del artículo 39 de la misma Ley. ¿Frente a estos casos (art. 39) se debe iniciar investigación aduanera?

El inciso 2 del artículo 39 de la Ley 2586 de 2026, establece el término de cinco (5) años para adelantar la acción de control respecto de mercancías sujetas a la aprehensión de la mercancía, y precisa que para el caso de las mercancías cuya introducción se encuentra soportada con los documentos correspondientes, este término se empezará a contar a partir de la fecha de los mencionados documentos.

En consecuencia, por mandato de la ley, si se trata de una mercancía que se encuentra amparada con una declaración con levante hace más de 5 años, y no se expidió ni se notificó dentro del término el acto administrativo de decomiso, ya se encuentra vencida la facultad para ejercer la acción de control y por tanto no hay sustento legal para adelantar la investigación, independientemente que, en el parágrafo del artículo 3 de la Ley 2586 de

2026, no se haya establecido este evento como causal para abstenerse de iniciar un proceso administrativo.

7.6. Las situaciones previstas en los subnumerales 8.3 y 8.4 del numeral 8 del artículo 7 de la Ley 2586 de 2026, se constituyen en causal de aprehensión?

La naturaleza jurídica de las medidas cautelares se centra en verificar previamente una irregularidad que conlleve a que una mercancía sea objeto de aprehensión y decomiso.

En esa línea, si bien las circunstancias reguladas en los subnumerales 8.3[15] y 8.4[16] del artículo 7 de la mencionada Ley que permiten aplicar la medida cautelar de retención temporal para verificación del consignatario, destinatario o importador no fueron trasladadas al artículo 26 ib., y en dicho artículo no existe causal de manera expresa, esto no quiere decir que esta situación no constituya causal de aprehensión dado que la misma ley así lo estableció- en el numeral 8 del artículo 7 de la Ley 2586 de 2026.

Ahora bien, el numeral 8.3 del numeral 8 del artículo 7 de la Ley 2586 de 2026, establece la siguiente circunstancia:

> "Que la persona jurídica se encuentre disuelta y liquidada para la fecha de la realización de la operación de comercio exterior o que tratándose de una persona natural haya fallecido."

Por su parte, el numeral 8.4 del numeral 8 del artículo 7 de la Ley 2586 de 2026, establece la siguiente circunstancia:

> "Cuando se haya utilizado en nombre y la identificación de personas naturales o jurídicas, sin su autorización, en operaciones de comercio exterior".

Si bien, en el mismo párrafo se encuentra la siguiente frase: "*cuando la autoridad aduanera verifique la ocurrencia de alguna de las circunstancias señaladas en el presente numeral* ***habrá lugar a aprehender la mercancía***" es claro que la intención del legislador no se refería solamente al numeral 8.4 ya que en este numeral no hay sino una sola circunstancia, y aquí se hace alusión a *"… las circunstancias señaladas en el presente numeral"*, esto es, al numeral 8 en su integridad, y no al subnumeral 8.4.

Lo anterior, en razón a que cada subnumeral establece una circunstancia o varias circunstancias específicas y todas ellas hacen parte de parte de la medida cautelar de retención temporal para verificación del consignatario, destinatario, o importador. Medida cautelar cuya finalidad es verifica la legal introducción al país de una mercancía, cuya inobservancia da lugar a la aprehensión de la mercancía tal como lo establece expresamente este inciso.

---

[15] *"8.3. Que la persona jurídica se encuentre disuelta y liquidada para la fecha de la realización de la operación de comercio exterior o que tratándose de una persona natural haya fallecido."*

[16] *"8.4. Cuando se ha utilizado el nombre y la identificación de personas naturales o jurídicas, sin su autorización, en operaciones de comercio exterior. Cuando la autoridad aduanera verifique la ocurrencia de alguna de las circunstancias señaladas en el presente numeral habrá lugar a aprehender la mercancía."*

Sobre este punto, es preciso señalar que la causal de aprehensión se configura cuando se verifiquen plenamente las circunstancias previstas en los numerales, 8.1 a 8.4. En todo caso, debe reiterarse[17] que la causal de aprehensión no opera de manera directa, pues su configuración depende de la verificación adelantada en desarrollo de la medida cautelar de retención temporal, en el entendido de que la finalidad preventiva de esta es permitir al consignatario, destinatario o importador demostrar que no se encuentra incurso en la circunstancia descrita.

7.7. ¿Qué presupuestos se deben acreditar cuando se presenta la declaración de legalización dentro del proceso de decomiso de una mercancía aprehendida por la causal de aprehensión prevista en el numeral 8 del artículo 69 del Decreto 920 de 2023, porque no se pudo determinar la solvencia económica para desarrollar la operación de comercio exterior o el origen de los fondos para llevarla a cabo, hoy numeral 6 del artículo 26 de la Ley 2586 de 2026, referida a cuando en el control previo, simultáneo o posterior se determine la no capacidad económica y financiera de la operación de comercio exterior o la no acreditación del origen legal de los fondos para llevarla a cabo soportado en estudios y evidencias previas?

El artículo 290 del Decreto 1165 de 2019 establece la procedencia de la legalización para aquellas mercancías presentadas a la autoridad aduanera en el momento de su importación y respecto de las que se hubiera incumplido alguna obligación aduanera que diera lugar a su aprehensión.

Lo anterior, quiere decir que la legalización procede sobre las mercancías incursas en una causal de aprehensión, presentadas a la autoridad aduanera, respecto de la que se hubieren subsanado las circunstancias que fundamentaron la aplicación de la causal de aprehensión. También procede la legalización en los eventos previstos en artículos 291 y 293 del Decreto 1165 de 2019.

En lo que respecta a la procedencia de la legalización de una mercancía cuando está incursa en la causal de aprehensión y decomiso del numeral 6 del artículo 26 de la Ley 2586 de 2026, antes numeral 8 del artículo 69 del Decreto 920 de 2023, la Entidad se pronunció a través del Concepto 020962 int 1037 de noviembre 18 de 2024, confirmado a través del Concepto 021047 int 2472 de 25 de diciembre de 2025, en los términos que se relacionan a continuación:

> *«¿Procede la legalización de la mercancía cuando ésta se encuentra incursa en la causal de aprehensión contemplada en el numeral 8 del artículo 69 del Decreto Ley 920 de 2023?*
>
> *Respecto de la procedencia de la legalización de la mercancía, es necesario acudir al artículo 290 del Decreto 1165 de 2019 y siguientes que fijan los diferentes escenarios que permiten la presentación de la declaración de legalización y los efectos jurídicos de esta declaración.*
>
> *En este caso, si las mercancías fueron presentadas ante la autoridad aduanera al momento*

[17] *Descriptor 18.14.1.1 del Concepto General No. 32143 (Int. 1465) del 31 de diciembre de 2019, adicionado por el Concepto No. 20962 (Int. 1037) del 18 de noviembre de 2024.*

de su importación y se incumplió alguna obligación que dé lugar a la aprehensión descrita en el numeral 8 del artículo 69 del Decreto Ley 920 de 2023, podrá presentar la declaración de legalización.

Lo anterior, dado que el artículo 290 del Decreto 1165 de 2019 solo prevé como excepciones que impiden la presentación de la declaración de legalización de ***i)*** *mercancías no presentadas y* ***ii)*** *las mercancías sobre las cuales existan restricciones legales o administrativas para su importación salvo que se acredite el respectivo requisito.*

Lo anterior, sin perjuicio de las acciones penales a que hubiere lugar y si se configura o se establece que existe la presunta comisión de un delito». (Subrayas fuera de texto)

Sin importar el momento en el que la autoridad aduanera analice la capacidad económica y financiera del consignatario, destinatario o importador, existen 2 etapas claves dentro de este proceso de verificación:

Como medida cautelar, conforme lo previsto en el numeral 8.2 del artículo 7 de la Ley 2586 de 2026, que señala:

«(…)
8.2. En relación con la capacidad económica y financiera y/o el origen legal de los fondos:

En los controles previo, simultáneo y posterior, procederá la medida cautelar cuando el consignatario, destinatario, importador o exportador, no demuestre la capacidad económica y financiera y/o el origen legal de los fondos destinados para realizar la operación de comercio exterior.

La capacidad económica y financiera es la existencia de condiciones que demuestren ante la autoridad aduanera que los recursos soportan el cien por ciento (100%) de la operación de comercio exterior, que son reales y están legalmente sustentados.

Para el efecto, la autoridad aduanera podrá consultar las bases de datos y sistemas informáticos electrónicos de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN o de otras Entidades o autoridades, y podrá realizar las visitas in situ, practicar pruebas, así como solicitar información que sea conducente y pertinente para acreditar la capacidad económica y financiera y/o el origen legal de los fondos. Esta información será verificada y valorada por funcionarios del área de fiscalización aduanera o quien haga sus veces.

El procedimiento comprenderá la validación y análisis de la información, entre otros, con los siguientes medios de prueba:

i) Tratándose de personas jurídicas y personas naturales comerciantes deberá aportar:

a) Los estados financieros separados, completos, certificados por el representante legal o contador y/o dictaminados por el revisor fiscal de los dos (2) últimos años de operaciones, según sea el caso.

b) El certificado de origen legal de los fondos suscrito por el representante legal y contador o revisor fiscal.

Cuando las personas jurídicas se constituyan dentro de la misma vigencia o las personas naturales comerciantes se inscriban como tales, deberán aportar el estado de situación financiera de apertura.

ii) Tratándose de persona natural no comerciante deberá aportar:

a) Evidencia documental suficiente y apropiada para soportar la capacidad económica y financiera y/o el origen legal de los fondos para realizar las operaciones de comercio exterior.

Esta información deberá ser presentada por el usuario aduanero cumpliendo con los requisitos que para el efecto establezca la normatividad comercial, contable, financiera y legal que regule dicha información.

En todo caso en el análisis de capacidad económica y financiera y/o el origen legal de los fondos se deberán tener en cuenta las particularidades de la negociación contractual, operación de comercio exterior y de la actividad económica que desarrolle el obligado aduanero.

La conclusión del análisis deberá constar en el acta de hechos en la que se consigne la valoración de las pruebas aportadas y en la que se determine si el usuario acredita o no la capacidad económica y financiera y/o el origen legal de los fondos para realizar la operación de comercio exterior. En el evento en que no se acrediten dichos aspectos, procederá la aprehensión de las mercancías, de lo contrario se ordenará levantar la medida cautelar de manera inmediata.

La verificación de la capacidad económica y financiera y/o el origen legal de los fondos realizada por funcionarios del área de fiscalización aduanera o quien haga sus veces tendrá vigencia durante el año fiscal en el que se haya realizado la verificación. Cuando la autoridad aduanera tenga indicios de que el resultado de la verificación inicial pueda ser diferente, deberá adelantar el procedimiento indicado en este numeral para desvirtuar el análisis previo con respecto a las nuevas operaciones de comercio exterior. En todo caso, el usuario aduanero podrá aportar la información que considere pertinente y útil para acreditar la capacidad económica y financiera y/o el origen legal de los fondos y la autoridad aduanera deberá valorar dichas pruebas (…)».

De acuerdo con lo anterior, cuando se aplique esta medida cautelar, la autoridad aduanera tendrá un término de 5 días, prorrogable hasta por un período igual, para analizar la documentación aportada por el consignatario, destinatario, importador o exportador de las mercancías y establecer si se acredita o no la capacidad económica y financiera y/o el origen de los fondos para realizar la operación de comercio exterior.

Cuando la documentación aportada demuestre la capacidad económica y financiera, la autoridad aduanera tendrá que levantar la medida cautelar de manera inmediata y el usuario aduanero podrá continuar con el trámite que corresponda, según la etapa en la que se encuentre o simplemente podrá disponer de su mercancía.

Si, por el contrario, el importador no demostró capacidad financiera o la legalidad de los recursos con los que pretendía soportar la operación de comercio exterior, la misma norma

señala que procederá la aprehensión de las mercancías con fundamento en la causal prevista en el numeral 6 del artículo 26 de la Ley 2586 de 2026.

Causal de aprehensión y decomiso, el numeral 6 del artículo 26 de la Ley 2586 de 2026, señala:

> «***ARTÍCULO 26. CAUSALES DE APREHENSIÓN Y DECOMISO DE MERCANCÍAS.*** Dará lugar a la aprehensión y decomiso de las mercancías, la ocurrencia de cualquiera de los siguientes eventos:
>
> (…)
>
> 6. Cuando en el control previo, simultáneo o posterior se determine la inexistencia de la dirección del usuario aduanero respecto de la registrada en el RUT o la no capacidad económica y financiera de la operación de comercio exterior o la no acreditación del origen legal de los fondos para llevarla a cabo soportado en estudios y evidencias previas. En caso de no contarse con estudios y evidencias previas, deberá aplicarse la medida cautelar prevista en los numerales 8.1 y 8.2 del artículo 7 de la presente ley, según sea el caso (…)»

De acuerdo con lo anterior, el importador a quien se le aprehendió una mercancía por falta de solvencia económica o de capacidad económica o financiera tendrá que desvirtuar esta causal de aprehensión y decomiso dentro del proceso de definición de situación jurídica. Al final de ese proceso se definirá o el archivo de la investigación o el decomiso de las mercancías.

En concordancia con antes expuesto y teniendo en cuenta lo expuesto en el párrafo 3 de este concepto, es necesario precisar que dentro del proceso de decomiso, la declaración de legalización será procedente para las mercancías aprehendidas por el numeral 8 del artículo 69 del Decreto 920 de 2023, porque no se pudo determinar la solvencia económica para desarrollar la operación de comercio exterior o el origen de los fondos para llevarla a cabo, hoy numeral 6 del artículo 26 de la Ley 2586 de 2026, referida a cuando en el control previo, simultáneo o posterior se determine la no capacidad económica y financiera de la operación de comercio exterior o la no acreditación del origen legal de los fondos para llevarla a cabo soportado en estudios y evidencias previas; siempre y cuando se cumplan los siguientes presupuestos:

> i) Se trate de mercancía presentada ante la autoridad aduanera,
> ii) Se acredite el cumplimiento de restricciones legales y/o administrativas si a ello hubiere lugar,
> iii) Se cancelen los tributos aduaneros, más el valor del rescate establecido en el artículo 293 del Decreto 1165 de 2019, cuando a ello hubiere lugar, y
> iv) Se subsane la situación que dio lugar a la causal de aprehensión, es decir, el consignatario, destinatario, importador o exportador acredita un aporte adicional de recursos económicos y/o financieros que le permiten soportar el 100% de la operación de comercio exterior investigada.

Para el efecto, el numeral 8.2 del artículo 7 de la Ley 2586 de 2026 permite que el importador allegue la información que considere pertinente y útil para acreditar la capacidad económica y financiera y/o el origen de los fondos. Esta misma norma señala que el análisis

que debe realizar la autoridad aduanera determinará si los recursos que soportan la totalidad de la operación son reales y están legalmente sustentados.

Para dar cumplimiento a lo anterior, la DIAN podrá consultar las bases de datos y sistemas informáticos de las entidades que considere convenientes, solicitar información y analizar la aportada por el interesado y verificar que esta cumpla con los requisitos exigidos en la normatividad comercial, contable, financiera y legal que regule dicha información.

También indica la norma, que la verificación de la capacidad económica y financiera y/o el origen de los fondos debe ser realizada por funcionarios del área de fiscalización aduanera o quien haga sus veces, y que tendrá vigencia durante el año fiscal en el que se haya realizado la verificación. Por lo que cuando en este análisis se concluya que el interesado logró subsanar la causal de aprehensión y demostrar que posee el 100% de los recursos económicos y/o financieros para soportar la operación de comercio exterior, el usuario aduanero deberá utilizar este informe como documento soporte para presentar su declaración de legalización y acreditar de esa manera que subsanó la causal de aprehensión objeto de este análisis.

