CONCEPTO 016686 int 1747 DE 2026

(septiembre 21)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

<Publicado en la página web de la DIAN: 5 de octubre de 2026>

DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES

Unidad Informática de Doctrina

Área del Derecho **Aduanero**

Banco de Datos **Aduanas**

Problema Jurídico **PROBLEMA JURÍDICO 1**

¿La ausencia de alguno de los documentos previstos en el artículo 4 del Decreto 2218 de 2017 constituye prueba suficiente para desconocer el método del valor de transacción declarado por el importador, aun cuando existen facturas comerciales, contratos, órdenes de compra, documentos de transporte y soportes de pago internacional que acrediten el precio realmente pagado o por pagar de las mercancías?

PROBLEMA JURÍDICO 2

¿La sola circunstancia de que el precio FOB declarado se inferior o igual al umbral previsto en el artículo 3 del Decreto 2218 de 2017 constituye, por sí misma, un indicio suficiente de fraude aduanero, subfacturación, lavado de activos o contrabando, o se requiere ser complementada con otros elementos objetivos de riesgo identificados por la autoridad aduanera?

PROBLEMA JURÍDICO 3

¿La aplicación de las medidas especiales previstas en el Decreto 2218 de 2017 resulta procedente cuando la autoridad aduanera no cuestiona la autenticidad de la factura comercial, la existencia

del proveedor extranjero, la realidad del pago internacional, ni la efectiva adquisición de la mercancía?

Tesis Jurídica

TESIS JURÍDICA 1

No. Los documentos señalados en el artículo 4 del Decreto 2218 de 2017 constituyen requisitos específicos que deben acreditarse cuando se importen o introduzcan a zona franca las mercancías previstas en el artículo 3 de ese mismo decreto, a un precio igual o inferior al umbral allí establecido. Su incumplimiento conlleva la no autorización del levante de las mercancías y suscita la controversia de valor en los términos previstos en el artículo 7 ibídem, pero no determina por sí mismo la procedencia o improcedencia de un método de valoración aduanera.

La determinación del valor en aduana, incluido el método del valor de transacción, se rige por las normas de valoración previstas en el Decreto 1165 de 2019, el Acuerdo de Valoración de la OMC y las normas de valoración aduanera de la Comunidad Andina. Por esa razón la aplicación de uno u otro método dependerá del cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas correspondientes y de los elementos probatorios aportados por el importador para sustentar el valor en aduana declarado.

TESIS JURÍDICA 2

La configuración de los delitos de fraude aduanero, contrabando o lavado de activos exige la concurrencia de los elementos y presupuestos previstos en los artículos 319, 320 y 323 de la Ley 599 de 2000, según corresponda. En consecuencia, la declaración de mercancías a un precio FOB inferior o igual al umbral establecido en el artículo 3 del Decreto 2218 de 2017 no constituye, por sí misma un indicio suficiente de la comisión de tales conductas.

Sin embargo, esta circunstancia permite a la autoridad aduanera adoptar medidas de control y gestión del riesgo y adelantar las

	investigaciones administrativas que correspondan a fin de garantizar el cumplimiento de las normas aduaneras, salvaguardar el adecuado recaudo de los tributos aduaneros y contribuir con la estabilidad de los sectores económicos correspondientes.
	TESIS JURÍDICA 3
	Las medidas especiales previstas en el Decreto 2218 de 2017 son aplicables cuando se pretenda importar o introducir a zona franca mercancías de las subpartidas señaladas en el artículo 3 de dicho decreto y estas sean declaradas a un precio igual o inferior al umbral allí establecido.
Descriptores	Zonas Francas liquidación de tributos aduaneros Valoración
Fuentes Formales	Artículos 3, 4 del Decreto 2218 de 2017

Extracto

1. Esta Subdirección está facultada para absolver las consultas escritas, presentadas de manera general, sobre la interpretación y aplicación de las normas tributarias, aduaneras y de fiscalización cambiaría, 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].

