



DIAN

**Radicado Virtual No.
00012024008726**

100208192-303

Bogotá, D.C., 29 de abril de 2024

Ref.: Adición al Concepto General Unificado 032143 - interno 1465 de diciembre 31 de 2019 sobre Procedimientos Administrativos Aduaneros

Tema: Procedimiento Administrativo Aduanero
Descriptores: Favorabilidad - Sanción Mínima
Gradualidad
INFAD
Allanamiento
Sanción de Amonestación
Fuentes formales: Artículo 13 Constitución Política
Artículo 3 CPACA
Artículos 3,5,15, 16, 21,22, 24,67,106, 107 113, y 129
Decreto Ley 920 de 2023.
Artículo 4 Resolución 95 de 2023

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 cambiaria, en lo de competencia de la DIAN¹. 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 2019².

Mediante el presente pronunciamiento, esta Subdirección absolverá una serie de interrogantes formulados en torno a la interpretación y aplicación de las disposiciones del Decreto ley 920 de 2023 y a la vez, adiciona el **Concepto 032143 - interno 1465 de diciembre 31 de 2019 sobre Procedimientos Administrativos Aduaneros** con: **(i)** la introducción del numeral 1.5.2 a la Sección 1.5. (Gestión Persuasiva), **(ii)** el numeral 18.2.4 al Descriptor 18.2 (Principio de Favorabilidad), **(iii)** los numerales 18.3.2., 18.3.3. y 18.3.4, al Descriptor 18.3. (*Gradualidad*), **(iv)** los numerales 18.4.2. y 18.4.3. al Descriptor 18.4 (Servicio Informático de registro de infractores y antecedentes aduaneros – INFAD); se crean: **(v)** el Descriptor 18.7 (Allanamiento) y los numerales 18.7.1, 18.7.2. y 18.7.3, **(vi)** el Descriptor 18.8 (Sanción de Amonestación) y el numeral 18.8.1.

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.

Subdirección de Normativa y Doctrina

Carrera 8 # 6C-54. Piso 4. Edificio San Agustín | (601) 7428973- 3103158107

Código postal 111711

www.dian.gov.co

Formule su petición, queja, sugerencia o reclamo en el Sistema PQSR de la DIAN



Sección 1.5 Gestión Persuasiva.

1.5.2. Descriptor: Emplazamiento, requerimiento especial aduanero e invitación.

¿Cuál es la diferencia entre la invitación persuasiva, emplazamiento y requerimiento especial aduanero?

El requerimiento especial aduanero³ y el emplazamiento⁴ son actos administrativos expedidos por la autoridad aduanera para dar inicio al proceso administrativo sancionatorio ordinario⁵ y abreviado⁶ con el que se vincula al infractor, terceros y garante al proceso para que ejerzan su derecho de contradicción y defensa. Es de precisar que, para la imposición de las sanciones que corresponden a las infracciones gravísimas y graves, se adelanta el procedimiento sancionatorio ordinario del artículo 106 y siguientes del Decreto ley 920 de 2023, en tanto que las sanciones previstas para las infracciones leves se imponen a través del proceso sancionatorio abreviado según lo dispone el artículo 129 del citado decreto.

A contrario sensu, la invitación persuasiva⁷ adelantada por la autoridad aduanera se origina de la detección de indicios de inexactitud en la declaración de importación o la comisión de una infracción cuya sanción es de tipo monetario. Esta invitación, es previa al inicio del proceso administrativo que corresponda, para que el usuario aduanero presente la declaración a que haya lugar, liquidando y pagando los tributos aduaneros, con sus respectivos intereses,

3 Decreto ley 920 de 2023, Artículo 107. Requerimiento especial aduanero. La autoridad aduanera formulará requerimiento especial aduanero contra el presunto autor o autores de una infracción aduanera, para proponer la imposición de la sanción correspondiente; o contra el declarante o usuario aduanero, para formular liquidación oficial de corrección o de revisión. Con la notificación del requerimiento especial aduanero se inicia formalmente el proceso administrativo correspondiente

4 Decreto ley 920 de 2023, Artículo 129 Dentro del mes siguiente a la fecha en que se establezca el incumplimiento de la obligación, la dependencia competente emplazará por el hecho advertido al usuario aduanero, a los terceros a que hubiere lugar y al garante.