8. PROCEDIMIENTOS

8.1. ¿El término de que trata el artículo 63 de la Ley 2586 de 2026 para la práctica de pruebas es adicional al término de que trata el artículo 71 *«Período probatorio»* para este tipo de liquidaciones? De no ser así, ¿cuál es el término que se debe aplicar en este caso?

El artículo 63 de la Ley 2586 de 2026, establece y desarrolla el trámite específico para la expedición de una de liquidación para disminuir el valor de los tributos aduaneros, sanciones y/o rescate, previa solicitud del declarante para liquidar un menor valor por concepto de tributos aduaneros, sanciones y/o rescate. En esta disposición, se precisa respecto del término de pruebas lo siguiente:

> «La autoridad aduanera podrá, si lo encuentra necesario, ordenar la práctica de pruebas **hasta por el término de un mes**, **en cuyo caso se suspenderá el término para resolver la solicitud. (…)**»

Por su parte, el artículo 71 de la Ley 2586 de 2026, regula el periodo probatorio de manera general para las sanciones, y liquidaciones oficiales en general, y establece respecto del término de pruebas:

> «(…) Ejecutoriado el auto que decreta pruebas, el término para su práctica será de **dos (2) meses si es en el país, y de cuatro (4) meses** cuando alguna deba practicarse en el exterior.»

Ante la coexistencia de disposiciones que regulan una misma materia, esto es, el término para adelantar el periodo probatorio, para la expedición de liquidaciones que disminuyen el valor de los tributos aduaneros. Se observa, que las disposiciones deben aplicarse armónica y sistemáticamente, en el entendido que el artículo 63 establece que solo en el

caso en que sea necesario ordenar pruebas se adelantará el periodo probatorio. En consecuencia, ante esta última situación, se deberá en principio ordenar la práctica de pruebas hasta por el término de un mes.

No obstante, en caso de requerirse un término adicional deberá autorizarse un mes más adicional para completar los dos (2) meses de que trata el artículo 71 de la Ley 2586 de 2026. Lo anterior, atendiendo la prevalencia de la norma posterior en el cuerpo normativo, máxime cuando esta última es más favorable al administrado.

En la misma línea, en aplicación del criterio de especialidad, ya que el artículo 71 ibidem, regula de manera concreta el trámite del período probatorio, aplicable tanto a las actuaciones sancionatorias como a la formulación de liquidaciones oficiales, iniciadas de oficio o a petición de parte, lo que otorga mayores garantías a los administrados en caso de hacer valer las pruebas solicitadas y que dan cuenta del soporte de la solicitud de liquidación para disminuir tributos aduaneros.

8.2. El artículo 46 dispone de un término de 20 días hábiles siguientes contados a partir del día siguiente al vencimiento del plazo para la presentación del escrito que objeta la aprehensión para proferir el auto que decrete la práctica de pruebas. Al no señalar un término para proferir el auto que las deniegue ¿se entenderá que se debe aplicar el mismo término 20 días? En caso de que así sea, ¿cuál es el soporte o fundamento jurídico de esta decisión?

El artículo 47 de la Ley 2586 de 2026 señala que la autoridad aduanera dispondrá de un término de 70 días hábiles para expedir el acto de fondo, que se contarán a partir de la ejecutoria del auto que deniegue la práctica de la totalidad de las pruebas solicitadas o de la notificación del auto que cierra el período probatorio.

El artículo 46 de la misma ley dispone que el auto que decreta pruebas deberá proferirse dentro de los 20 días hábiles siguientes contados a partir del día siguiente al vencimiento del plazo para la presentación del escrito que objeta la aprehensión.

Así mismo, la disposición hace referencia a que el auto que decreta o niega, total o parcialmente, las pruebas se notificarán electrónicamente, de no ser posible se notificará por correo físico.

También precisa que contra el auto que niegue total o parcialmente las pruebas procederá el recurso de reposición en el efecto suspensivo dentro de los 10 días hábiles siguientes a su notificación y se resolverá dentro de los 5 días siguientes a su interposición. Que, si se confirma la decisión de negar la totalidad de las pruebas, comenzarán a contarse los términos para proferir el acto de fondo.

Así las cosas, si bien la norma no hace referencia expresamente al término para expedir el auto que niega la práctica de pruebas, una interpretación sistemática de las normas mencionadas que regulan la materia permite establecer, que dentro del mismo término para proferir el auto que decreta pruebas se debe proferir el auto que las deniegue. Lo anterior, teniendo en cuenta que el plazo para proferir el acto de fondo empieza a correr

desde la ejecutoria del auto que deniega la totalidad de las pruebas y se debe establecer un término prudente para proferir esta actuación a efectos de garantizar el debido proceso de los usuarios aduaneros dentro de este tipo de investigaciones.

8.3. En los procedimientos de liquidación del artículo 58 para corregir errores o inexactitudes que generen un menor pago de tributos y en la liquidaciones para disminuir el valor de los tributos aduaneros sanciones y/o rescate contenidas en el artículo 63 y el procedimiento del artículo 81 para hacer efectivas garantías cuyo pago no está condicionado a otro procedimiento administrativo, ¿si se decreta un período probatorio debe surtirse el procedimiento consagrado en el artículo 71 de la Ley 2586 de 2026? ¿Aplicaría igual para las liquidaciones oficiales de corrección?

El capítulo 5 de la Ley 2586 de 2026, que comprende los artículos 65 al 74 corresponde al procedimiento sancionatorio o de formulación o expedición de liquidaciones oficiales. Precisamente el artículo 65 señala que los procedimientos previstos en ese capítulo se utilizarán para efectos de la imposición de sanciones o la expedición de una liquidación oficial.

El artículo 81 se refiere a un «procedimiento para hacer efectivas garantías cuyo pago no está condicionado a otro procedimiento administrativo». Es decir, se trata de un proceso residual porque en los procesos sancionatorios y de expedición de liquidaciones oficiales se ordena hacer efectivas las garantías que respaldan las obligaciones cuando a ello hubiere lugar. Es decir, que el procedimiento del artículo 81 solo se aplica en aquellos casos en los que se deba declarar la efectividad de las siguientes garantías:

1. La otorgada para allegar un certificado de origen que acredite un tratamiento arancelario preferencial o los documentos y pruebas que correspondan según lo previsto en el artículo 185 del Decreto 1165 de 2019.
2. La garantía que asegura el cumplimiento de la modalidad de exportación temporal de bienes que formen parte del patrimonio cultural de la Nación.
3. La garantía otorgada para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de la modalidad de importación en cumplimiento de garantía.
4. Las garantías otorgadas para asegurar el pago consolidado de los tributos aduaneros.
5. Reembarque.
6. Las demás garantías que determine la reglamentación que expida la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

En ese orden de ideas es claro que el procedimiento que corresponde aplicar en estos eventos es el contemplado en el artículo 81 de la Ley 2586 de 2026. Este artículo señala que la dependencia competente, dentro del mes siguiente a la fecha en la que se estableció el incumplimiento de la obligación garantizada, le comunicará el hecho al responsable y a la compañía de seguros o entidad garante para que dentro de un término de 15 días explique o justifique el incumplimiento o acrediten el pago correspondiente o el cumplimiento de la obligación.

El artículo 82 de la Ley 2586 de 2026 establece que, vencido el plazo anterior, la dependencia competente expedirá y notificará el acto administrativo correspondiente dentro

de los 70 días hábiles siguientes. Señala esta norma que, si se requiere practicar pruebas de oficio, estas se ordenarán dentro del término para decidir de fondo, sin que esta circunstancia suspenda dicho término y que contra el auto que decida sobre las pruebas no procede recurso alguno.

Lo anterior quiere decir que para efectos de declarar un incumplimiento y la efectividad de una garantía en los casos previstos en el artículo 81 de la Ley 2586 de 2026, no se deben aplicar los procedimientos de los artículos 65 a 74 de la mencionada ley y respecto del período probatorio, se debe aplicar lo dispuesto en el artículo 82 ibidem.

En ese sentido, se concluye que el período probatorio consagrado en el artículo 71 de la Ley 2586 de 2026 solo se aplica a los procedimientos sancionatorios o de formulación o expedición de liquidaciones oficiales, salvo que se haga remisión expresa a el en otro procedimiento.

8.4. ¿La Ley 2586 de 2026 establece de manera expresa el mecanismo de notificación o comunicación aplicable a los oficios, requerimientos y demás actuaciones administrativas distintas de los Requerimientos Ordinarios de Información (ROI)? En caso afirmativo, ¿cuáles son los medios, formalidades y efectos jurídicos previstos para dichas comunicaciones?

La Ley 2586 de 2026 regula los mecanismos mediante los cuales se comunican y notifican las diferentes actuaciones administrativas que se profieren dentro de los procedimientos aduaneros. Antes de establecer cuáles son esos mecanismos, conviene hacer una distinción entre los conceptos de comunicación y notificación, dado que se trata de actuaciones con naturaleza y efectos jurídicos diferentes.

De acuerdo con lo establecido en la Sentencia C- 798 de 2003, la notificación es *«el acto material por medio del cual se pone en conocimiento de las partes o de terceros interesados los actos particulares o las decisiones proferidas por la autoridad pública. "La notificación tiene como finalidad garantizar el conocimiento de la existencia de un proceso o actuación administrativa y de su desarrollo, de manera que se garanticen los principios de publicidad, de contradicción y, en especial, de que se prevenga que alguien pueda ser condenado sin ser oído. Las notificaciones permiten que materialmente sea posible que los interesados hagan valer sus derechos, bien sea oponiéndose a los actos de la contraparte o impugnando las decisiones de la autoridad, dentro del término que la ley disponga para su ejecutoria. Sólo a partir del conocimiento por las partes o terceros de las decisiones definitivas emanadas de la autoridad, comienza a contabilizarse el término para su ejecutoria"».*

El efecto de las notificaciones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 112 de la Ley 2586 de 2026, es garantizar el ejercicio de los derechos de defensa y contradicción dentro de los procesos que son objeto de su ámbito de aplicación.

La comunicación por su parte se refiere a la acción de *«hacer saber (algo) a alguien»*[18]. En materia administrativa, esta figura puede definirse como el acto mediante el cual la administración pone en conocimiento de los ciudadanos una determinada información, sin que el acceso (o no) a su contenido produzca efectos jurídicos en el interesado.

Las comunicaciones efectuadas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en el marco de los procedimientos aduaneros tienen como finalidad poner en conocimiento de los usuarios aduaneros situaciones específicas relacionadas con el cumplimiento de sus obligaciones. Lo anterior con el fin de que éstos adopten las medidas necesarias para entre otros, subsanar las inconsistencias identificadas y realicen las acciones que correspondan.

Aclarado lo anterior, a continuación se comparte a manera de ejemplo algunas de las actuaciones que, de acuerdo con lo establecido en la Ley 2586 de 2026, deben comunicarse a los usuarios aduaneros:

Artículo	Disposición normativa
Artículo 3o. Alcance y facultades de fiscalización en relación con el régimen sancionatorio, decomiso y procedimiento aduanero en el marco de las operaciones de comercio exterior.	La Auditoría Posterior al Despacho iniciará con la comunicación del oficio correspondiente al usuario aduanero, según el tipo de auditoría. **Efecto:** no constituye un requisito previo para adelantar los procesos administrativos contemplados en la Ley 2586 de 2026.
	Cuando sea necesario el registro de medios de transporte el acto administrativo que lo ordene se comunicará a quien conduzca el medio de transporte correspondiente o a los involucrados. En caso de que no sea posible la comunicación se dejará constancia en el acta de hechos correspondiente.

[18] https://www.rae.es/diccionario-estudiante/comunicar

Artículo 5o. Gestión persuasiva.	La autoridad aduanera de la jurisdicción donde se detectó el error, la inconsistencia, o la inexactitud de la declaración aduanera, podrá expedir la invitación persuasiva para que el usuario presente la liquidación a que hubiere lugar y liquide y pague los tributos aduaneros correspondientes, intereses, sanción, rescate o se allane a la sanción. Esta invitación se comunicará al interesado. **Efecto:** la respuesta satisfactoria dará lugar al cierre de las diligencias administrativas correspondientes. Si el declarante o usuario aduanero acepta la propuesta de invitación persuasiva, presentará y remitirá a la dependencia que lo persuadió: el escrito de allanamiento acompañado de la declaración corregida, o el recibo oficial de pago, según el caso. Realizado lo anterior, se procederá con el cierre de las diligencias administrativas correspondientes. Cuando no se corrija la declaración aduanera o no se allane, o habiéndose corregido no se subsanen las inconsistencias detectadas o no se cumplan con los requisitos para la procedencia del allanamiento, se iniciará por la dirección seccional competente el procedimiento para proferir la liquidación oficial o la imposición de la sanción correspondiente. Parágrafo 2. Una vez la administración invite al usuario aduanero a corregir, no podrá expedir el Requerimiento Especial Aduanero sino hasta que expire el término para dar respuesta a la invitación.

Artículo 7o. Medidas cautelares asociadas a la imposición de sanciones, al decomiso de mercancías y a su procedimiento. (Parágrafo 6)	Cuando la autoridad aduanera tenga alerta sobre una eventual causal de aprehensión o infracción aduanera respecto de un documento de transporte, declaración aduanera o mercancía de procedencia extranjera que se encuentre en lugar de arribo, depósito o zona franca, informará de esta situación a cualquiera de estos usuarios aduaneros, para que impidan la salida de la mercancía de sus instalaciones hasta por 5 días hábiles. **Efecto:** una vez el usuario aduanero solicite la salida de la mercancía de dichos recintos, el puerto, muelle, depósito o usuario operador de zona franca informará de manera inmediata al funcionario aduanero para que, dentro de los 5 días hábiles siguientes, realice la revisión correspondiente y cuando proceda, aplique alguna de las medidas cautelares que correspondan. Si dentro de este término no se practica alguna medida cautelar aquí previstas, se permitirá la salida de la carga o de la mercancía sin acto administrativo que lo autorice. El informe de esta situación por parte de la autoridad aduanera al lugar de arribo, depósito o zona franca se comunicará por el medio más expedito disponible. Es un acto de trámite contra el que no procede ningún recurso alguno.
Artículo 81. Procedimiento para hacer efectivas garantías cuyo pago no está condicionado a otro procedimiento administrativo.	La dependencia competente, dentro del mes siguiente a la fecha en que establezca el incumplimiento de la obligación garantizada, comunicará este hecho al responsable y a la compañía de seguros o entidad garante, a través de un oficio otorgándole un término de 15 días hábiles para que dé las explicaciones que justifiquen el incumplimiento o acrediten el pago correspondiente o el cumplimiento de la obligación, si a ello hubiere lugar. **Efecto:** vencido el plazo anterior si el usuario no responde el oficio, o no da una respuesta satisfactoria, o acredita el pago o el

	cumplimiento de la obligación, se remitirá el expediente a la dependencia competente para que dentro del término correspondiente expida y notifique la resolución que declare el incumplimiento y ordene hacer efectiva la garantía correspondiente.
Artículo 86. Verificación de origen de mercancías importadas.	El proceso de verificación de origen se iniciará con la notificación del requerimiento ordinario de verificación de origen, mediante el cual se podrán formular cuestionarios, solicitudes de información y documentos y/o solicitud de consentimiento para adelantar visitas a importadores, exportadores, productores o a la autoridad competente del país exportador, de conformidad con lo dispuesto en los acuerdos comerciales vigentes. Tanto el inicio como los resultados de un procedimiento de verificación de origen se comunicarán al importador. En las visitas de verificación de origen de mercancías exportadas se comunicará al interesado la fecha de la visita y el nombre de los funcionarios que la llevarán a cabo, con una antelación de 15 días calendario a su realización.

