

100208192-462

**Radicado Virtual No.  
000S2023002506**

Bogotá, D.C., 21 de abril de 2023.

Cordial saludo,

De conformidad con el artículo 56 del Decreto 1742 de 2020, este Despacho está facultado para absolver las consultas escritas generales que se formulen sobre la interpretación y aplicación de las normas tributarias, aduaneras y de fiscalización cambiaria, en el marco de las competencias de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Por consiguiente, no corresponde a este Despacho, en ejercicio de las funciones descritas anteriormente, prestar asesoría específica para atender casos particulares, ni juzgar o calificar las decisiones tomadas por otras dependencias o entidades.

Mediante el radicado de la referencia, el peticionario solicita y consulta lo siguiente:

1. “se nos suministre (...) la exposición de motivos (...) o antecedentes (...) que se tomaron en cuenta para establecer como causales de aprehensión de mercancías tanto la establecida en el segundo inciso del numeral 1 del artículo 647 del Decreto 1165 de 2019, como la consignada en el numeral 37 ibidem”.
2. “cuáles son los estándares probatorios que la DIAN tiene establecidos hasta este momento (...) para dar como ocurrida tanto la causal de aprehensión contenida en el segundo inciso del numeral 1, como la causal compendiada en el numeral 37, ambas halladas en el artículo (sic) 647 referido”.
3. “si el establecimiento de las causales de aprehensión en cita tuvo uno o variados autores y que (sic) instrucciones recibieron o éste o éstos para el establecimiento de tales causales”
4. “denos las actas de las sesiones, reuniones, discusiones, etc., que se llevaron a cabo para la adopción de las causales de aprehensión contenidas en el segundo inciso del numeral 1 mencionado, como la establecida en el numeral 37 citado”

Sobre el particular, este Despacho se permite realizar las siguientes precisiones:

Frente al **primer punto**, antes que nada, se debe establecer si las causales de aprehensión y decomiso de mercancías de que tratan los numerales 1 y 37 del artículo 647 del Decreto



1165 de 2019 fueron introducidas por el citado Decreto, o si -por el contrario- éstas fueron retomadas de la anterior normativa aduanera; veamos:

Artículo 502 del Decreto 2685 de 1999	Artículo 550 del Decreto 390 de 2016 (modificado por el artículo 150 del Decreto 349 de 2018)	Artículo 647 del Decreto 1165 de 2019
"1.2 Cuando el ingreso de mercancías se realice por lugares no habilitados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, salvo que se configure el arribo forzoso legítimo a que se refiere el artículo 1541 del Código de Comercio."	"1. Cuando se trate de mercancías no presentadas conforme con la regulación aduanera vigente.  Tratándose de ingreso al territorio aduanero nacional por lugar no habilitado, la aprehensión y decomiso recaerá sobre el medio de transporte y las mercancías a bordo del mismo."	"1. Cuando se trate de mercancías no presentadas de conformidad con lo previsto en el artículo 294 del presente decreto.  Tratándose de ingreso al territorio aduanero nacional por lugar no habilitado, la aprehensión y decomiso recaerá sobre el medio de transporte y las mercancías a bordo del mismo."
	"49. El medio de transporte en el que se haya encontrado mercancía objeto de aprehensión por causales previstas en la regulación aduanera será igualmente objeto de esta aprehensión y decomiso, de conformidad con estas mismas causales y conforme a los procedimientos previstos por la regulación aduanera vigente, siempre que la cuantía de las mercancías permitan la adecuación de la conducta al delito de contrabando o contrabando de hidrocarburos; o cuando el medio de transporte ha sido especialmente construido, adaptado, modificado o adecuado de alguna manera con el propósito de ocultar mercancías."	"37. El medio de transporte en el que se haya encontrado mercancía objeto de aprehensión por las causales previstas en el presente artículo, siempre que la cuantía de la mercancía adecúe la conducta al delito de contrabando o contrabando de hidrocarburos; o cuando el medio de transporte ha sido especialmente construido, adaptado, modificado o adecuado de alguna manera con el propósito de ocultar mercancías."

De la anterior comparativa se tiene que:

- La causal de aprehensión y decomiso de mercancías prevista en el numeral 1 del artículo 647 *ibidem* ha hecho parte de la normativa aduanera desde el Decreto 2685 de 1999.



- La causal de aprehensión y decomiso de mercancías prevista en el numeral 37 del artículo 647 *ibidem* ha hecho parte de la normativa aduanera desde la modificación al Decreto 390 de 2016 por parte del Decreto 349 de 2018.

Así las cosas, el Decreto 1165 de 2019 simplemente ha retomado lo plasmado en los Decretos 2685 de 1999, 390 de 2016 y 349 de 2018, tal y como fue expuesto, precisamente, en su memoria justificativa:

“La aplicación escalonada autorizada por la Ley 1609 de 2013, ha implicado tener vigentes una diversidad de normas, de los Decretos 2685 de 1999, 390 de 2016, 349 de 2018, 2147 de 2016, y 659 de 2018, junto con sus respectivas resoluciones reglamentarias, y ha dificultado la correcta y efectiva aplicación de la normatividad por parte de los usuarios aduaneros, y los operadores administrativos y jurídicos en general.”

