

CONCEPTO 014271 int 1246 DE 2026

(julio 27)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

<Publicado en la página web de la DIAN: 10 de agosto de 2026>

DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES

Unidad Informática de Doctrina

Área del Derecho **Aduanero**

Banco de Datos **Aduanas**

Problema Jurídico ¿Qué sanción se debe imponer a un usuario de zona franca cuando supere los tres (3) incumplimientos dentro del período de doce (12) meses contados a partir del primer incumplimiento, a los que hace referencia el numeral 1.3.3 del artículo [66](#) del Decreto Ley 920 de 2023?

Tesis Jurídica Dando aplicación al principio de favorabilidad la sanción que se debe imponer a un usuario de zona franca cuando supere los tres (3) incumplimientos dentro del período de doce (12) meses contados a partir del primer incumplimiento, a los que hace referencia el numeral 1.3.3 del artículo [66](#) del Decreto Ley 920 de 2023, será la prevista en los numerales 15.5.1.3³ (si se trata de un usuario operador) o la 15.6.1.3 (si se trata de un usuario industrial y/o comercial de zona franca) del artículo [15](#) de la ley 2586 de 2026, según sea el caso.

Descriptores Tema: Infracción por el no pago consolidado de los tributos aduaneros, intereses, sanciones y valor del rescate
Descriptores: Pago consolidado de los tributos aduaneros, intereses, sanciones y valor del rescate Declaración Especial de Importación (DEI)
Infracciones de los Usuarios Operadores de Zona Franca
Infracciones de los usuarios industriales y comerciales de zona franca

Fuentes Formales Artículo [18](#) del Decreto 1165 de 2019
Artículo [526-4](#) de la Resolución No. 46 de 2019

Numeral 1.3 del artículo [66](#) del Decreto 920 de 2023
Números 15.5.1.3 y 15.6.1.3 del artículo [15](#) de la Ley 2586 de 2026

Extracto

1. 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]. Por lo que, 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].

PROBLEMA JURÍDICO

2. ¿Qué sanción se debe imponer a un usuario de zona franca cuando supere los tres (3) incumplimientos dentro del período de doce (12) meses contados a partir del primer incumplimiento, a los que hace referencia el numeral 1.3.3 del artículo [66](#) del Decreto Ley 920 de 2023?

TESIS JURÍDICA

3. Dando aplicación al principio de favorabilidad la sanción que se debe imponer a un usuario de zona franca cuando supere los tres (3) incumplimientos dentro del período de doce (12) meses contados a partir del primer incumplimiento, a los que hace referencia el numeral 1.3.3 del artículo [66](#) del Decreto Ley 920 de 2023, será la prevista en los números 15.5.1.3^[3] (si se trata de un usuario operador) o la 15.6.1.3 (si se trata de un usuario industrial y/o comercial de zona franca) del artículo [15](#) de la Ley 2586 de 2026, según sea el caso.

FUNDAMENTACIÓN

4. Las consecuencias del incumplimiento del pago consolidado previsto numeral 4^[8] del artículo [18](#)^[9] del Decreto 1165 de 2019, en concordancia con el artículo [526-4](#)^[10] de la Resolución No. 46 de 2019, remiten a lo previsto en el numeral 1.3 del artículo [66](#) del Decreto 920 de 2023. Con la expedición de la Ley 2586 de 2026, esta remisión debe leerse a la luz del párrafo 2 de su artículo [112](#), según el cual se entiende que las remisiones sancionatorias del Decreto [1165](#) de 2019 y del Decreto Ley [920](#) de 2023, se realizan a la mencionada Ley.

5. El numeral 1.3 del artículo [66](#) del Decreto 920 de 2023 estructuraba la sanción prevista para el incumplimiento del pago consolidado de tributos aduaneros, intereses, sanciones y valor del rescate, contemplando eventos de reincidencia, así: (i) para el primer incumplimiento, 100% del valor de los tributos aduaneros dejados de

cancelar; (ii) para el segundo, 150% y (iii) para el tercero, 200%^[12]. Por consiguiente, es claro precisar que dicha disposición normativa no contempló consecuencias sancionables para el cuarto o los subsiguientes incumplimientos.

6. Así, en materia administrativa sancionatoria rige el principio de tipicidad, derivado del principio del debido proceso regulado en el artículo 29 superior, conforme al cual la conducta infractora y su consecuencia sancionatoria deben estar previa y expresamente descritas en la norma, sin que sea admisible extender por analogía o interpretación extensiva las sanciones a supuestos no previstos en ella.