En cuanto a las actuaciones administrativas que son objeto de notificación, se citan los siguientes ejemplos:

Artículo	Disposición normativa	Tipo de notificación
Artículo 3o. Alcance y facultades de fiscalización en relación con el régimen sancionatorio, decomiso y procedimiento aduanero en el marco de las operaciones de comercio exterior.	Cuando sea necesario el registro de oficinas, establecimientos comerciales, industriales o de servicios y demás locales del importador, exportador, propietario o tenedor de la mercancía, el transportador, exportador, depositario, intermediario, declarante o usuario, o de terceros depositarios de mercancías, de documentos contables o sus archivos, o de terceros intervinientes y demás usuarios de la operación aduanera, siempre que no	La providencia que ordena el registro se notificará en el momento de la diligencia por el mismo funcionario comisionado para su práctica, a quien se encuentre en el lugar y contra la misma no procede recurso alguno.

	coincida con su casa de habitación, en el caso de personas naturales.	
Artículo 4o. Obligación de informar.	Cuando la DIAN solicite a cualquier persona directa o indirectamente relacionada con las operaciones de comercio exterior o con actuaciones concernientes a las mismas, la información que se requiera para llevar a cabo los estudios, verificaciones, comprobaciones o investigaciones en general y para el control aduanero.	El requerimiento de información efectuado respecto de la información que no deba suministrarse periódicamente se notificará electrónicamente y, cuando ello no sea posible, se hará por correo físico.
	En el evento en el que se solicite información en desarrollo de una visita de control.	Esta solicitud se notificará en la diligencia respectiva.
Artículo 7. Medidas cautelares asociadas a la imposición de sanciones, al decomiso de mercancías y a su procedimiento.	Cuando se aplique la medida cautelar de inmovilización y la autoridad aduanera pretenda verificar mercancía que está siendo transportada por empresas de mensajería nacional y esta no cuente con los documentos que acrediten su legal introducción.	La notificación de la medida cautelar se realizará a la empresa de mensajería electrónicamente o por correo físico, sin perjuicio de la notificación personal a quien atienda la diligencia.
Artículo 9o. Procedimiento para adoptar medidas cautelares.	En ejercicio de las funciones desarrolladas durante el control previo, simultáneo y posterior, la autoridad aduanera mediante auto comisorio podrá facultar a los funcionarios encargados de realizar dicho control, para el desarrollo de las diligencias.	Este auto se notificará personalmente en el momento de efectuarse la diligencia por el funcionario comisionado para su práctica de conformidad con el artículo 106 de la Ley 2586 de 2026.
Artículo 29. Sanción aplicable cuando no sea posible aprehender la mercancía.	Cuando se deba aplicar la sanción de multa equivalente al 100% del valor en aduanas de la mercancía, se debe seguir el procedimiento de los artículos 66 y siguientes de la Ley 2586 de 2026 y expedir requerimiento especial aduanero.	Este requerimiento deberá notificarse de forma electrónica y cuando ello no sea posible se hará por correo físico.

Artículo 32. Correcciones en la actuación administrativa.	Las actuaciones y actos administrativos podrán ser aclarados mediante auto motivado, de oficio o a solicitud de parte, cuando contengan conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda. Cuando en las actuaciones administrativas se haya incurrido en error puramente aritmético este puede ser corregido mediante auto, por el funcionario que está conociendo del proceso en cualquier tiempo, de oficio o a solicitud de parte. Lo dispuesto en los incisos anteriores se aplica a los casos de error por omisión o cambio de palabras o alteración de estas, siempre que estén contenidas en la parte resolutiva del acto administrativo.	El auto que resuelve sobre la aclaración y corrección se notificará electrónicamente y de no ser posible, se notificará por correo físico y contra él no procederá recurso alguno.
	Cuando la autoridad aduanera identifique que la causal de aprehensión es diferente a la invocada en el acta respectiva, así se indicará mediante auto motivado que se expedirá por una sola vez y deberá ser suscrito por el funcionario que adelante el proceso de decomiso con el visto bueno del jefe de la División de Fiscalización y Liquidación o quien haga sus veces.	Se notificará electrónicamente y de no ser posible por correo físico.
Artículo 38. Inspección administrativa.	Cuando la DIAN requiera practicar una inspección administrativa para verificar la exactitud de las declaraciones y, en general, la verificación o el esclarecimiento de hechos materia de una investigación administrativa, deberá hacerlo a través de un auto.	El auto se notificará electrónicamente, por correo físico o en forma personal.

Artículo 42. Trámites ante autoridades de tránsito para la aprehensión y disposición de vehículos.	Cuando se aprehenda un vehículo, la unidad aprehensora deberá notificar la medida cautelar inmediatamente a las autoridades de tránsito para que se actualice dicha novedad en el Registro Único Nacional de Tránsito.	La notificación se realizará mediante notificación electrónica y cuando ello no sea posible la notificación se realizará por correo físico.
Artículo 43. Garantía en reemplazo de aprehensión.	Cuando se deba ajustar la garantía otorgada para obtener la autorización para la entrega de las mercancías aprehendidas cuando sobre las mismas existan restricciones legales o administrativas dentro del término para presentar el Escrito de Objeción a la aprehensión, porque el avalúo resulta ser superior al consignado en el acta de aprehensión, el reajuste se debe realizar a través de un auto.	El auto por el cual se ordena el reajuste o corrección de la garantía se notificará electrónicamente. Cuando no sea posible notificar electrónicamente la notificación se realizará por correo físico.
	Cuando se resuelva el recurso contra el auto que deniegue cualquiera de las pruebas y/o la garantía en reemplazo de aprehensión.	El recurso se notificará electrónicamente y cuando esta no sea posible se realizará por correo físico.
Artículo 44. Reconocimiento y avalúo.	El avalúo que se realice con posterioridad al Acta de Aprehensión cuando se trate de mercancías que requieran conceptos o análisis especializados, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la fecha de notificación del Acta de Aprehensión.	El avalúo que se realice con posterioridad al Acta de Aprehensión se notificará por estado.
	La autoridad aduanera podrá, oficiosamente, revisar la cuantía del avalúo definitivo fijado en el Acta de Aprehensión cuando sus valores disten ostensiblemente de los que resultan de aplicar	Este avalúo se notificará por correo electrónico o correo físico.

	el procedimiento de avalúo establecido en el reglamento.	
Artículo 46. Período probatorio. (Proceso de decomiso)	Cuando se profiera auto que decreta o niega total o parcialmente la práctica de pruebas o las de oficio después del vencimiento del plazo para la presentación del escrito que objeta la aprehensión.	Se notificará electrónicamente, de no ser posible se notificará por correo físico.
	Auto que ordena el cierre del período probatorio.	Se notificará mediante notificación electrónica. Cuando ello no sea posible la notificación se hará por correo físico.
Artículo 63. Liquidación para disminuir el valor de los tributos aduaneros, sanciones y/o rescate.	El auto que inadmite la solicitud de liquidación oficial para liquidar un menor valor por concepto de tributos aduaneros, sanciones y/o rescate por incumplimiento de requisitos.	Este se notificará electrónicamente y cuando ello no sea posible por correo físico, concediendo el término de diez (10) días hábiles a partir de su notificación para que subsane los requisitos.
Artículo 70. Notificación y respuesta al requerimiento especial aduanero.	Requerimiento Especial Aduanero	Se notificará electrónicamente y de no ser posible se notificará por correo físico, al presunto infractor o infractores y a los terceros que deban vincularse, tales como a la compañía de seguros, entidad bancaria o, en general, al garante.
Artículo 71. Periodo probatorio. (Procesos sancionatorios y de formulación o expedición de liquidaciones oficiales)	Auto que ordena la práctica de las pruebas solicitadas o que se decreten de oficio dentro de los procesos de formulación de liquidación oficial o de imposición de sanciones, una vez vencido el término para presentar la respuesta al Requerimiento Especial Aduanero o de la solicitud de liquidación oficial de corrección que disminuye el valor de los tributos aduaneros con el lleno de los requisitos legales.	El auto que decrete o niegue las pruebas se notificará electrónicamente, cuando ello no sea posible, la notificación se hará por correo físico.

	Auto que cierra el período probatorio.	Se notificará electrónicamente y cuando ello no sea posible la notificación se hará por correo físico.
	Auto que suspende por un mes el término de decisión dentro de los procesos de formulación de liquidación oficial de corrección para ordenar la práctica de pruebas debido a la cantidad o naturaleza de las mismas o la complejidad de su práctica. Lo anterior porque en estos casos, la norma no contempla un período probatorio independiente.	Se notificará electrónicamente. En el evento de no lograrse la notificación electrónica, esta se realizará por correo físico.
Artículo 72. Acto administrativo que decide de fondo. (imposición de la sanción, la formulación de la liquidación oficial o el archivo del expediente).	El auto por medio del que se suspende el término para proferir el acto de fondo por el término de 1 mes, cuando la cantidad, naturaleza de las pruebas o la complejidad de su práctica lo amerite. El auto de suspensión deberá proferirse dentro de los diez (10) días hábiles anteriores a la finalización al término para decidir de fondo.	El auto de suspensión señalará el término de duración de la medida, el cual se notificará electrónicamente y contra el mismo no procederá recurso. En el evento de no lograrse la notificación electrónica, se realizará por correo físico.
Artículo 78. Procedimiento de suspensión de beneficios al operador económico autorizado (OEA).	Acto administrativo mediante el que se adopta la medida cautelar de suspensión de beneficios al Operador Económico Autorizado (OEA).	Se notificará de manera electrónica y, de no ser posible, por correo físico.
Artículo 82. Acto que decide de fondo.	Acto administrativo por medio del que se declara el incumplimiento de una obligación y se ordena hacer efectiva una garantía cuyo pago no está condicionado a otro procedimiento administrativo.	Este acto administrativo se notificará al responsable de la obligación y a la aseguradora o entidad garante, mediante notificación electrónica; si esta no fuere posible, se notificará en forma personal o por correo físico.
Artículo 86. Verificación de origen de mercancías importadas.	Requerimiento ordinario de verificación de origen. Se notificará al productor, exportador, importador y/o a la	De acuerdo con lo previsto en el artículo 103 el requerimiento de información, se notificará a un exportador o productor domiciliado en otro país a la

	autoridad competente del país exportador de conformidad con lo dispuesto en los artículos 103 y 104 de la Ley 2586 de 2026.	dirección de correo electrónico registrada en la prueba de origen o certificación de origen no preferencial y en su defecto a la señalada en la factura comercial, lista de empaque o documento de transporte, al importador a la dirección informada en el RUT y a la autoridad competente del otro país al correo electrónico informado como punto de contacto. La notificación prevista en el artículo 104 es la notificación electrónica.
Artículo 92. Inadmisión del recurso de reconsideración.	Auto que inadmite el recurso de reconsideración.	El auto inadmisorio se notificará electrónicamente, y cuando ello no sea posible por correo físico.
Artículo 93. Período probatorio en el recurso de reconsideración.	Auto que decreta la práctica de las pruebas solicitadas o las que de oficio se consideren necesarias dentro del estudio del recurso de reconsideración.	Se notificará de manera electrónica, de no ser posible, se notificará por correo físico.
	Auto que niegue total o parcialmente la práctica de pruebas.	Se notificará de manera electrónica, de no ser posible, se notificará por correo físico.
	Auto que resuelve el recurso de reposición contra el auto que niegue total o parcialmente las pruebas.	De acuerdo con lo previsto en el artículo 100 de la Ley 2586 de 2026, los autos que resuelven un recurso de reposición se deben notificar electrónicamente.
	Auto que cierra el período probatorio Contra este auto no procede recurso alguno. Dentro de los cinco (5) días hábiles.	Se notificará de manera electrónica, de no ser posible por correo físico.
Artículo 96. Incumplimiento de términos.	Acto administrativo que resuelve la solicitud de ocurrencia del silencio administrativo positivo.	El correspondiente acto administrativo se notificará de manera electrónica y de no ser posible, se notificará por correo físico.

Artículo 99. Dirección para notificaciones.	En los eventos en que la Administración profiera actos administrativos relacionados con el origen de las mercancías y no sea posible realizar la notificación a los productores o exportadores en el exterior de acuerdo con los lineamientos establecidos en la norma.	Los actos administrativos se deberán notificar mediante aviso en el sitio web de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).
Artículo 100. Formas de notificación.	Los actos administrativos que pongan fin a una actuación administrativa.	Deberán notificarse de manera electrónica y de no ser posible, por correo físico.
	Los actos que impulsen el trámite de los procesos.	Se notificarán de manera electrónica, de no ser posible por estado.
	Los actos administrativos que resuelvan una solicitud de revocatoria directa o los recursos de reposición y apelación.	Se notificarán electrónicamente y de no ser posible por correo físico.
	En los procedimientos de verificación de origen en la importación, el requerimiento ordinario de verificación, el aviso de intención de negación del trato arancelario preferencial y la resolución de determinación de origen.	Se notificarán electrónicamente y de no ser posible, por correo físico o a través de la autoridad aduanera competente al exportador o productor o autoridad competente del país de exportación, sin perjuicio de lo dispuesto en el respectivo acuerdo. Agotados los anteriores medios, podrá notificarse a través del sitio web de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).
Artículo 102. Notificación especial del acta de aprehensión.	Acta de Aprehensión.	Se notificará personalmente cuando a ello hubiere lugar al interesado o al responsable de las mercancías al finalizar la diligencia por parte del funcionario que la práctica. De no ser posible la anterior forma de notificación procederá la notificación electrónica.

	Cuando de acuerdo con los eventos descritos en el parágrafo 3 del artículo 40 de la Ley 2586 de 2026, no sea posible culminar la diligencia mediante la cual se inicia la aprehensión de la mercancía.	La notificación de la misma se deberá realizar de manera electrónica. Si ello no fuere posible se notificará por correo físico. En caso de no efectuarse la notificación a través de los medios antes descritos procederá la notificación por aviso en la página web de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) conforme lo previsto en el artículo 111 de la Ley 2586 de 2026 (actos administrativos sin dirección a notificar).
	Si la aprehensión se realiza con ocasión de la puesta a disposición de mercancías por parte de otras autoridades o sobre mercancías sometidas a la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes,	El Acta de Aprehensión se notificará personalmente, electrónicamente, siguiendo el procedimiento general señalado en los artículos siguientes.
	Cuando se tratare de decomiso directo y no fuere posible notificar personalmente el Acta de Aprehensión al finalizar la diligencia.	La notificación se hará electrónicamente o por correo físico, de conformidad con las reglas generales de notificación.
	Cuando no se haya identificado el titular o responsable de la mercancía aprehendida.	La notificación se realizará siguiendo las reglas del artículo 111 de la presente ley, es decir, en la página web de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).
Artículo 103. Notificaciones especiales en materia aduanera.	Los autos comisorios y las resoluciones de registro.	Se notificarán de manera personal al iniciar la diligencia, por el funcionario que la práctica. De no encontrarse persona alguna que la atienda se notificará por aviso, para tal efecto, se fijará copia del acta

		o de la resolución en la puerta de ingreso, o en un lugar visible del inmueble donde se desarrolle la acción de control. En los casos en los cuales se realicen controles en vía pública, y cuando el usuario aduanero se niegue a notificarse del auto comisorio, se dejará constancia en el acta de hechos y se continuará con diligencia, sin que ello invalide el procedimiento.
	En los procedimientos de verificación de origen, el requerimiento de información, el requerimiento ordinario de verificación de origen, el aviso de intención de negación del trato arancelario preferencial, la resolución de determinación de origen, el auto que decrete o rechace la práctica de pruebas, la resolución que resuelva el recurso de reposición interpuesto contra el auto que rechace la práctica de pruebas y la resolución que resuelva el recurso de apelación se notificarán a un exportador o productor domiciliado en otro país.	Se notificarán a la dirección de correo electrónico registrada en la prueba de origen o certificación de origen no preferencial y en su defecto a la señalada en la factura comercial, lista de empaque o documento de transporte, al importador a la dirección informada en el RUT y a la autoridad competente del otro país al correo electrónico informado como punto de contacto.