PROBLEMA JURÍDICO 1

2. ¿La ausencia de alguno de los documentos previstos en el artículo 4 del Decreto 2218 de 2017 constituye prueba suficiente para desconocer el método del valor de transacción declarado por el importador, aun cuando existen facturas comerciales, contratos, órdenes de compra, documentos de transporte y soportes de pago internacional que acrediten el precio realmente pagado o por pagar de las mercancías?

TESIS JURÍDICA 1

3. No. Los documentos señalados en el artículo 4 del Decreto 2218 de 2017 constituyen requisitos específicos que deben acreditarse cuando se importen o introduzcan a zona franca las mercancías previstas en el artículo 3 de ese mismo decreto, a un precio igual o inferior al umbral allí establecido. Su incumplimiento

conlleva la no autorización del levante de las mercancías y suscita la controversia de valor en los términos previstos en el artículo 7 ibídem, pero no determina por sí mismo la procedencia o improcedencia de un método de valoración aduanera.

4. La determinación del valor en aduana, incluido el método del valor de transacción, se rige por las normas de valoración previstas en el Decreto 1165 de 2019, el Acuerdo de Valoración de la OMC y las normas de valoración aduanera de la Comunidad Andina. Por esa razón la aplicación de uno u otro método dependerá del cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas correspondientes y de los elementos probatorios aportados por el importador para sustentar el valor en aduana declarado.

FUNDAMENTACIÓN

5. El artículo 4 del Decreto 2218 de 2017 exige que las personas naturales o jurídicas que pretendan importar al territorio aduanero nacional o introducir a zona franca mercancías de las subpartidas señaladas en el artículo 3 de ese mismo decreto, a precios iguales o inferiores al umbral allí establecido, deberán acreditar ante la autoridad aduanera competente el cumplimiento de los requisitos documentales previstos en dicha norma so pena de que no se les otorgue levante a las mercancías.

6. Los documentos exigidos suministran información relevante sobre la operación comercial, las partes intervinientes, la mercancía y su cadena de distribución y constituyen mecanismos de control y gestión del riesgo para la administración aduanera. Por esa razón, aunque el importador cumpla con los anteriores requisitos y en aplicación de lo previsto en el artículo 8 de ese mismo decreto, la operación se deberá incorporar en el sistema de gestión del riesgo de la Entidad.

7. Ahora bien, cuando el importador no acredita el cumplimiento de los anteriores requisitos y se genera la controversia de valor durante la diligencia de inspección, el artículo 7 del Decreto 2218 de 2017 establece que se podrá otorgar el levante constituyendo una garantía suficiente para asegurar el pago de los tributos aduaneros, sanciones e intereses a que haya lugar. Lo anterior implica que a continuación se deberá adelantar el estudio de valor correspondiente por parte del área de fiscalización aduanera.

8. Sin perjuicio de las exigencias documentales previstas en el Decreto 2218 de 2017, la determinación del valor en aduana de las mercancías se encuentra regulada por el régimen de valoración aduanera contenido en el Acuerdo sobre Valoración de la OMC, la Decisión 571 de la Comunidad Andina, su Reglamento Comunitario y el Decreto 1165 de 2019. De acuerdo con estas disposiciones, el valor en aduana deberá determinarse, en primer lugar, mediante el método del valor de transacción, entendido

como el precio realmente pagado o por pagar por las mercancías importadas, siempre que se cumplan los requisitos previstos para su aplicación.

9. Para acreditar el valor en aduana declarado mediante el método del valor de transacción, el importador podrá aportar la factura comercial, contratos, órdenes de compra, documentos de transporte, comprobantes de pago y cualquier otro documento que permita verificar la realidad de la transacción, el precio realmente pagado o por pagar y las circunstancias comerciales de la negociación. Aportada esta documentación, le corresponderá a la autoridad aduanera valorar integralmente estos elementos probatorios con el fin de establecer la veracidad del valor declarado.