Ahora bien, resulta apropiado anotar que:

- La causal de aprehensión prevista en el segundo inciso del numeral 1 del artículo 647 del Decreto 1165 de 2019, el cual se refiere a la aprehensión y decomiso del medio de transporte cuando éste ingrese por lugar no habilitado, tuvo su origen en el ejercicio del control aduanero con el fin neutralizar las conductas de contrabando y lavado de activos, garantizar la seguridad en fronteras y, en general, la seguridad de la cadena logística.
- Por otra parte, la causal de que trata el numeral 37 de la misma norma tuvo su origen en la Ley 1762 de 2015, en cuya exposición de motivos se indicó:

“(…) las Conductas Perseguidas que el proyecto de ley busca atacar y las herramientas que por él se crean, deben ser consideradas como un objetivo de interés nacional. Este proyecto de ley, en conjunto con otras iniciativas adoptadas por el Estado colombiano, tales como (i) la Estrategia Integral de Lucha contra el Contrabando y el Comercio Delictivo, adoptada por el Consejo Superior de Comercio Exterior el 1º de abril de 2013 por recomendación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Programa de Transformación Productiva y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, (ii) la campaña de promoción de compras responsables impulsada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Programa de Transformación Productiva, y (iii) las acciones contundentes que a lo largo de 2012 y 2013 han venido ejecutando la Policía Fiscal y Aduanera, la DIAN y la Fiscalía General de la Nación, en contra de los contrabandistas, lavadores de activos y evasores fiscales, demuestra la férrea voluntad del Gobierno Nacional para derrotar estos flagelos.

El Estado colombiano ha declarado a los contrabandistas, lavadores de activos y evasores fiscales, como objetivos de alto valor, lanzando de tal forma una declaración de guerra en contra de las estructuras organizadas y mafias delincuenciales que ponen en riesgo la seguridad nacional, tal como en algún momento lo hizo en contra del flagelo del narcotráfico.

(…)



Con la aprobación de la Estrategia Integral de Lucha contra el Contrabando el Consejo Superior de Comercio Exterior formuló con carácter de urgencia una serie de recomendaciones a distintas entidades del Estado para acelerar y fortalecer la lucha contra el comercio delictivo y contrabando, como resultado de la iniciativa presentada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y el Programa de Transformación Productiva. (...)

(...)

El comercio delictivo, el contrabando y la evasión fiscal son actividades altamente lucrativas que atentan, entre otros, contra la competencia leal y las reglas del libre mercado. Por esto, la lucha contra esos flagelos solo puede lograrse a través de una estrategia integral, que atienda a las diferentes causas generadoras de dichos fenómenos. Por esta razón, es vital que el Estado emprenda la implementación de las recomendaciones dadas por el Consejo Superior de Comercio Exterior del pasado 1 de abril de 2013, entre las cuales se encuentra la expedición de la ley propuesta por medio de este proyecto de ley.

### 3.2. Soluciones especiales

(...)

3.2.2. Articulación de las funciones de control aduanero con las funciones de persecución penal

(...)

3.2.4. Se establecen normas para fortalecer la infraestructura en materia de control aduanero

(...)” (cfr. Gaceta del Congreso No. 744 del 18 de septiembre de 2013)

Sobre el **segundo punto**, es menester remitirse a lo dispuesto en los artículos 653 y siguientes del Decreto 1165 de 2019, que establecen el régimen probatorio en materia aduanera, el cual, admite “como medios de prueba los documentos propios del comercio exterior, los señalados en el presente Decreto, en los acuerdos comerciales, convenios de cooperación y asistencia mutua y tratados suscritos por Colombia y, en lo que fuere pertinente, en el régimen probatorio previsto por el Estatuto Tributario y en el Código General del Proceso, tales como la declaración de parte, la confesión, el testimonio, interrogatorio de parte, el dictamen pericial, la inspección aduanera e inspección contable, los documentos, los indicios, los informes y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del funcionario aduanero acerca de los hechos” (subrayado fuera de texto) (cfr. artículo 655).

Por ende, ante la ausencia del sistema probatorio de tarifa legal, no es posible establecer por medio de reglamentación un estándar probatorio para determinar la configuración de las causales *sub examine*.

Finalmente, en relación con el **tercer y cuarto punto**, se retoma lo expuesto en el primer punto; esto es, que con la expedición del Decreto 1165 de 2019 se unificó el articulado vigente hasta ese momento, sin que sobre precisar que tal Decreto -como cualquier otro- fue suscrito por los ministerios del ramo correspondiente y el Presidente de la República, en uso de sus facultades constitucionales y legales.

En los anteriores términos se resuelve su solicitud y finalmente le manifestamos que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN-, con el fin de facilitar a los contribuyentes, usuarios y público en general el acceso directo a sus pronunciamientos doctrinarios, ha publicado en su página de internet [www.dian.gov.co](http://www.dian.gov.co), la base de conceptos en materia tributaria, aduanera y cambiaria expedidos desde el año 2001, la cual se puede ingresar por el ícono de «Normatividad» –«Doctrina», oprimiendo el vínculo «Doctrina Dirección de Gestión Jurídica».

Atentamente,

**RAMIREZ CASTAÑEDA**  
**ALFREDO**

Firmado digitalmente por  
RAMIREZ CASTAÑEDA ALFREDO  
Fecha: 2023.04.21 11:56:42 -05'00'

**ALFREDO RAMÍREZ CASTAÑEDA**  
Subdirector de Normativa y Doctrina  
Dirección de Gestión Jurídica  
UAE-Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales  
Bogotá, D.C.

Proyectó: Ana María Acosta Tabares

Revisó: Irma Luz Marín Cabarcas y Comité Aduanero de Normativa y Doctrina del 13/04/2023