9. PUESTA A DISPOSICIÓN DE LA MERCANCÍA Y SANCIÓN POR NO PODERSE APREHENDER

9.1. ¿A los procesos actualmente en curso, se les puede aplicar lo previsto en el numeral 4 inciso 2 del artículo 28 de la Ley 2586 de 2026?

Conforme al artículo 112 de la Ley 2586 de 2026, cuando una operación aduanera haya iniciado en vigencia del Decreto 920 de 2023, el régimen de obligaciones, infracciones y sanciones aplicable será el previsto en dicha norma, al ser la vigente al momento de su inicio, sin perjuicio de la aplicación del principio de favorabilidad. En el mismo sentido, su inciso segundo prevé que los procesos administrativos aduaneros en curso se regirán por las normas vigentes al tiempo de su iniciación.

En consecuencia, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr y la práctica de pruebas decretadas se regirán por la norma vigente cuando se iniciaron las diligencias, empezaron a correr los términos y se decretaron las pruebas.

De entrada, vale la pena precisar que el artículo 71 del Decreto 920 de 2023 fue subrogado por el artículo 28 de la Ley 2586 de 2026, ambos regulan la puesta a disposición de la mercancía. En todo caso, se advierte que la puesta a disposición de la mercancía y la comprobación de sus condiciones constituyen etapas consecutivas pero independientes.

El penúltimo inciso del artículo 71 del Decreto 920 de 2023 disponía que, entregada la mercancía, la Autoridad Aduanera comprobaría su condición, estado y naturaleza, previo a su aceptación. Igualmente, prohibía recibir mercancías respecto de la que se evidenciara la imposibilidad de uso conforme a su destinación natural, disfrute y goce. Por otro lado, el inciso segundo del numeral 4 del artículo 28 de la Ley 2586 de 2026 suprime esa prohibición y permite, en ese supuesto, que se aprehenda la mercancía y quede bajo custodia del interesado, conforme al numeral 3 del artículo 54 ib.[19], hasta que se defina su situación jurídica.

El artículo 28 de dicha Ley es una norma mixta[20], aunque predominantemente procedimental[21], contiene disposiciones sustanciales[22]. De ahí, que sea fundamental establecer con claridad en qué escenario se encuentra, pues como se ha dicho, el inciso primero del artículo 112 de la Ley fija el régimen de obligaciones, infracciones y sanciones al momento de inicio de la operación, mientras que el inciso segundo se refiere a los procesos en curso y remite a la norma que gobierna el tránsito de la ley procesal.

El numeral 4 del artículo 28 de la Ley establece una serie de etapas consecutivas: (i) la entrega de la mercancía, (ii) la comprobación de su condición y estado, y (iii) su aprehensión, con lo cual, surge el deber de custodia a cargo del interesado.

De lo anterior se desprende que, aunque el requerimiento ordinario se hubiere proferido y notificado al interesado antes del 19 de junio de 2026 – fecha en la cual se promulgó y entró en vigor la Ley 2586 de este año –, cuando la entrega y/o la comprobación de la condición, el estado y la naturaleza de la mercancía no se hubiere realizado para esta fecha, la Autoridad Aduanera aplicará el inciso segundo del numeral 4 del artículo 28 de la Ley.

---

[19] "Cuando por la naturaleza de las mercancías aprehendidas se hace imposible su traslado o requieran condiciones especiales de almacenamiento, con las que no cuentan los recintos de almacenamiento contratados por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). En tales casos, se autorizará su depósito en recintos especiales del titular o responsable de las mercancías aprehendidas."

[20] En sentencia C-619 del 14 de junio de 2001, la Corte Constitucional indicó que: "La naturaleza de una disposición no depende del lugar en donde aparece incluida, sino de su objeto. Si dicho objeto es la regulación de las formas de actuación para reclamar o lograr la declaración en juicio los derechos substanciales, la disposición será procedimental, pero si por el contrario ella reconoce, modifica o extingue derechos subjetivos de las partes, debe considerarse sustantiva."

[21] La regulación del requerimiento ordinario, los plazos para la entrega de la mercancía, el lugar y la forma en la que esta debe surtirse, el término para comprobar la condición, el estado y la naturaleza de la mercancía, el recibo de la mercancía y la aprehensión con custodia del interesado.

[22] El deber de poner la mercancía a disposición es una obligación aduanera de dar y su incumplimiento es uno de los presupuestos que configuran la infracción del artículo 29 de la Ley 2586/26. También, la atribución al titular de la mercancía de los gastos de su destrucción y de los gastos logísticos de traslado para su chatarrización.

Ahora bien, cuando la entrega y/o la comprobación del estado de la mercancía ya se hubiera surtido en vigencia del Decreto 920 de 2023, y, por lo tanto, esta no se hubiera recibido al evidenciarse la imposibilidad de uso, al haberse surtido las diligencias y/o transcurrido los términos antes de la entrada en vigor del artículo 28 de la Ley 2586 de 2026, la Autoridad no podrá aplicar esta disposición y la mercancía continuará incursa en causal de aprehensión, en poder del interesado.

9.2. ¿Desde qué fecha se debe contabilizar el término de caducidad para imponer la sanción del artículo 29 de la Ley 2586 del 2026?

El término de caducidad para imponer la sanción establecida en el artículo 29 de la Ley 2586 de 2026 se empieza a contabilizar desde el vencimiento de la fecha establecida para poner la mercancía a disposición en el acto administrativo en firme de que trata el artículo 28 ibidem. Acto en el que se informa al declarante/importador i) la causal de aprehensión, ii) las razones que la motivan y iii) le solicita ponga la mercancía a disposición en el lugar y fecha indicada, advirtiéndole, en el mismo acto, que se entenderá suspendida la autorización de levante respecto de la mercancía objeto de análisis hasta que se culmine el proceso correspondiente.

En esa línea, si la mercancía no es puesta a disposición en la fecha indicada en el acto administrativo de que trata el artículo 28 de la Ley 2586 de 2026, se activa el inicio del procedimiento previsto en el artículo 29 de la Ley 2586 de 2026. Razón por la cual es desde el día siguiente a dicho fecha, el momento en el cual se empieza a contar el término de caducidad.

Lo anterior en concordancia con lo previsto en el artículo 20 de la Ley 2586 de 2026, que determina que la acción administrativa sancionatoria aduanera, caduca en el término de tres (3) años contados a partir de la comisión del hecho o de la omisión constitutiva de infracción administrativa. En este caso, la conducta constitutiva de la infracción es no poner a disposición la mercancía a disposición en la fecha indicada.

9.3. ¿Qué acto administrativo debe expedir y notificar la Autoridad Aduanera para materializar la decisión prevista en el numeral 3 del artículo 28 de la Ley 2586 de 2026, y cuál es su naturaleza jurídica?

Las finalidades del procedimiento regulado en el artículo 28 de la Ley 2586 de 2026 son: (i) garantizar *en todo momento el debido proceso, el derecho de defensa y contradicción del administrado* antes de que se materialice la medida cautelar de aprehensión; y (ii) obtener la entrega material de la mercancía.

El procedimiento para poner a disposición de la Autoridad Aduanera la mercancía objeto de aprehensión y decomiso tiene las siguientes etapas: (i) requerimiento ordinario (numeral 1); (ii) término de respuesta de quince (15) días hábiles (numeral 2); (iii) evaluación probatoria y determinación sobre la configuración de la causa de aprehensión (numeral 3); y (iv) entrega de la mercancía y comprobación de su estado (numeral 4).

Es importante precisar, de entrada, que el procedimiento en comento no tiene carácter sancionatorio y tampoco se enmarca dentro del proceso de decomiso. Al contrario, es la actuación administrativa previa a uno otro, según sea el caso.

Ahora bien, el artículo 88 de la Ley 2586 de 2026 define la procedencia del recurso de reconsideración a partir de una lista taxativa de actos administrativos, sin atender a su naturaleza. Adicionalmente, contempla la procedencia del recurso tratándose de *"las demás circunstancias previstas en la presente ley"*. Así, el acto administrativo al cual se refiere el numeral 3 del artículo 28 ib. es una resolución contra la que procede el recurso de reconsideración.

De igual manera, la Ley reserva la expresión acto administrativo que decide de fondo en ciertos casos. El artículo 47 ib. la utiliza para el acto que decide el proceso de decomiso. El artículo 72 ib. la emplea para el que decide *"sobre la imposición de la sanción, la formulación de la liquidación oficial o el archivo del expediente"*. Ambos tienen un elemento en común y es que están precedidos del acta de aprehensión o del requerimiento especial aduanero, actos que dan inicio al procedimiento administrativo aduanero propiamente dicho, en cada caso.

En conclusión, el acto administrativo previsto en el numeral 3 del artículo 28 de la ley es una resolución, ya que es un acto definitivo motivado, respecto del objeto propio de la actuación previa con ocasión a la cual se profiere, porque impide continuarla y crea a cargo del administrado una obligación de dar exigible, consistente en poner la mercancía a disposición en el lugar y la fecha señalados, y ante el procede el recurso de reconsideración.

9.4. ¿Cómo se articula el procedimiento del artículo 28 de la Ley 2586 de 2026 con el procedimiento sancionatorio previsto en el artículo 29 de la misma ley?

El artículo 28 de la Ley 2586 de 2026 satisface los presupuestos del inciso segundo del artículo 29 ib., que condiciona la aplicación de la sanción, a las siguientes actuaciones de la Autoridad Aduanera: (i) adelantar previamente el procedimiento formal para la aprehensión identificando plenamente la causal, (ii) requerir al administrado para que aporte las pruebas sobre la legal introducción de la mercancía, y (iii) valorar las pruebas presentadas y todos los documentos y elementos probatorios que justifiquen la imposición de la sanción. Estos presupuestos corresponden a las etapas contempladas en los numerales 1 a 3 del artículo 28 ib..

Ahora bien, una vez en firme el acto administrativo[23] al cual se refiere el numeral 3 del artículo 28 ib. – y ya agotado el plazo de entrega de la mercancía allí fijado o el de su prórroga –, el cual determina la configuración de la causal de aprehensión y sin que se hubiera demostrando la legal introducción y permanencia de la mercancía en el territorio aduanero nacional, pueden suceder dos cosas: (i) que el interesado no ponga la mercancía a disposición de la Autoridad Aduanera o, (ii) que lo haga, pero solo parcialmente. Tanto en el primer caso, como en el segundo, exclusivamente respecto de la mercancía faltante (la

[23] Cfr. Artículo 98 de la Ley 2586 de 2026.

diferencia entre la que se hubiera ordenado entregar y la efectivamente recibida) se adelantará el proceso sancionatorio del artículo 29 ib.

9.5. El «término inicialmente otorgado» dentro del cual debe presentarse la solicitud de prórroga para la entrega de la mercancía, ¿corresponde al término de quince (15) días hábiles del numeral 2 del artículo 28 de la Ley 2586 de 2026 para responder el requerimiento ordinario, o al plazo de entrega señalado en el acto administrativo del numeral 3 del mismo artículo?

El inciso final del numeral 3 del artículo 28 de la Ley 2586 de 2026 dispone que *"Cuando por la naturaleza de la mercancía se requiera un término adicional para su entrega, se podrá conceder un plazo hasta por quince (15) días hábiles a partir del vencimiento del término, siempre y cuando la solicitud de prórroga se realice dentro del término inicialmente otorgado"*.

El objeto de la prórroga mencionada es la entrega de la mercancía, por lo que, se entiende que hace referencia al plazo ordenado en el acto administrativo al que se refiere el mismo numeral, para poner la mercancía a disposición en el lugar y la fecha indicados por la Autoridad Aduanera.

El término del numeral 2 del artículo 28 ib. tiene una finalidad expresamente delimitada, esto es, que el interesado responda el requerimiento ordinario, lo que se traduce en suministrar *"la información, documentación y pruebas con las que pueda desvirtuar la causal de aprehensión, demostrando la legal introducción y permanencia de la mercancía en el territorio aduanero nacional"*.

Asimismo, se resalta que el motivo de la prórroga es la naturaleza de la mercancía, circunstancia que solo puede ponderarse frente a una orden concreta de entrega, con lugar y fecha determinados. En similares términos se refiere numeral 4 de la disposición en comento al permite prorrogar el término de 30 días hábiles para la entrega de la mercancía objeto de destrucción o de chatarrización *teniendo en cuenta la especial naturaleza de la mercancía*.

9.6. ¿La aplicación del procedimiento previsto en el artículo 28 de la Ley 2586 de 2026 a las actuaciones iniciadas en vigencia del Decreto 920 de 2023 modifica el momento a partir del cual se cuenta el término de caducidad de la facultad sancionatoria previsto en el artículo 20 ib.?

El inciso segundo del artículo 112 de la Ley 2586 de 2026 dispone que los términos que hubieren comenzado a correr se rigen por la norma vigente cuando empezaron a correr, de conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887.

Sobre esa base, la Corte Constitucional precisó en la Sentencia C-397 de 2024 que una norma que modifica el plazo de caducidad de la potestad sancionatoria de la administración y su forma de contabilizarlo no puede afectar situaciones jurídicas consolidadas, tampoco puede ampliar los términos que, habiendo comenzado a correr en vigencia de una

regulación anterior, no hubieren expirado, y mucho menos puede modificar la forma de contabilizarlos.

Así, deben distinguirse dos supuestos, según el estado de la actuación al 19 de junio de 2026.

- Si el término de caducidad no había comenzado a correr, por no haberse consumado el hecho o la omisión constitutiva de infracción, el término se cuenta desde que concurren todos los elementos que estructuran la infracción prevista en el artículo 29 de la Ley 2586 de 2026.

- Si el término ya había comenzado a correr en vigencia del Decreto 920 de 2023, por haberse consumado la infracción, conforme a las reglas de los artículos 71 y 72 de este régimen, el momento inicial del cómputo se conserva.

9.7. En virtud del principio de favorabilidad en los procesos en curso para la imposición de la sanción del artículo 29, se debe emitir el acto de suspensión de levante contenido en el numeral 3 del artículo 28 de la Ley 2586 de 2026 o se debe continuar con la expedición del REA de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 112 de la citada Ley.

El numeral 1 del artículo 2 de la Ley 2586 de 2026 contempla el principio de favorabilidad, según el cual: *"también será aplicable cuando la nueva norma suprima, modifique, flexibilice o reduzca los trámites o las exigencias de la obligación aduanera cuyo incumplimiento dé lugar a la configuración de una infracción contemplada en la presente ley".*

Por su parte, el artículo 29 de la Ley 2586 de 2026 prescribe la infracción en estos términos: *"Cuando no sea posible aprehender la mercancía porque no fue puesta a disposición de la autoridad aduanera y no se probó su legal introducción y permanencia en el territorio aduanero nacional"*. La conducta típica se configura – entre otras condiciones – con el incumplimiento de una obligación aduanera específica: poner la mercancía a disposición, que requiere el agotamiento del procedimiento regulado en el artículo 28 ib.