10. De lo anterior se concluye que la ausencia de alguno de los documentos exigidos por el artículo 4 del Decreto 2218 de 2017 no conlleva automáticamente el rechazo de la aplicación del método del valor de transacción, pues su procedencia deberá establecerse con fundamento en las normas de valoración aduanera mencionadas con anterioridad y en el análisis de la totalidad de las pruebas aportadas para sustentar el valor en aduana declarado.

PROBLEMA JURÍDICO 2

11. ¿La sola circunstancia de que el precio FOB declarado se inferior o igual al umbral previsto en el artículo 3 del Decreto 2218 de 2017 constituye, por sí misma, un indicio suficiente de fraude aduanero, subfacturación, lavado de activos o contrabando, o se requiere ser complementada con otros elementos objetivos de riesgo identificados por la autoridad aduanera?

TESIS JURÍDICA 2

12. La configuración de los delitos de fraude aduanero, contrabando o lavado de activos exige la concurrencia de los elementos y presupuestos previstos en los artículos 319, 320 y 323 de la Ley 599 de 2000, según corresponda. En consecuencia, la declaración de mercancías a un precio FOB inferior o igual al umbral establecido en el artículo 3 del Decreto 2218 de 2017 no constituye, por sí misma un indicio suficiente de la comisión de tales conductas.

13. Sin embargo, esta circunstancia permite a la autoridad aduanera adoptar medidas de control y gestión del riesgo y adelantar las investigaciones administrativas que correspondan a fin de garantizar el cumplimiento de las normas aduaneras, salvaguardar el adecuado recaudo de los tributos aduaneros y contribuir con la estabilidad de los sectores económicos correspondientes.

FUNDAMENTACIÓN

14. El Decreto 2218 de 2017 fue expedido por el Gobierno Nacional con el propósito de fortalecer los mecanismos de gestión de riesgo y el control aduanero frente a posibles prácticas de fraude asociadas a la importación de fibras, hilados, tejidos, confecciones y calzado. Estas medidas respondieron a la necesidad de ejercer un control sobre el ingreso de mercancías consideradas sensibles para determinados sectores de la economía nacional, tal como se expuso en la Sesión 307 de 10 de noviembre de 2017 del Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior.

15. En desarrollo de dicho propósito, los artículos 2 y 3 del Decreto 2218 de 2017 establecieron umbrales aplicables a la importación de mercancías clasificadas en los Capítulos 52 al 64 del Arancel de Aduanas. A su vez, el artículo 4 dispuso que cuando tales mercancías fueran importadas o introducidas a zona franca a precios iguales o inferiores a los umbrales establecidos en dicha norma, el importador debía acreditar el cumplimiento de ciertos requisitos documentales, entre ellos, la presentación anticipada de un formato de identificación y responsabilidad y los demás documentos previstos en dicha disposición.

16. El parágrafo del artículo 4 precisa que estos documentos son soportes de la declaración de importación por lo que su no presentación o su presentación extemporánea da lugar a la improcedencia o no autorización de levante de las mercancías.

17. Por su parte, el artículo 7 del citado decreto prevé que, cuando durante la diligencia de inspección se genere una controversia en materia de valoración aduanera, el importador podrá obtener el levante de las mercancías mediante la constitución de una garantía que asegure el pago de los tributos aduaneros, sanciones e intereses a que haya lugar. Otorgado el levante, la información correspondiente deberá remitirse al área de fiscalización aduanera para el respectivo estudio de valor.

18. Asimismo, el artículo 8 establece que las operaciones de importación de fibras, hilados, tejidos, confecciones y calzado clasificadas en las partidas y subpartidas allí señaladas, cuando sean declaradas a precios iguales o inferiores a los umbrales previstos en el artículo 3, deben ser reportadas a la Subdirección de Gestión de Análisis Operacional de la DIAN para su incorporación al sistema de gestión del riesgo de la entidad.