5 Artículo 106 y siguientes del Decreto Ley 920 de 2023.

6 Artículo 129 del Decreto Ley 920 de 2023.

⁷ Artículo 4 de la Resolución 95 de 2023:

ARTÍCULO 4o. CONTENIDO DE LA INVITACIÓN PERSUASIVA. La gestión persuasiva se realizará mediante la invitación de que trata el artículo [5o](#) del Decreto Ley 920 de 2023, la cual deberá contener como mínimo la siguiente información:

1. Ciudad y fecha de expedición.
2. Nombre o razón social del declarante o usuario aduanero.
3. Número de identificación tributaria.
4. Dirección registrada en el RUT y correo electrónico del declarante o usuario aduanero.
5. Declaración aduanera inexacta objeto de invitación persuasiva y/o descripción de la(s) infracción(es) cuya sanción sea de tipo monetario.
6. Identificación de la presunta inexactitud o incumplimiento.
7. Fundamentos de hecho y de derecho de la invitación persuasiva.
8. Información sobre los beneficios a los cuales se puede acoger para reducir la sanción, de conformidad con lo previsto en los artículos [23](#) y [24](#) del Decreto Ley 920 de 2023.
9. Plazo y dirección para enviar respuesta a la invitación persuasiva.
10. Indicación de que la invitación persuasiva se notificará electrónicamente. En caso de no ser posible se notificará por correo físico.
11. Firma del funcionario competente.

Subdirección de Normativa y Doctrina

Carrera 8 # 6C-54. Piso 4. Edificio San Agustín | (601) 7428973- 3103158107

Código postal 111711

www.dian.gov.co

Formule su petición, queja, sugerencia o reclamo en el Sistema PQSR de la DIAN

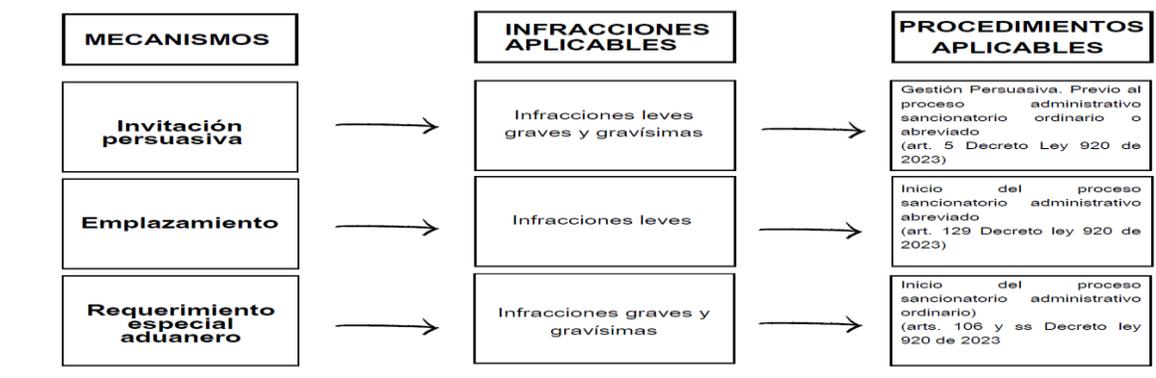


sanción, rescate, o allanándose a la sanción procedente con los beneficios de reducción correspondientes.