Ahora bien, el procedimiento para poner la mercancía objeto de aprehensión y decomiso a disposición de la Autoridad Aduanera, regulado en el – derogado – artículo 71 del Decreto 920 de 2023, fue modificado favorablemente para el administrado en el artículo 28 de la mencionada Ley, destacándose que la determinación sobre la configuración de la causal de aprehensión se materializa en un acto administrativo motivado, que debe notificarse electrónicamente al interesado.

Conviene aclarar que tanto el inciso tercero del artículo 71 del Decreto 920 de 2023 como el numeral 3 del artículo 28 de la Ley 2586 de 2026 disponen que, **de configurarse la causal de aprehensión, se entiende suspendida la autorización de levante de la mercancía** hasta que se culmine el proceso correspondiente. De suerte que, la suspensión opera por ministerio de la Ley **sin que requiera un acto administrativo que la declare**.

No obstante, es claro que ambas disposiciones exigen como presupuesto para la suspensión del levante la certeza sobre la configuración de la causal de aprehensión[24]. Al respecto, la Ley – a diferencia del decreto – garantiza este hecho mediante la firmeza del acto administrativo al que se refiere el numeral 3 de su artículo 28.

Adicionalmente, el inciso segundo del artículo 112 de la Ley 2586 de 2026 dispone que: *"Los procesos administrativos aduaneros en curso se regirán por las normas vigentes al tiempo de su iniciación"*, cuyo ámbito de aplicación exige precisar cuándo existe un proceso administrativo[25] y desde cuándo se entiende iniciado.

En los términos del artículo 66 ib., con la notificación del requerimiento especial aduanero inicia formalmente el proceso administrativo para imponer la sanción prevista en el artículo 29 ib.[26]. Esto implica que, antes de la notificación de este acto no existe proceso sancionatorio.

Al tenor de los artículos 40 y 41 ib., con la notificación del acta de aprehensión inicia formalmente el proceso de decomiso[27], para verificar el cumplimiento de los trámites aduaneros en la introducción y permanencia de las mercancías extranjeras al país. De ello se sigue que, en el marco del procedimiento regulado en el artículo 28 ib., mientras el administrado no ponga a disposición de la Autoridad Aduanera la mercancía, esta no podrá aprehenderla, por lo tanto, no existe proceso de decomiso.

Por lo anterior, el procedimiento para poner la mercancía objeto de aprehensión y decomiso a disposición de la Autoridad Aduanera, aunque corresponda a una actuación administrativa previa de fiscalización y control posterior, constituye un preámbulo o una etapa previa al inicio de los procesos de decomiso y/o sancionatorios, razón por la cual, se rige por el inciso primero del artículo 112 ib.

Conforme a lo expuesto, la expedición del acto administrativo del numeral 3 del artículo 28 de la Ley 2586 de 2026 dependerá del estado de la actuación al 19 de junio de 2026, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Etapa de la actuación	Acto admvo. del núm. 3 art. 28	Actuación que debe surtir la Autoridad Aduanera
1. Actuación de control posterior iniciada antes de la vigencia de la Ley 2586/26, sin que se hubiere notificado el requerimiento ordinario.	Sí procede	Se surte íntegramente el procedimiento del artículo 28 de la Ley 2586 de 2026.

[24] Al respecto, el artículo 29 de la Ley 2586 de 2026 dispone que solamente: *"cuando se configura la causal de aprehensión se entiende suspendida la autorización de levante de la mercancía y cuando se ordena el decomiso se entiende cancelada la autorización de levante"*.
[25] Cfr. Título 4 de la Ley 2586 de 2026.Títuc
[26] Cfr. Numeral 1 del artículo 65 de la Ley 2586 de 2026.
[27] Sentencia del 11 de febrero de 2021, Sección Primera, Sala de lo Contencioso Administrativo, Consejo de Estado (1263-01), C.P. Oswaldo Giraldo López.

Etapa de la actuación	Acto admvo. del núm. 3 art. 28	Actuación que debe surtir la Autoridad Aduanera
2. Notificación del requerimiento ordinario del artículo 71 del Decreto 920/23, con término de respuesta del interesado en curso o vencido.	Sí procede	En caso de que la etapa de evaluación probatoria y determinación no se haya agotado, o a pesar de haberse agotado no se ha determinado la configuración de la causal de aprehensión, debe surtirse conforme al numeral 3 del artículo 28 ib.
3. Agotamiento del término de valoración probatoria por parte de la Autoridad, para determinar si se configura o no la causal de causal de aprehensión, sin que se hubiere notificado el REA.	Sí procede	Debe expedirse y notificarse el acto administrativo del numeral 3 del artículo 28 ib. en el cual: se indique la causal de aprehensión configurada y las razones que la motivan, se ordene poner la mercancía a disposición en el lugar y la fecha determinados, se advierta la suspensión de la autorización de levante y se indique la procedencia del recurso de reconsideración.
4. REA notificado.	No procede	Opera la regla del inciso segundo del artículo 112 y el proceso sancionatorio continúa bajo las normas vigentes al tiempo de su iniciación, sin perjuicio de la aplicación del principio de favorabilidad.

Si bien la Corte Constitucional ha señalado que el principio de favorabilidad integra el debido proceso y que su aplicación no se agota en las normas sustanciales, también ha precisado que la ley procesal tiene efecto general inmediato[28], respecto de situaciones jurídicas que no se han consolidado, y que la favorabilidad se proyecta sobre ella cuando se trata de disposiciones procesales con contenido sustancial.[29]

En todo caso, en el asunto analizado la favorabilidad no proviene de una lectura extensiva del artículo 29 de la Constitución Política, sino del mandato expreso del numeral 1 del artículo 2 de la Ley 2586 de 2026, que recae sobre los trámites y las exigencias de la obligación aduanera cuyo incumplimiento configure la infracción, surtidos antes del inicio del proceso sancionatorio.

Así las cosas, los procedimientos sancionatorios iniciados en vigencia del Decreto 920 de 2023 con la notificación el requerimiento especial aduanero continúan hasta su culminación conforme a las normas vigentes al tiempo de su iniciación, en los términos del inciso segundo y del parágrafo 1 del artículo 112 de la Ley 2586 de 2026, sin que resulte procedente retrotraer la actuación para surtir el trámite del artículo 28 ib. y sin perjuicio de aplicar de oficio la sanción más favorable, mientras no se produzca la firmeza del acto administrativo que decide de fondo, al tenor del artículo 98 ib.

9.8. ¿El término de los 3 años para imponer la sanción del articulo 29 está ligado al término de los 5 años establecido en el artículo 39 de la Ley 2586 de 2026 establecido para la acción de control?

[28] Cfr. Artículo 40 de la Ley 153 de 1887.
[29] Corte Constitucional. Sentencias C-592 del 9 de junio de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) y SU-516 del 30 de octubre de 2019 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo).

El artículo 20 de la Ley 2586 de 2026 dispone que la facultad que tiene la Autoridad Aduanera para imponer sanciones caduca en 3 años contados a partir de la comisión del hecho o de la omisión constitutiva de infracción, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido notificado.

En cambio, el artículo 39 de dicha Ley, al delimitar el ámbito de aplicación del proceso de decomiso, establece que la facultad para iniciar la acción de control sobre mercancías sujetas a aprehensión y decomiso debe ejercerse dentro de los 5 años, contados: (i) desde que la Autoridad Aduanera tenga conocimiento del hecho de la ilegal introducción de mercancías al territorio aduanero nacional, respecto de las causales de los numerales 1, 4 y 5 del artículo 26 ib., o (ii) desde la fecha de los documentos que soportan la introducción de la mercancía al territorio aduanero nacional, tratándose de las demás causales de aprehensión.

Los dos términos mencionados obedecen a procedimientos administrativos autónomos, independientes y claramente diferenciados, el primero, sancionatorio y el segundo, en relación con la definición de situación jurídica de la mercancía. El primero limita la potestad administrativa sancionatoria, que persigue al presunto responsable de una infracción aduanera y culmina con la notificación de un acto de contenido sancionatorio, eventualmente. El segundo acota la acción de control que la DIAN puede ejercer sobre la mercancía, dirigida a definir su situación jurídica y finaliza, de ser el caso, con su decomiso, medida que **no tiene naturaleza sancionatoria**, por lo que, no es susceptible de caducidad.

Esta distinción – reiterada por el Consejo de Estado[30] – fue adoptada por el Legislador al ubicar el artículo que regula cada término en comento en un Título con un objeto distinto de la Ley. Así, el artículo 20 se ubica dentro del régimen sancionatorio (Título 2) y el artículo 39 en el marco del proceso de decomiso (Capítulo 3 del Título 3 que regula los demás procedimientos administrativos).

Por lo anterior, se colige que el ejercicio de la potestad administrativa sancionatoria no excluye el ejercicio de las facultades de fiscalización y control para definir la situación jurídica de una mercancía; de hecho, pueden concurrir en el tiempo[31], siempre y cuando, en ambos casos, la Autoridad Aduanera actúe dentro de los términos que aplican en cada caso.

---

[30] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencias del 28 de agosto de 2003 (8031), C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; 25 de junio de 2004 (8805), C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta; 25 de junio de 2004 (0081), C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta; 22 de junio de 2006 (00195), C.P. Camilo Arciniegas Andrade; 22 de junio de 2006 (2240), C.P. Gabriel E. Mendoza Martelo; 1 de noviembre de 2007 (00803-01), C.P. Martha Sofía Sanz Tobón; 22 de abril de 2009 (00035), C.P. María Claudia Rojas Lasso; 9 de julio de 2009 (00756-01), C.P. Marco Antonio Velilla; del 25 de marzo de 2010 (09830-01), C.P. Rafael Ostau De Lafont Pianeta, Sección Primera Consejo de Estado; y del 15 de marzo de 2018 (00150-01), C.P. Rocío Araújo Oñate.

[31] Así lo reconoció el Consejo de Estado en sentencia del 21 de mayo de 2018 (00294-01), C.P. Lucy Jeannette Bermúdez B.: *"Siendo por demás diáfana la regulación en establecer que la multa no excluía ni enervaba la definición de la situación jurídica de la mercancía, por lo que su concurrencia era legal y por demás legítima dentro de las competencias del ente de control aduanero."*

Ahora bien, según el artículo 29 de la Ley 2586 de 2026 son varios los elementos que tipifican la infracción. Razón por la cual, en el Concepto No. 12363 (Int. 1137) del 30 de junio de 2026, se precisa que la infracción no se configura con la mera existencia de una causal de aprehensión y la imposibilidad de aprehender la mercancía materialmente, pues exige la concurrencia de dos elementos adicionales: (i) **No poner a disposición de la Autoridad Aduanera la mercancía**, después de que esta la hubiera requerido y (ii) **No haberse probado su legal introducción y permanencia en el TAN** y por ello este incursa en una causal de aprehensión.

De hecho, el segundo inciso de la disposición en comento exige que, para aplicar la sanción, la Autoridad Aduanera debe: (i) adelantar el procedimiento formal para la aprehensión identificando plenamente la causal; (ii) requerir al administrado para que aporte las pruebas sobre la legal introducción de la mercancía y (iii) valorar las pruebas presentadas que justifiquen la imposición de la sanción.

El procedimiento en cuestión es el regulado en el artículo 28 ib., desplegado cuando en desarrollo de procedimientos de control posterior[32], la Autoridad Aduanera tiene conocimiento de la existencia de una causal de aprehensión y decomiso, y se enmarca en el denominado ejercicio de la *"acción de control sobre mercancías sujetas a aprehensión y decomiso"* al que se refiere el artículo 39 ib.

A diferencia de lo regulado en el artículo 71 del Decreto 920 de 2023, el numeral 3 del artículo 28 de la Ley 2586 de 2026 dispuso expresamente que contra la decisión que determina la configuración de la causal de aprehensión procede el recurso de reconsideración, que constituye una etapa procesal adicional en la cual el interesado puede debatir la configuración de la causal y probar la legal introducción y permanencia de la mercancía en el territorio aduanero nacional. Por lo tanto, mientras la discusión no sea zanjada en sede administrativa no puede tenerse como probado o improbado este hecho, o que la mercancía se encuentra o no incursa en causal de aprehensión.

El artículo 29 ib. exige que el requerimiento especial aduanero, que inicia el procedimiento sancionatorio, indique la causal de aprehensión de las mercancías. Esa exigencia no puede satisfacerse con fundamento en un acto que todavía admita recurso, ya que expone la actuación sancionatoria a un supuesto de decaimiento, al tenor del numeral 2 del artículo 91 del CPACA.

En definitiva, el término de caducidad, respecto de la sanción prevista en el artículo 29 ib., comenzará a correr cuando concurran todos los elementos que estructuran la infracción, pues no resulta admisible que corra el plazo para sancionar una conducta que aún no se ha tipificado, a falta de la firmeza[33] del acto administrativo que determina la configuración de la causal de aprehensión y la ilegal introducción y permanencia de la mercancía en el territorio aduanero nacional, siempre y cuando no la haya puesto a disposición de la Autoridad Aduanera.

[32] Cfr. Artículo 578 del Decreto 1165 de 2019.
[33] Cfr. Numerales 2 a 5 del artículo 98 de la Ley 2586 de 2026.

Es menester tener presente que **la potestad administrativa sancionatoria del artículo 29 ib. recae exclusivamente sobre la mercancía que no fue puesta a disposición de aquella**, tal como lo indica el numeral 4 del artículo 28 ib. Por tanto, respecto de la mercancía faltante no se puede adelantar el procedimiento de definición de situación jurídica – que inicia con su aprehensión física –. Sin embargo, como la mercancía sigue incursa en causal de aprehensión, la Autoridad Aduanera podrá aprehenderla materialmente en un momento posterior, en ejercicio de sus facultades de fiscalización[34].

De igual manera, vencido el término de 5 años previsto en el segundo inciso del artículo 39 ib., la DIAN no puede iniciar el procedimiento del artículo 28 ib. y como consecuencia de ello, no se estructuraría uno de los supuestos de hecho de la infracción necesarios para imponer la sanción del artículo 29 ib.

En caso contrario, es decir, cuando la acción de control se inicie oportunamente, el término del artículo 39 ib. no opera como límite del procedimiento sancionatorio del artículo 29 ib., ni detona el conteo del término de caducidad previsto en el artículo 20 ib. Con todo, respecto de la mercancía que sea puesta a disposición de la Autoridad Aduanera dicho término conserva su función, pues dentro de él debe quedar expedido y notificado el acto administrativo de decomiso, ordinario o directo.

Precisado lo anterior, el término de 5 años del artículo 39 ib. necesariamente condiciona el ejercicio oportuno de la acción de control sobre la mercancía sujeta a aprehensión y decomiso, de acuerdo con el procedimiento para poner la mercancía a disposición de la Autoridad Aduanera al que se refiere el artículo 28 ib, pues en caso de que el usuario aduanero ponga la mercancía a su disposición, esta debe tener facultades para aprehenderla físicamente. Por lo mismo, resulta admisible condicionar la imposición de la sanción del artículo 29 ib. a que, al momento de expedirse el acto administrativo sancionatorio, la Autoridad Aduanera conserve competencia temporal para decomisar la mercancía.

A lo sumo, la expresión conforme a la cual *"la Autoridad Aduanera podrá disponer en cualquier tiempo su aprehensión y decomiso"* contemplada en el artículo 29 ib. según el cual la imposición de la sanción o su pago no subsana la situación irregular en que se encuentre la mercancía, debe interpretarse dentro del límite temporal previsto en el artículo 39 ib. para adelantar la acción de control.