7. Ahora bien, el artículo 66 del Decreto 920 de 2023 fue derogado por el artículo 114 de la Ley 2586 de 2026. En su lugar, para los usuarios de Zona Franca, los numerales 15.5.1.3 (usuario operador) y 15.6.1.3 (usuarios industriales y comerciales) del artículo 15 de la mencionada Ley tipifican como infracción gravísima el no pago del IVA liquidado en la DEI de manera consolidada, con una multa del 100 % del impuesto dejado de pagar, por cada declaración; sin perjuicio de la exigibilidad de tributos, intereses y rescate.

8. En síntesis, se resaltan dos cambios sustanciales del tránsito normativo indicado: (i) primero, desaparece la escala de reincidencia prevista en los numerales 1.3.2 y 1.3.3 del artículo 66 del Decreto 920 de 2023, para el segundo y el tercer incumplimiento del pago consolidado; y (ii) segundo, la base de la multa a la que se refieren los numerales 15.5.1.3 y 15.6.1.3 del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026 corresponde al *"impuesto sobre las ventas dejado de pagar"*^[13], ya no a los *"tributos aduaneros dejados de cancelar"*.

9. Sobre este punto, aunque el nuevo régimen desagrega la sanción por declaración, el resultado conserva la misma proporción de la sanción que, según el Decreto 920 de 2023, se aplicaba por el periodo que totalizaba todas las DEI presentadas y aceptadas.

10. En todo caso, conviene recordar que el artículo 112 de la Ley 2586 de 2026 consagra, como regla general, la aplicación de la norma vigente al inicio de la operación o del 14 proceso administrativo que se encuentre en curso; no obstante, la sanción aplicable al usuario será la más favorable de conformidad con el principio de favorabilidad.

11. En conclusión, para el segundo y tercer incumplimiento del pago consolidado - que bajo el régimen derogado desencadenaban una sanción de multa equivalente al 150% y 200% del valor de los tributos aduaneros dejados de cancelar, respectivamente - procede aplicar de oficio solo la multa equivalente al 100% del IVA dejado de pagar, por cada declaración a la luz de los numerales 15.5.1.3 y 15.6.1.3 del artículo 15 de la Ley

2586 de 2026 de la Ley [2586](#) de 2026, por ser más favorable^[15] para el usuario de zona franca de que se trate.

12. Finalmente, para efectos sancionatorios será necesario determinar, en cada caso concreto, cuáles declaraciones no fueron efectivamente pagadas durante el periodo, toda vez que la infracción se configura y la sanción se calcula únicamente respecto de aquellas cuyo pago consolidado se omitió.

13. En los anteriores términos se resuelve 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/>

<NOTAS DE PIE DE PÁGINA>.

1. Cfr. Numeral 4 del artículo [56](#) del Decreto 1742 de 2020 y el artículo [7](#) de la Resolución DIAN 91 de 2021.

2. Cfr. Numeral 1 del artículo [56](#) del Decreto 1742 de 2020 y el artículo [7-1](#) de la Resolución DIAN 91 de 2021.

3. «15.5.1.3 y 15.6.1.3. No pagar el impuesto sobre las ventas liquidado en la declaración especial de importación de manera consolidada, cuando el declarante sea el usuario operador. La sanción aplicable será de multa equivalente al cien por ciento (100%) del impuesto sobre las ventas dejado de pagar, sin perjuicio de la exigibilidad del pago de los tributos aduaneros, intereses y rescate según corresponda, por cada declaración».

8. Modificado por el art. [5](#) del Decreto 659 de 2024.

9. Modificado por el artículo [6](#) del Decreto 360 de 2021.

10. Adicionado por el artículo [156](#) de la Resolución No. 39 del 07 de mayo de 2021.

12. La ocurrencia de estos dos últimos eventos se delimitó a *"un período de doce (12) meses contados a partir del primer incumplimiento"*.

13. Cfr. Parágrafo del artículo [483](#) del Decreto 1165 de 2019 y parágrafo 2 del artículo [526-1](#)

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

15. Al respecto, en el Concepto No. [16263](#) (Int. 1966) del 25 de noviembre de 2025 se indicó que: *"La aplicación del principio de favorabilidad encuentra un límite en las situaciones jurídicas consolidadas, las cuales no pueden ser alteradas*

retroactivamente sin afectar el principio de seguridad jurídica, cosa juzgada y confianza legítima. Por lo que, este principio solo opera respecto de situaciones jurídicas particulares que no se encuentran consolidadas, es decir, aquellas situaciones originadas al amparo de la norma anterior que aún no han adquirido firmeza ni se han definido de forma irreversible."