La falta de respuesta a la invitación persuasiva no le ocasiona al usuario aduanero sanción alguna. Sin embargo, cuando no se corrige la declaración de importación o no se allana, o habiéndose corregido no subsanan las inconsistencias detectadas o no se cumple con los requisitos para que proceda el allanamiento, la autoridad aduanera adelanta el proceso administrativo que corresponda. Cuando como resultado de la gestión persuasiva se adelanta el proceso administrativo sancionatorio, los términos para decidir de fondo empezarán a correr en la forma establecida en los artículos 113⁸ y 129⁹ para los procesos sancionatorios ordinario y abreviado.

De lo antepuesto, se presenta el siguiente cuadro sobre las diferencias entre la invitación persuasiva, el emplazamiento y el requerimiento especial aduanero:

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS



18.2. Descriptor. Principio favorabilidad

18.2.4. Aplicación de la sanción mínima del Decreto ley 920 de 2023.

⁸ Artículo 113 del Decreto ley 920 de 2023. Acto administrativo que decide de fondo. La autoridad aduanera dispondrá de setenta (70) días para expedir y notificar el acto administrativo que decida de fondo sobre la imposición de la sanción, la formulación de la liquidación oficial o el archivo del expediente, si a ello hubiere lugar, término que se contará así: 1. A partir del día siguiente al vencimiento del término para responder el requerimiento especial aduanero, cuando no hubiere pruebas que decretar, ni a petición de parte ni de oficio. 2. A partir del día siguiente al de la presentación de la respuesta al requerimiento especial aduanero, donde el interesado renuncie al resto del término que faltare, siempre y cuando no hubiere nuevas pruebas que decretar, ni a petición de parte, ni de oficio. 3. A partir del día siguiente a la notificación del auto que cierra el periodo probatorio.

⁹ Artículo 129 Decreto ley 920 de 2023 A partir del día siguiente al vencimiento del término para dar respuesta al emplazamiento, la dependencia competente contará con treinta (30) días hábiles para proferir la decisión de fondo correspondiente.



¿La sanción mínima del artículo 16 del Decreto ley 920 de 2023 aplica a las sanciones de multas de las infracciones cometidas en vigencia del Decreto 1165 de 2019?

El principio de favorabilidad consagrado en el artículo 3 del Decreto ley 920 de 2023 establece 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 que favorezca al interesado, la autoridad aduanera la aplicará oficiosamente.

(Subrayado fuera de texto)

Al respecto, en Sentencias C-619/01, C- 181/02 y C-592/05 la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el conflicto de leyes en el tiempo y ha establecido unos lineamientos para determinar la norma que debe aplicarse en un caso en particular, cuando entra a regir una nueva ley y se presentan situaciones jurídicas en curso.

A continuación, se transcriben apartes de las referenciadas sentencias:

“Con fundamento en las normas constitucionales transcritas, puede afirmarse que en relación con los efectos de la ley en el tiempo la regla general es la irretroactividad, entendida como el fenómeno según el cual la ley nueva rige todos los hechos y actos que se produzcan a partir de su vigencia. Obviamente, si una situación jurídica se ha consolidado completamente bajo la ley antigua, no existe propiamente un conflicto de leyes, como tampoco se da el mismo cuando los hechos o situaciones que deben ser regulados se generan durante la vigencia de la ley nueva. La necesidad de establecer cuál es la ley que debe regir un determinado asunto, se presenta cuando un hecho tiene nacimiento bajo la ley antigua pero sus efectos o consecuencias se producen bajo la nueva, o cuando se realiza un hecho jurídico bajo la ley antigua, pero la ley nueva señala nuevas condiciones para el reconocimiento de sus efectos.