Finalmente, por tratarse de una norma que limita una facultad de la administración y que resulta más favorable al administrado[35], el término previsto en el artículo 39 de la Ley 2586 de 2026 aplica a partir del 19 de junio de 2026. Esto implica que desde esta fecha no pueden iniciarse acciones de control – como presupuesto de la sanción del artículo 29 ib. – respecto de mercancías sobre las cuales ya se hubiera agotado el término de 5 años, Lo anterior, sin perjuicio de las situaciones jurídicas consolidadas mediante actos administrativos en firme.

[34] Cfr. Artículo 3 de la Ley 2586 de 2026 y 591 del Decreto 1165 de 2019.
[35] Cfr. Numeral 1 del artículo 2 y artículo 112 de la Ley 2586 de 2026.

10. NOTIFICACIONES

10.1. ¿Cuándo una notificación por correo físico es devuelta, cuál es la fecha de la notificación por aviso y cómo se cuentan los términos para la interposición de recursos?

Conforme lo señalado en el artículo 109 de la Ley 2586 de 2026, cuando la notificación del acto administrativo a través de correo físico sea devuelta, será notificado por el término de cinco (5) días hábiles mediante aviso en el sitio web de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN entendiéndose surtida para efectos de los términos de la administración, en la primera fecha de introducción al correo, pero para el responsable, el término para responder o impugnar se contará desde el día hábil siguiente a la publicación en el sitio web. Lo anterior no se aplicará cuando la devolución se produzca por notificación a una dirección distinta a la informada en el RUT, en cuyo caso se deberá notificar a la dirección correcta dentro del término legal.

Para efectos de ejemplarizar lo antes expuesto tenemos el siguiente caso:

Forma de notificación	Fijación del Aviso	Fecha final de publicación del aviso	Inicio del término para recurrir
Aviso porque la notificación por correo fue devuelta	7 de julio 2026	14 de julio 2026	15 de mayo 2025

En este caso se evidencia que la notificación efectuada fue la del aviso, el cual fue publicado del 7 al 14 de julio de 2026 (5 días hábiles), luego la fecha en que se consolidó la notificación por aviso fue el 14 de julio de 2026, pero los términos para presentar el recurso de reconsideración se contarán desde el 15 de julio hasta el 5 de agosto de 2026, conforme lo previsto en el artículo 88 de la ley 2586 de 2026.

11. SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO.

11.1. ¿El Silencio Administrativo Positivo, consagrado en el artículo 96 de la Ley 2586 de 2026, opera cuando la DIAN no se pronuncia sobre el escrito de allanamiento dentro de los 70 días otorgados para decidir el fondo del asunto, con ocasión de un proceso administrativo de liquidación oficial y/o sancionatorio, o dentro de un proceso de decomiso en el que se decide sobre la entrega de la mercancía?

El artículo 93 de la Ley 2586 de 2026, establece de manera expresa la configuración del silencio administrativo positivo, esto es, cuando no se expida ni se notifique el acto administrativo que **resuelve de fondo un proceso de fiscalización relativo a una liquidación oficial, una sanción, el decomiso, o el recurso de reconsideración previstos en la presente ley**, dentro del plazo establecido en la ley para hacerlo.

Por su parte, el artículo 19 de la Ley 2586 de 2026, establece el allanamiento y reconocimiento de la comisión del hecho sancionable, por parte del presunto infractor, y

esta direccionado al reconocimiento de una conducta infractora que tiene como consecuencia una sanción. Por lo tanto, **para que este opere siempre tiene que existir una sanción asociada,** ya sea por incumplimientos respecto de obligaciones, o a menores tributos o a la configuración de una causal de aprehensión.

La ley establece un procedimiento específico para la presentación y aceptación de la solicitud de allanamiento que termina con un **auto** que acepta o no el mismo. Este acto, en el caso de aceptar el allanamiento puede ordenar el archivo del expediente, o por el contrario, negarlo y contra el procede el recurso de reposición.

No obstante, vale la pena, analizar la naturaleza jurídica del **Auto,** que en ningún caso, con él se resuelve el problema o litigio principal, no resuelven el fondo del asunto, aun cuando puedan poner fin al proceso de manera anticipada o impiden su continuación.

En ese orden, en aplicación de la literalidad de la ley, el silencio administrativo positivo solo se configura respecto del acto que resuelve de fondo el asunto, y no sobre la expedición o no de un auto que acepta o niega un allanamiento.

12. TRANSITORIEDAD Y FAVORABILIDAD

12.1. En virtud del principio de tipicidad establecido en el numeral 3 del artículo 1 en concordancia con lo contenido en el parágrafo 1 del artículo 112 de la Ley 2586 del 2026 ¿qué se entiende por descripción típica y equivalente?

El numeral 3 del artículo 2 de la Ley 2586 de 2026 consagra el **principio de tipicidad**, conforme al cual constituye infracción administrativa únicamente aquella conducta que se encuentre descrita de manera **específica y precisa** en la ley o que sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas, siempre que exista una sanción previamente establecida y correspondencia entre la conducta realizada y la consecuencia jurídica prevista por el legislador.

Este principio constituye una manifestación del **principio de legalidad** previsto en el artículo 29 de la Constitución Política y exige que la conducta sancionable, el sujeto responsable y la sanción estén previamente determinados por el ordenamiento jurídico, de manera que la administración no pueda crear nuevas infracciones ni extender las existentes mediante interpretación analógica.

Por su parte, el **parágrafo 1 del artículo 112 de la Ley 2586 de 2026** dispone que la favorabilidad procederá igualmente cuando la nueva ley **mantenga una descripción típica equivalente**, entendida esta equivalencia **como identidad en los elementos esenciales de la conducta calificada como infracción.**

Al respecto la **Corte Constitucional** por medio de la sentencia C-225 de 2019 ha sostenido que, en los eventos de sucesión de leyes sancionatorias, el análisis del principio de

favorabilidad exige **comparar el contenido material de las regulaciones sucesivas**[36], tesis retomada por este despacho por medio del Concepto 15200 de 2025[37] con el fin de establecer si la nueva disposición modifica, elimina o conserva el supuesto de hecho sancionable.

En este sentido, la comparación entre normas sucesivas no puede limitarse a un examen meramente formal o literal de su redacción, sino que debe recaer sobre el contenido de la conducta sancionada y de sus elementos estructurales. Este será el criterio para orientar la interpretación de la expresión empleada por el legislador en el parágrafo 1 del artículo 112 de la Ley 2586 de 2026.

En consecuencia, la equivalencia típica no depende de la identidad literal entre dos disposiciones legales, sino de la conservación de sus **elementos estructurales esenciales**, esto es, de la permanencia de la conducta sancionada, del bien jurídico protegido, del sujeto responsable, de la obligación aduanera cuyo incumplimiento se reprocha y del supuesto de hecho que da lugar a la imposición de la sanción.

En este sentido, puede afirmarse que existe una **descripción típica equivalente** cuando, pese a las modificaciones introducidas por la nueva ley, tales como cambios en la redacción, reorganización de numerales, variaciones terminológicas o adecuaciones sistemáticas, la conducta sancionada continúa siendo sustancialmente la misma y mantiene identidad en sus elementos esenciales.

Por el contrario, **no existe una descripción típica equivalente** cuando la nueva disposición modifica el sujeto responsable, altera el comportamiento exigido, modifica el supuesto fáctico de la infracción o tutela un bien jurídico distinto, pues en tales eventos desaparece la identidad entre ambos tipos sancionatorios.

En consecuencia, la determinación de la existencia de una **descripción típica equivalente** no puede efectuarse mediante una comparación exclusivamente gramatical entre la norma derogada y la vigente, sino a partir de un análisis integral de equivalencia donde permanezcan los elementos esenciales constitutivos en ambos tipos de infracciones, verificando si coincide la conducta sancionada, el sujeto responsable, la obligación o el deber jurídico incumplido, el supuesto fáctico y la finalidad de protección de la norma.

En conclusión, y de conformidad con el parágrafo 1 del artículo 112 de la Ley 2586 de 2026, solo cuando dichos elementos esenciales permanezcan podrá concluirse que existe una descripción típica equivalente para efectos de la aplicación de la sanción que corresponda, Lo anterior, sin perjuicio de la aplicación principio de favorabilidad previsto en la misma Ley, cuando haya lugar a ello.

---

[36] "(…) el principio de favorabilidad contenido en el artículo 29 Superior si no pueden ser aplicadas las disposiciones sustanciales o procesales que garantizan derechos fundamentales contenidos en la Ley 1826 aunque sean normas de un régimen posterior pero que resulten más favorables y **se trate de figuras jurídicas o instituciones comparables y equiparables**. (…)"

[37] "(…) el principio de favorabilidad solo cobra relevancia en escenarios de sucesión normativa**[22]**, en los que la nueva disposición resulte más benigna que su antecesora**[23]** y se encuentre vigente al momento de su aplicación**[24]**. No obstante, su eficacia, como se dijo, encuentra un límite legítimo en la consolidación de situaciones jurídicas, las cuales no pueden ser alteradas retroactivamente sin afectar el principio de seguridad jurídica. (…)"

12.2. ¿En los procesos administrativos aduaneros iniciados bajo el Decreto Ley 920 de 2023, pero que deben decidirse cuando ya se encuentra vigente la Ley 2586 de 2026, ¿el análisis de favorabilidad debe realizarse únicamente frente al monto de la sanción o también frente a cambios en trámites, exigencias, causales, requisitos probatorios y efectos jurídicos de la actuación?

La jurisprudencia[38] ha señalado que el principio de favorabilidad surge ante la coexistencia de dos normas, una anterior y otra posterior que resulta más beneficiosa para el infractor que aquella, y, por ende, debe aplicarse en forma inmediata.

La Corte Constitucional en la sentencia C-514 de 2019 -considerando 2.5.4. se refirió a la aplicación del citado principio y expuso que *«[...] el principio de favorabilidad no puede tener un carácter relativo, sino que por el contrario, su contenido es absoluto, es decir, no admite restricciones en su aplicabilidad, como elemento fundamental del debido proceso" y que, por tal virtud, "las reglas constitucionales que configuran este derecho [del debido proceso] son de aplicación inmediata y anulan cualquier norma que las limite o restrinja [de manera tal que] el derecho a la legalidad del delito y de la pena no admite restricción ninguna, como tampoco (...) el principio de favorabilidad (C.P. art. 29)." (...)».*

El numeral 1 del artículo 2 de la Ley 2586 de 2026, estableció sobre el principio de favorabilidad lo siguiente:

> **«1. Principio de favorabilidad.** Si antes de la firmeza del acto que decide de fondo la imposición de una sanción o el decomiso, entra a regir una norma más favorable al usuario aduanero que favorezca al interesado, la autoridad aduanera la aplicará de oficio. Este principio también será aplicable cuando la nueva norma suprima, modifique, flexibilice o reduzca los trámites o las exigencias de la obligación aduanera cuyo incumplimiento dé lugar a la configuración una infracción contemplada en la presente ley».

De lo antes expuesto se concluye que el principio de favorabilidad no solo aplica en la tasación de las sanciones, sino también en los cambios que se realicen en las normas sustanciales que supriman, modifiquen, flexibilicen o reduzcan los trámites o las exigencias de la obligación aduanera cuyo incumplimiento dé lugar a la configuración una infracción contemplada en la presente ley.

En ese orden y a medida de ejemplo tenemos el siguiente caso:

Decreto Ley 920 de 2023 (Art. 140)	Ley 2586 de 2026 (art. 98)

[38] Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 28 de mayo de 2026, Rad. Interno 28504, C.P Myriam Stella Gutiérrez Argüello

Artículo 140. Firmeza de los actos. Los actos administrativos quedarán en firme en los siguientes eventos: 1. Cuando contra ellos no proceda recurso alguno. 2. Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma. 3. Al día siguiente a la renuncia expresa a los recursos. 4. Al día siguiente a la firmeza del acto que acepta el desistimiento del recurso interpuesto. Contra el acto que acepta el desistimiento del recurso no procederá recurso alguno. 5. Cuando los recursos Interpuestos se hayan decidido en forma definitiva.	**Artículo 98. Firmeza y ejecutoria de los actos**. Los actos administrativos quedarán en firme y ejecutoriados en los siguientes eventos: 1. Cuando contra ellos no proceda recurso alguno. 2. Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma. 3. Al día siguiente a la renuncia expresa a los recursos. 4. Al día siguiente a la firmeza del acto que acepta el desistimiento del recurso interpuesto. Contra el acto que acepta el desistimiento del recurso no procederá recurso alguno. 5. Cuando los recursos interpuestos en sede administrativa se hayan decidido de forma definitiva. Los actos administrativos en firme de conformidad con los anteriores numerales, adquieren carácter de ejecutoria a excepción de las liquidaciones oficiales y las resoluciones que impongan sanciones de multa a: i) Operadores Económicos Autorizados, ii) entidades de derecho público, iii) entidades o personas cobijadas por convenios internacionales debidamente ratificados y vigentes que haya celebrado Colombia, o iv) que se encuentren soportados con garantías globales. Estos últimos actos administrativos adquirirán carácter ejecutorio, cuando las acciones en sede judicial interpuestas contra las mismas se hayan decidido en forma definitiva, en este evento, la DIAN dentro del proceso de determinación de tributos aduaneros e imposición de sanciones aduaneras ordenará como medida preventiva la inscripción de la liquidación oficial o de la resolución sanción, según corresponda, en los registros públicos, de acuerdo con la naturaleza del bien, en los términos y condiciones establecidos en el artículo 719-1 del Estatuto Tributario. Los actos de fondo que contengan liquidaciones oficiales o resoluciones que impongan sanciones de multa, deberán ordenar la efectividad de la garantía, cuando a ello hubiere

	lugar. La acción de cobro de las obligaciones aduaneras que no se encuentran soportadas con garantía alguna o que se soporten con garantías específicas se hará cuando finalice la discusión en sede administrativa. Para las liquidaciones oficiales y las resoluciones que impongan sanciones de multa amparadas en garantías globales o impuestas a: i) Operadores Económicos Autorizados, o ii) entidades de derecho público, o iii) entidades o personas cobijadas por convenios internacionales debidamente ratificados y vigentes que haya celebrado Colombia, el cobro se iniciará una vez se resuelva la discusión en sede judicial, cuando a ello haya lugar.