19. De lo anterior se desprende que la declaración de mercancías por debajo de los umbrales establecidos en el Decreto 2218 de 2017 no genera automáticamente la presunción de una conducta ilícita. Lo que produce es la activación de mecanismos especiales de control y gestión del riesgo orientados a identificar, evaluar y verificar

operaciones que, por sus características, ameritan una revisión más detallada por parte de la administración aduanera.

20. En este contexto, el hecho de declarar un precio FOB igual o inferior a los umbrales previstos en el artículo 3 del Decreto 2218 de 2017 constituye un criterio normativo para la activación de controles aduaneros, pero no un indicio autónomo y suficiente de fraude aduanero, contrabando o lavado de activos. La eventual configuración de estas conductas requiere la verificación de los elementos objetivos y subjetivos previstos en la legislación penal, así como la valoración integral de los hechos y de las pruebas obtenidas en cada caso concreto.

21. En consecuencia, la determinación de la existencia de conductas constitutivas de fraude aduanero, contrabando o lavado de activos no puede sustentarse exclusivamente en el valor FOB declarado de las mercancías, sino que exige la concurrencia de otros elementos de juicio que permitan inferir razonablemente la realización de tales conductas conforme a las disposiciones legales aplicables.

PROBLEMA JURÍDICO 3

22. ¿La aplicación de las medidas especiales previstas en el Decreto 2218 de 2017 resulta procedente cuando la autoridad aduanera no cuestiona la autenticidad de la factura comercial, la existencia del proveedor extranjero, la realidad del pago internacional, ni la efectiva adquisición de la mercancía?

TESIS JURÍDICA 3

23. Las medidas especiales previstas en el Decreto 2218 de 2017 son aplicables cuando se pretenda importar o introducir a zona franca mercancías de las subpartidas señaladas en el artículo 3 de dicho decreto y estas sean declaradas a un precio igual o inferior al umbral allí establecido.

FUNDAMENTACIÓN

24. El artículo 2 del Decreto 2218 de 2017 dispone que las medidas especiales allí previstas se aplican a las importaciones de fibras, hilados, tejidos, confecciones y calzado comprendidos en los Capítulos 52, 53, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 62, 63 y 64 del Arancel de Aduanas, cuando el precio FOB declarado sea igual o inferior al umbral establecido en el artículo 3 del mismo decreto.

25. A su vez, el artículo 4 ibídem establece que las personas naturales o jurídicas que pretendan importar al territorio aduanero nacional o introducir a zona franca mercancías provenientes del exterior consistentes en fibras, hilados, tejidos, confecciones y calzado clasificados en las subpartidas señaladas en el artículo 3o del

decreto, a un precio igual o inferior al umbral allí previsto, deberán acreditar ante la División de Gestión de la Operación Aduanera de la Dirección Seccional de Aduanas o de Impuestos y Aduanas con jurisdicción en el lugar de arribo, el cumplimiento de los requisitos exigidos en esa disposición normativa. El incumplimiento de dichos requisitos tiene como consecuencia la no autorización del levante de las mercancías.

26. En consecuencia, para determinar la procedencia de las medidas especiales previstas en el Decreto 2218 de 2017, el criterio relevante es que las mercancías comprendidas en las subpartidas allí señaladas sean declaradas a un precio igual o inferior al umbral establecido en su artículo 3. Por tanto, la aplicación de dichas medidas no está supeditada a que la autoridad aduanera cuestione la autenticidad de la factura comercial, la existencia del proveedor extranjero, la realidad del pago internacional o la efectiva adquisición de las mercancías, pues estos aspectos no constituyen presupuestos para su exigibilidad.

27. En los anteriores términos se absuelve su petición y se recuerda que la normativa, jurisprudencia y doctrina en materia tributaria, aduanera y de fiscalización cambiaría, 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. **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 articulo 7-1 de la Resolución DIAN 91 de 2021**