Sobre el tema el **concepto 003082 int 278 del 27 de febrero de 2026**, señaló entre otras que: «17. En este sentido, al tenor de las normas mencionadas 610-1 del Decreto 390 de 201610, 709 del Decreto 1165 de 201911 y 140 del Decreto Ley 920 de 2023, todos los eventos de firmeza se presentan en vía administrativa, situación que de igual manera se presenta respecto de los eventos de firmeza que establece el artículo 87 del CPCA. Es decir, que bajo el amparo de las normas especiales aduaneras de firmeza y la norma supletiva del mencionado código, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no incide ni determina la firmeza de los actos administrativos aduaneros (…). (…) 25. Ahora bien, la remisión al procedimiento de cobro del Estatuto Tributario para el cobro de obligaciones aduaneras conlleva a que, entre otras, se apliquen las siguientes normas del mencionado estatuto: 26. Artículo 826. Esta norma supedita la exigencia del cobro coactivo por parte del funcionario competente a la expedición y notificación del mandamiento de pago, momento a partir del cual se da por iniciado el respectivo proceso de cobro. 27. Artículo 831. Esta norma establece las excepciones que proceden contra el mandamiento de pago. No obstante, su aplicación debe armonizarse con las normas sustantivas que regulan la firmeza de los actos administrativos aduaneros, que establecen todos los eventos de firmeza en vía administrativa. En este sentido y dado que el resultado final de las demandas de nulidad y restablecimiento de derecho no se constituye en evento de firmeza, **la excepción de interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo de que trata el numeral 5 del artículo 831 del Estatuto Tributario, no pueda ser alegada por parte de deudores de obligaciones aduaneras.** 28. En este sentido, todas las excepciones que establece el mencionado artículo resultan	Esta disposición normativa establece de manera expresa la firmeza y ejecutoria de los actos administrativos de carácter aduanero. Por consiguiente, se regirán por las mismas reglas previstas en el concepto 003082 int 278 del 27 de febrero de 2026, **salvo para las liquidaciones oficiales y las resoluciones que impongan sanciones de multa** a: i) Operadores Económicos Autorizados, ii) entidades de derecho público, iii) entidades o personas cobijadas por convenios internacionales debidamente ratificados y vigentes que haya celebrado Colombia, o iv) que se encuentren soportados con garantías globales. **Estos actos administrativos solo adquirirán carácter ejecutorio, cuando las acciones en sede judicial interpuestas contra las mismas se hayan decidido en forma definitiva.**

procedente contra el mandamiento de pago de obligaciones aduaneras, salvo la que contempla el numeral 5. 29. Artículo 835. Establece que la admisión de la demanda de la resolución que falla excepciones y ordena llevar adelante la ejecución no suspende el proceso de cobro, sin embargo, el remate no se puede realizar hasta que exista pronunciamiento de la Jurisdicción contenciosa administrativa. 30. Así, es claro que en estos casos la suspensión del proceso de cobro coactivo que establece el artículo 101 del CPACA no aplica, y por ende el proceso debe continuar su curso, pero no se podrá realizar el remate hasta que no exista un pronunciamiento de la Jurisdicción contenciosa.	

Nótese que en este caso al compararse lo textos previstos en el artículo 140 del Decreto 920 de 2023 y el artículo 98 de la Ley 2586 de 2026, se puede evidenciar un cambio sustancial más favorable al usuario en la nueva ley, pero en este caso no aplica el principio de favorabilidad porque el cambio de estas disposiciones normativas no implica la configuración de una infracción contemplada en la ley 2586 de 2026.

12.3. ¿Cuáles son las conductas u omisiones - infracciones administrativas aduaneras contenidas en el Decreto Ley 920 de 2023 que cuentan con una descripción típica equivalente en la Ley 2586 de 2026 y que le permiten a la DIAN continuar con procesos sancionatorios? y ¿a cuáles les aplica favorabilidad al administrado?

El análisis debe efectuarse **caso por caso**, mediante la confrontación de los elementos esenciales de cada infracción prevista en el Decreto Ley 920 de 2023 con la regulación contenida en la Ley 2586 de 2026.

A manera de ilustración, se presentan algunos ejemplos:

Decreto ley 920 de 2023	Ley 2586 de 2026	Equivalencia típica	¿Procede favorabilidad?	Análisis
Art.31 num.3.6 DL920/2023: No conservar declaraciones de exportación y documentos soporte.	Art.15 num.15.2.3.6 Ley2586/2026: No conservar documentos que soportan la operación de comercio.	Sí	Sí, aplicaría la amonestación	Se conserva el sujeto responsable, la conducta (no conservar documentos), la obligación jurídica, el supuesto fáctico y el bien jurídico. Cambia la sanción

				de 200 UVT por cada operación de comercio exterior a amonestación.
Art.72 DL920/2023: Sanción cuando no sea posible aprehender la mercancía.	Art.29 Ley2586/2026: sanción aplicable cuando no sea posible aprehender la mercancía. Cuando no sea posible aprehender la mercancía porque no fue puesta a disposición de la autoridad aduanera.	Sí	Sí, aplicación sanción de multa equivalente al ciento por ciento (100%) del valor en aduanas, o de su avalúo.	Se mantiene el núcleo de la conducta: no poner la mercancía a disposición y no acreditar su legal introducción. Los cambios recaen en la graduación de la sanción, procedimiento y eximentes, no en los elementos estructurales del tipo.

La determinación de la existencia de una descripción típica equivalente exige siempre un análisis individual de la conducta investigada y de los elementos esenciales de cada tipo de infracción.

En consecuencia, los procedimientos administrativos sancionatorios iniciados bajo el Decreto Ley 920 de 2023 podrán continuar únicamente cuando la conducta investigada conserve identidad en sus elementos esenciales respecto de la infracción prevista en la Ley 2586 de 2026. En estos eventos deberá aplicarse la sanción más favorable al administrado.

Por el contrario, cuando la nueva ley hubiere derogado una infracción o modificado de manera sustancial en sus elementos estructurales, no podrá afirmarse la existencia de una descripción típica equivalente para efectos de la aplicación del parágrafo 1 del artículo 112 de la Ley 2586 de 2026.

12.4. ¿Qué diferencia existe entre lo previsto en los incisos 1, 2 y el parágrafo 1 del artículo 112 de la Ley 2586 de 2026?

El inciso primero establece las reglas de transitoriedad de la norma sancionatoria que aplica respecto del incumplimiento de obligaciones, infracciones y sanciones **de operaciones aduaneras**, esto es, las que se presentaron en vigencia del Decreto Ley 920 de 2023 en el desarrollo de los regímenes de importación, exportación o tránsito, así como de las operaciones de zona francas, el puerto libre de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las zona de régimen aduanero especial, el comercio transfronterizo; para establecer que en ese caso aplica lo previsto en dicha norma, salvo que la Ley 2586 de 2026, haya previsto disposiciones normativas más favorables para esos efectos, caso en el cual se deberá aplicar lo previsto en esta última norma.

Por su parte el inciso segundo se refiere a los **procedimientos administrativos en curso,** es decir, a los de decomiso de las mercancías, determinación e imposición de sanciones,

la formulación de liquidaciones oficiales, declaratoria de incumplimiento y la efectividad de garantías, suspensión de beneficios y cancelación de la autorización al operador económico autorizado -OEA y la verificación de origen de mercancías. Lo anterior para precisar que a pesar de que las normas procesales y de procedimiento son de aplicación inmediata conforme lo previsto en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 modificado por el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012, frente a los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estaban surtiendo antes de la fecha de entrada en vigencia de la ley 2586 de 2026, se debe aplicar la norma vigente a cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones, es decir, a lo previsto en el Decreto Ley 920 de 2023, finalizadas esas etapas se debe aplicar lo que corresponda conforme lo previsto en la Ley 2586 de 2026

Ahora bien, el parágrafo 1, se refiere de manera específica a los **procedimientos administrativos sancionatorios** iniciados con fundamento en normas anteriores (i.e. Decreto Ley 920 de 2023) para establecer que continuarán hasta su culminación bajo lo previsto en la mencionada norma, siempre y cuando la conducta u omisión investigada tenga una **descripción típica equivalente** en la Ley 2586 de 2026 o en las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan. Precisando que la equivalencia entre las sanciones previstas en el Decreto Ley 920 de 2033 y en la Ley 2586 de 2026 deben tener **identidad en los elementos esenciales** de la conducta calificada como infracción, es decir, sujeto activo, elementos descriptivos o normativos (puede responder a preguntas del cómo, cuándo dónde etc) y la sanción, sin que ello conlleve a la igualdad, sino a la correspondencia, similitud, etc.

A continuación, realizaremos el siguiente análisis de equivalencia:

Concepto	Decreto Ley 920 de 2023 (Art. 36)	Ley 2586 de 2026 (art. 15)
Infracción	**2.3.** Hacer incurrir a su mandante o usuario de comercio exterior que utilice sus servicios, en infracciones administrativas aduaneras que conlleven la imposición de sanciones, el decomiso de las mercancías o la liquidación de mayores tributos aduaneros. La sanción aplicable será de multa equivalente al veinte por ciento (20%) del valor de la sanción impuesta, del valor de la mercancía decomisada o del mayor valora pagar determinado en la liquidación oficial, incluida la sanción.	**15.4.2.2.** Incumplir las obligaciones legales por acción o por omisión que orienten indebidamente a un mandante o usuario de comercio exterior que utilice sus servicios de intermediación aduanera, a cometer una infracción, o que dé lugar al decomiso de mercancías o una liquidación oficial de mayores tributos aduaneros, según sea el caso. La sanción aplicable será de multa equivalente al quince por ciento (15%): 1) Del mayor valor de los tributos aduaneros determinados en la liquidación oficial, o 2) de los tributos aduaneros causados o que se hubieran causado por las mercancías objeto de decomiso, 3) del valor de sanción impuesta al mandante. En el evento en que no se causen tributos aduaneros la sanción corresponderá al cinco (5%) del valor FOB de

		las mercancías. Para los anteriores eventos la sanción no podrá superar las quinientas unidades de valor tributario (500 UVT). Esta sanción no se aplica a la agencia de aduanas cuando el mandante acepte su responsabilidad y se allane en los términos previstos en la presente ley. La investigación para la aplicación de esta sanción se iniciará de conformidad con lo previsto en el Parágrafo 4 del artículo 20 de la presente ley.
Sujeto Activo	Agencia de Aduanas	Agencia de Aduanas
Sujeto Pasivo	Nación	Nación
Verbos rectores (acción principal)	**Hacer incurrir.**	**Incumplir** sus obligaciones legales y **orientar** indebidamente**.**
	Según la RAE "**Hacer incurrir**" *«es una locución verbal correcta en español que significa provocar o causar que alguien caiga en un error, falta, delito o situación desfavorable. Se compone del verbo causativo*[39] *hacer y el verbo intransitivo*[40] *incurrir, el cual siempre exige un complemento introducido por la preposición en».*	Según la RAE "**Incumplir**", es «No cumplir algo». https://dle.rae.es/incumplir. Por otro lado, define "**Orientar"** como «Dar a alguien información o consejo en relación con un determinado fin; Dirigir o encaminar a alguien o algo hacia un fin determinado. https://dle.rae.es/orientar.
Elementos descriptivos y normativos para esta conducta sancionable	**¿Hacer incurrir a quién?** al mandante o usuario del comercio exterior al que la Agencia de Aduanas le prestó sus servicios de intermediación aduanera.	**¿A quién orientó indebidamente?** al mandante o usuario del comercio exterior al que la Agencia de Aduanas le prestó sus servicios de intermediación aduanera.
	¿En qué hizo incurrir al mandante (consecuencia)? En cometer una infracción, un decomiso de la mercancía, o que se expida una liquidación de mayores tributos aduaneros	**¿A que dio lugar la indebida orientación (consecuencia)?** a cometer una infracción, un decomiso de la mercancía, o que se expida una liquidación de mayores tributos aduaneros

[39] Verbo causativo. Es aquel que indica que un sujeto no realiza una acción de forma directa, sino que provoca, hace o permite que otra persona o cosa la realice o experimente un cambio de estado. Https://www.rae.es/gtg/verbo-causativo. https://bibliotecadigital.caroycuervo.gov.co/id/eprint/584/1/TH_36_001_014_0.pdf.

[40] Verbo intransitivo. Verbo que carece de complemento directo. Normalmente, el término verbo intransitivo se aplica a verbos monoargumentales (v. en estructura argumental) cuyo único argumento desempeña la función sintáctica de sujeto. Se diferencia entre dos tipos de verbos intransitivos: los verbos inergativos o intransitivos puros (bostezar, ladrar, funcionar) y los verbos inacusativos (caer, llegar, nacer). https://www.rae.es/gtg/verbo-intransitivo

Sanción	Multa del 20% del valor de la sanción impuesta, del valor de la mercancía decomisada o del mayor valora pagar determinado en la liquidación oficial, incluida la sanción.	Multa del 15% por: 1) Del mayor valor de los tributos aduaneros determinados en la liquidación oficial, o 2) de los tributos aduaneros causados o que se hubieran causado por las mercancías objeto de decomiso, 3) del valor de sanción impuesta al mandante. En el evento en que no se causen tributos aduaneros la sanción corresponderá al cinco (5%) del valor FOB de las mercancías. Para los anteriores eventos la sanción no podrá superar las quinientas unidades de valor tributario (500 UVT).
Procede favorabilidad		Si, siempre y cuando se evidencie: i) incumplimiento de una obligación legal ii) que llevo a que se orientará indebidamente al mandante o usuario de comercio exterior al que se prestó el servicio de agenciamiento aduanero, y iii) dicha actuación conllevo al mandante a incurrir en infracción, decomiso o que se le expida liquidación oficial. De proceder se aplicará la favorabilidad tanto en la tarifa de la sanción como en el tope de las 500 UVT que opera para todos los casos.

Al comparar los verbos rectores que observa que:

i) La utilizada en el Decreto 920 de 2023 — *Hacer incurrir al mandante* — es **una conducta abierta** pues solo basta que el mandatario incurra en cualquiera de las consecuencias. Es más amplia porque no exige identificar una obligación legal específica incumplida y el nexo causal puede construirse con cualquier acción u omisión.

ii) Mientras que la prevista en la Ley 2586 de 2026 — *"Incumplir obligaciones legales que orienten indebidamente* — es una **conducta calificada** pues exige que exista: (a) un incumplimiento de obligaciones legales concretas, (b) que ese incumplimiento se traduzca en una orientación indebida al mandante, y (c) que esa orientación indebida sea la que lo conduzca al resultado. Aquí el resultado implica una falla en el deber de asesoría u orientación legal – es decir, un indebido agenciamiento aduanero.

Al comparar el resultado se observa que ambas infracciones exigen el mismo desenlace jurídico: Que el mandante termine incurriendo en (i) infracción, (ii) decomiso, o (iii) que se le expida liquidación oficial, consecuencias que activan la responsabilidad del agente de aduanas frente al mandante.

De lo antes expuesto, se concluye que frente a los verbos rectores y a los elementos descriptivos se observa que coinciden en el **resultado exigido**, pero difieren en la **técnica de tipificación** de la conducta que lo produce porque la infracción prevista en la Ley 2586

de 2026 es más restringida dentro del género que cubre la primera. Es decir, toda conducta que se configure en el numeral 15.4.2.2 del artículo 15 de la ley 2586 de 2026 encaja también en la prevista en el numeral 2.3 del artículo 36 del Decreto 920 de 2026, siempre y cuando haya incumplimiento de obligaciones legales que orientan indebidamente al mandante porque ello produce como resultado que "se hizo incurrir" al mandante. Pero no toda conducta referida a "hacer incurrir" al mandante pasa por incumplir un deber de orientación legal.

En consecuencia, si en vigencia del Decreto 920 de 2023, se impuso la sanción prevista en el numeral 2.3 del artículo 36 de la mencionada norma, para la aplicación del principio de favorabilidad se debe efectuar el estudio de equivalencia frente a la conducta prevista en el numeral 15.4.2.2 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026, revisando si la sanción se impuso por el i) incumplimiento de una obligación legal ii) que llevó a que se orientará indebidamente al mandante o usuario de comercio exterior al que se prestó el servicio de agenciamiento aduanero, y iii) dicha actuación conllevó a una infracción, liquidación oficial o a un decomiso. De reunirse esos aspectos se debe tasar la sanción con la multa prevista en el numeral 15.4.2.2 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026. En caso contrario, se debe archivar la actuación o revocarse la imposición de la infracción porque los demás aspectos no quedaron tipificados en la nueva ley.

12.5. ¿Aplica el principio de favorabilidad conforme lo dispuesto en la Ley 2586 de 2026, sobre las mercancías a las cuales se les adelantó el procedimiento en control posterior por descripción errada o incompleta previsto en el artículo 10 del Decreto 920 de 2023?

Teniendo en cuenta que las disposiciones normativas previstas en la Ley 2586 de 2026 son más favorables a las previstas en el artículo 10 del Decreto 920 de 2023[41] para que el usuario aduanero subsane los errores u omisiones parciales en el serial o descripciones erradas o incompletas que no conlleven a que se trate de mercancía diferente, siempre y cuando no implique cambio de subpartida con liquidación de mayores tributos aduaneros o el incumplimiento de restricciones legales y/o administrativas, se debe dar aplicación a lo previsto en el numeral 15.2.2.4 del artículo 15 y al numeral 4 del artículo 17 de la Ley 2586 de 2026.

En ese orden de ideas, una vez la autoridad aduanera detecte la anterior situación debe otorgar al usuario:

i) 30 días hábiles para que corrija dicha situación sin pago de sanción alguna, conforme lo dispuesto en el numeral 15.2.2.4 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026.

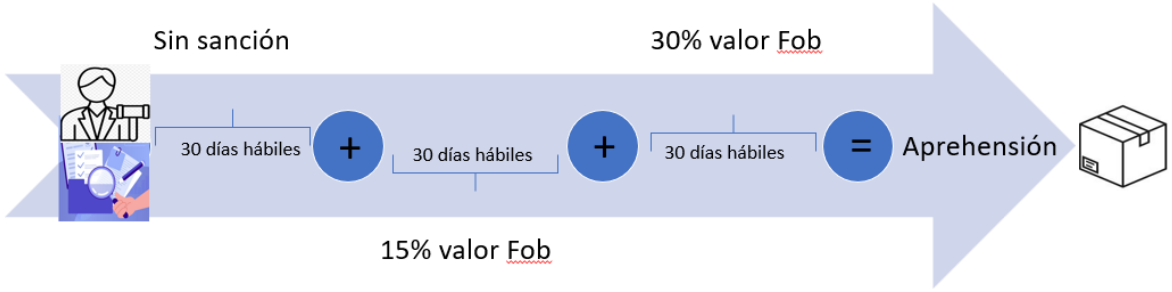
ii) Vencido dicho término el usuario tiene otros 30 días hábiles más para que subsane las inconsistencias cancelando una multa equivalente al quince por ciento (15%) del valor FOB de las mercancías por declaración o factura de nacionalización, conforme lo dispuesto en el numeral 15.2.2.4 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026.

[41] Este procedimiento fue derogado con la ley 2586 de 2026.

iii) Una vez se venzan los anteriores 60 días hábiles, el usuario tendrá otros 30 días hábiles más para subsanar las inconsistencias cancelando una multa equivalente al quince por ciento (30%) del valor FOB de las mercancías por declaración o factura de nacionalización, conforme lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 17 de la Ley 2586 de 2026.

Finalizadas las anteriores oportunidades, sin que el usuario aduanero haya corregido los errores u omisiones parciales en el serial o descripciones erradas o incompletas que no conlleven a que se trate de mercancía diferente, siempre y cuando no implique cambio de subpartida con liquidación de mayores tributos aduaneros o el incumplimiento de restricciones legales y/o administrativas, la autoridad aduanera debe proceder a la aprehensión de la mercancía conforme lo establecido en el numeral 2 del artículo 26 de la ley 2586 de 2026.

Lo antes expuesto se presenta de manera esquemática así:



12.6. En el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra un acto administrativo proferido por la DIAN, mediante el cual se impuso una sanción bajo el amparo del Decreto Ley 920 de 2023 (u otro régimen sancionatorio anterior) ¿es posible realizar oferta de conciliación parcial en aras de proponer la reducción sancionatoria a que haya lugar con motivo de la aplicación del principio de favorabilidad, a raíz de la entrada en vigor de la Ley 2586 de 2026?

Si. Es posible realizar oferta de conciliación parcial en aras de proponer la reducción sancionatoria a que haya lugar con motivo de la aplicación del principio de favorabilidad, a raíz de la entrada en vigor de la Ley 2586 de 2026, esto en el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra un acto administrativo proferido por la DIAN, mediante el cual se impuso una sanción bajo el amparo del Decreto Ley 920 de 2023 (u otro régimen sancionatorio anterior).

Lo anterior porque se está frente a un escenario de sucesión normativa, en el que la nueva disposición resulta más benigna que su antecesora y se encuentra vigente al momento de su aplicación.

12.7. ¿En el marco de la conciliación contencioso administrativa dispuesta en el artículo 6 del Decreto Legislativo 240 de 2026, relativa a una sanción

impuesta bajo el amparo del Decreto Ley 920 de 2023 (u otro régimen sancionatorio anterior) es posible para determinar su base reducir la sanción con motivo de la aplicación del principio de favorabilidad, a raíz de la entrada en vigor de la Ley 2586 de 2026?

En este punto es importante precisar que en los antecedentes de la consulta se pregunta si procede la aplicación del principio de favorabilidad junto con otros beneficios tributarios, por ejemplo, el caso del Decreto Legislativo 240 de 2026. Al respecto se le informa que verificados sus artículos 3, 4 y 5 estas normas tuvieron un límite temporal (30 de abril de 2026) para la realización del pago que permitía acceder a los beneficios allí establecidos, situación que excluye la configuración de un escenario de sucesión normativa, por cuanto la Ley 2586 de 2026 entró a regir el 19 de junio de esa anualidad.

12.8. ¿Aplica el principio de favorabilidad respecto de las disposiciones previstas en la Ley 2586 de 2026, si dentro del estudio para realizar las etapas de conciliación prejudicial, judicial o de oferta de revocatoria se encuentra que el demandante efectuó el pago con fundamento en lo previsto en el artículo 140 del Decreto 920 de 2023, de las obligaciones aduaneras determinadas en resoluciones sanción o liquidaciones oficiales, cuya infracción se mantiene en los mismos términos o en equivalencia en la nueva Ley pero con una sanción más favorable que la prevista en el Decreto 920 de 2023?

Sobre el tema se ha pronunciado el Consejo de Estado, Sección Cuarta, mediante sentencia del 28 de mayo de 2026, Rad interno 28504, C.P Myriam Stella Gutiérrez Argüello

> «En este contexto, se trae a colación las sentencias del 15 de octubre de 20209 y del 26 de octubre de 202310, que, si bien corresponden a providencias proferidas en procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, constituyen antecedentes jurisprudenciales relevantes para este caso, en los términos del artículo 230 de la Constitución. En ellas, se reiteró el criterio de la Sección[42], según el cual, el principio de favorabilidad puede invocarse en el trámite de ejecución del pago de la sanción; es decir, procede incluso luego de iniciado el procedimiento de cobro coactivo. No obstante, allí se precisó que el momento para invocar el principio de favorabilidad no es indefinido, pues **el límite para esto será el pago por parte del sancionado**. En efecto, la sentencia de 2020 se indicó que «ante el pago de la sanción, la "pena" esta cumplida y, por lo tanto, en esos casos, no procede la aplicación del principio de favorabilidad», y, en la sentencia de 2023 se señaló que, además de que **el pago es un modo de extinguir la obligación**, una interpretación en contrario «permitiría que en los eventos en que la pena se ejecutó antes de la transición normativa proceda la devolución de lo pagado. Esto, a juicio de la Sala, resulta inadmisible en virtud del principio de seguridad jurídica». (…)
>
> Al respecto, se insiste que la jurisprudencia reiterada de esta Sección[43] y de la Corte Constitucional[44], ha establecido que **el principio de favorabilidad procede en cualquier momento antes del pago por parte del sancionado, incluso durante el**

[42] Sentencia del 4 de abril de 2019, exp. 23038, M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.
[43] Se reitera que esta postura fue acogida por las sentencias del 4 de abril de 2019, exp. 23038, M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez; del 30 de noviembre de 2023, exp. 27730, del 15 de octubre de 2020, exp. 23927, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto; y del 26 de octubre de 2023, exp. 27058, M.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.
[44] Sentencia C-514 de 2019.

trámite del cobro coactivo. Por ello, también prospera la pretensión de nulidad parcial del concepto de 2023». (Se resalta)

Con base en lo antes expuesto, se concluye que el principio de favorabilidad no procede respecto de las disposiciones previstas en la Ley 2586 de 2026, si dentro del estudio para realizar las etapas de conciliación prejudicial, judicial o de oferta de revocatoria se encuentra que el demandante efectuó el pago con fundamento en lo previsto en el artículo 140 del Decreto 920 de 2023, de las obligaciones aduaneras determinadas en resoluciones sanción o liquidaciones oficiales, cuya infracción se mantiene en los mismos términos o en equivalencia en la nueva Ley pero con una sanción más favorable que la prevista en el Decreto 920 de 2023.

Lo anterior, por cuanto el momento para invocar y aplicar el principio de favorabilidad no es indefinido, pues el límite para esto será el pago que es un modo para extinguir la obligación aduanera en controversia.

13. OTROS ASPECTOS

13.1. ¿Los conceptos expedidos por doctrina que se hayan pronunciado sobre temas retomados por la Ley 2586 de 2026, siguen vigentes?

La entrada en vigor de la **Ley 2586 de 2026**, conforme a su artículo 114, implicó la derogatoria expresa del **Decreto Ley 920 de 2023**, sin embargo, los conceptos expedidos por la Subdirección de Normativa y Doctrina **no pierden automáticamente su vigencia por el solo hecho de entrar en vigor una nueva ley**, pues su permanencia depende de que la interpretación contenida en ellos continúe siendo compatible con el ordenamiento jurídico vigente.

Lo anterior obedece a la naturaleza jurídica de la doctrina oficial. Los conceptos y oficios expedidos por la DIAN constituyen la **interpretación oficial** de las disposiciones aduaneras de competencia de la entidad. No crean normas jurídicas ni sustituyen la ley, sino que orientan su interpretación y aplicación.

Bajo este contexto, cuando la Ley 2586 de 2026 retoma procedimientos o disposiciones normativas cuyo contenido resulta sustancialmente equivalente al previsto en el Decreto Ley 920 de 2023.

En consecuencia, la doctrina expedida en vigencia del Decreto Ley 920 de 2023, salvo concepto en contrario o que lo revoque expresamente, por regla general si una norma sobre la cual se profieren interpretaciones jurídicas carece de vigencia, pero la norma que la deroga o sustituye conserva el mismo contenido, la interpretación es válida y plenamente aplicable

Ahora bien, cuando la Ley 2586 de 2026 hubiere modificado los elementos de una infracción, cambie un procedimiento o establezca un régimen diferente, **la doctrina sustentada exclusivamente en las disposiciones derogadas perderá fuerza**

interpretativa en aquello que resulte incompatible con la nueva regulación, sin perjuicio de que conserve utilidad respecto de aquellos aspectos que no fueron modificados.

Por consiguiente, los conceptos expedidos por la DIAN sobre materias retomadas por la Ley 2586 de 2026 continúan vigentes en cuanto sus fundamentos jurídicos sean compatibles con el nuevo régimen legal y no hayan sido modificados o revocados expresamente por una nueva doctrina oficial.

13.2. Remisiones normativas

En cuanto a las remisiones normativas se precisa lo siguiente:

13.2.1. En cuanto al artículo 46 de la Ley 2586 de 2026 que establece:

> «Contra el auto que niegue total o parcialmente las pruebas procederá el recurso de reposición en efecto suspensivo dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su notificación y se resolverá dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su interposición. En el evento en que se confirme la decisión de negar la totalidad de las pruebas y no se decreten de oficio, comenzarán a contarse los términos de que trata el artículo 72 de la presente ley para expedir el acto administrativo de fondo.»

La remisión debe ser al artículo 47 y no al 72, en consideración a que el artículo 47 se refiere al acto administrativo que decide de fondo el decomiso, en tanto que el 46 se refiere al periodo probatorio del proceso de decomiso. En contraste con el artículo 72 se refiere al acto administrativo de fondo del procedimiento sancionatorio y de formulación o expedición de liquidaciones oficiales.

13.2.2. Parágrafo del artículo 9 de la Ley 2586 de 2026:

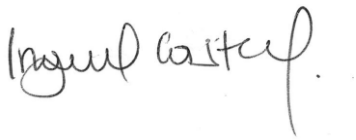
En el parágrafo del artículo 9 de la Ley 2586 de 2026 se indica que el auto comisorio será notificado personalmente al momento de efectuarse la diligencia, de conformidad con el artículo 106 de la misma ley. No obstante, se precisa que esta disposición debe aplicarse de manera armónica con el artículo 103 *ib.* que prevé lo siguiente:

> «Los autos comisorios y las resoluciones de registro se notificarán de manera personal al iniciar la diligencia, por el funcionario que la práctica. De no encontrarse persona alguna que la atienda se notificará por aviso, para tal efecto, se fijará copia del acta o de la resolución en la puerta de ingreso, o en un lugar visible del inmueble donde se desarrolle la acción de control. En los casos en los cuales se realicen controles en vía pública, y cuando el usuario aduanero se niegue a notificarse del auto comisorio, se dejará constancia en el acta de hechos y se continuará con diligencia, sin que ello invalide el procedimiento.» (Subrayado fuera del texto)

En consecuencia, los autos comisorios deberán notificarse personalmente y en caso de que no sea posible dicha notificación, se notificarán por aviso en los términos previstos del citado artículo 103 de la Ley 2586 de 2026.

En los anteriores términos, se absuelve su petición y se recuerda que la normativa, jurisprudencia y doctrina en materia tributaria, aduanera y de fiscalización cambiaria, en lo de competencia de esta Entidad, puede consultarse en el normograma DIAN: https://normograma.dian.gov.co/dian/.

Atentamente,



INGRID CASTAÑEDA CEPEDA
Subdirectora de Normativa y Doctrina (A)
Subdirección de Normativa y Doctrina
Dirección de Gestión Jurídica
www.dian.gov.co

Proyectó: Ana Maria Acosta Tabares - Subdirección de Normativa y Doctrina
Delcy Zulema Silva Meche – Subdirección de Normativa y Doctrina
Katerine Orejuela Arcia – Subdirección de Normativa y Doctrina
Sonia Ximena Rojas – Asesora Dirección General
Yarina Pérez Martínez – Subdirección de Normativa y Doctrina
Alvaro Alfredo Torrente Vergara – Subdirección de Normativa y Doctrina
Daniel Felipe Sandoval Vanegas - Subdirección de Normativa y Doctrina

Revisó: Viviana López López – Asesora Dirección de Gestión Jurídica
Ingrid Castañeda Cepeda- Subdirectora de Normativa y Doctrina (A)

Con copia a los siguientes destinatarios:
000775 - 2026DP000193796 del 21/06/2026, 744 del 26/06/2026, 000808 - 2026DP000202208 del 26/06/2026, 000827 - 026DP000200838 de 26/06/2026, 000868 - 2026DP000202327 del 27/06/2026, 000802 del 01/07/2026, 000831 del 06//07/2026, 2026DP000216216 del 11/07/2026, 2026DP000220640 del 16/07/2026, 000867 del 17/07/2026, 001208 del 21/07/2026, 000874 - 2026DP000225017 del 21/07/2026, 001209 del 28/07/2026, 001210 del 30/07/2026, 000956 -2026DP000240221 del 31/07/2026, 000980 - 2026DP000247189 del 05/08/2026, 001014 - 2026DP000247859 del 06/08/2026, 001211 del 10/08/2026, 001030 del 12/08/2026001037 del 13/08/2026, 001003 - 2026DP000256179 de 13/08/2026, 001212 del 25/08/2026, 001073 - 2026DP000277875 del 27/08/2026, 001022 - 2026DP000267237 del 21/08/2026, 001155 - 2026DP000303592 del 10/09/2026, 001198 - 2026DP000311032 del 15/09/2026, 001196 - 2026DP000316577 del 18/09/2026, 001200 - 2026DP000318933 del 20/09/2026, 001213 del 24/09/2026