La fórmula general que emana del artículo 58 de la Constitución para solucionar los anteriores conflictos, como se dijo, es la irretroactividad de la ley, pues ella garantiza que se respeten los derechos legítimamente adquiridos bajo la ley anterior, sin perjuicio de que se afecten las meras expectativas de derecho. No obstante, la misma Carta fundamental en el mencionado artículo, autoriza expresamente la retroactividad de las leyes penales benignas al reo, o de aquellas que comprometen el interés público o social. Ahora bien, cuando se trata de situaciones jurídicas en curso, que no han generado situaciones consolidadas ni derechos adquiridos en el momento de entrar en vigencia la nueva ley, ésta entra a regular dicha situación en el estado en que esté, sin perjuicio de que se respete lo ya surtido bajo la ley antigua.¹⁰

“El principio de favorabilidad constituye un elemento fundamental del debido proceso que no puede desconocerse. El carácter imperativo del inciso segundo del artículo 29 de la Carta no deja duda al respecto. Así, en el caso de sucesión de leyes en el tiempo, si la nueva ley es desfavorable en relación con la derogada, ésta será la que se siga aplicando a todos los hechos delictivos que se cometieron durante su vigencia, que es lo que la doctrina denomina

¹⁰ Sentencia C – 619de 2001citado en el Oficio 051548 del 25 de junio de 2009



ultractividad de la ley. La retroactividad, por el contrario, significa que cuando la nueva ley contiene previsiones más favorables que las contempladas en la ley que deroga, la nueva ley se aplicará a los hechos delictivos ocurridos con anterioridad a su vigencia.¹¹

“Para efectuar la aplicación favorable de la norma y dar entidad al principio mismo se recurre generalmente a dos vías la de la retroactividad de la ley, fenómeno en virtud del cual la norma nacida con posterioridad a los hechos regula sus consecuencias jurídicas como si hubiese existido en su momento, y la de la ultra-actividad de la norma, que actúa cuando la ley favorable es derogada por una más severa, pero la primera proyecta sus efectos con posterioridad a su desaparición respecto de hechos acaecidos durante su vigencia.”¹²

(Subrayado fuera de texto)

En línea con lo anterior, si se presenta un hecho constitutivo de una infracción administrativa en vigencia del Decreto 1165 de 2019 y con posterioridad entra a regir el Decreto ley 920 de 2023, ello dará lugar a que se aplique el decreto que ofrezca condiciones más favorables para el infractor.

De otro lado, la sanción mínima es creada por el artículo 16 del Decreto ley 920 de 2023 cuyo monto equivale a un valor mínimo (10 UVT) de la sanción de multa de una infracción administrativa aduanera, luego de que dicha sanción haya sido reducida¹³, por el infractor o la autoridad aduanera. A manera de ejemplo, si el monto de la sanción reducida corresponde a un valor inferior a 10 UVT (ejemplo 6 UVT), la sanción a imponer no será 6 UVT sino 10 UVT. En ese orden, la figura de la sanción mínima opera como un tope mínimo.

De lo antepuesto, es dable distinguir las siguientes situaciones que se pueden presentar frente a la aplicación de la sanción mínima con respecto a los hechos ocurridos en vigencia del Decreto 1165 de 2019 y Decreto ley 920 de 2023:

¹¹ Sentencia C – 592/05 citado en el Oficio 022410 del 18 de octubre de 2016

¹² Sentencia C -181 del 12 marzo de 2002

¹³ Decreto ley 920 de 2023 **ARTÍCULO 23. REDUCCIÓN DE LA SANCIÓN.** El valor de la sanción de multa se reducirá en los siguientes eventos:

1. Por allanamiento a la comisión de la infracción, conforme lo previsto en el artículo 24 del presente decreto.
2. Por información extemporánea, en los casos expresamente previstos en este decreto y en el Decreto 1165 de 2019, o aquel que lo modifique, adicione o sustituya.
3. Por finalización extemporánea de un régimen o modalidad y hasta antes de la intervención de la autoridad aduanera.

La reducción de la sanción por las causales contempladas en los numerales 2 y 3 del presente artículo será del ochenta por ciento (80%) del valor inicial de la sanción. Esta será susceptible de acumularse con la reducción por allanamiento sin que sea inferior a la sanción mínima.

ARTÍCULO 609. REDUCCIÓN DE LA SANCIÓN. <Artículo derogado por el artículo 155 del Decreto Ley 920 de 2023 a partir del 9 de junio de 2023> El valor de la sanción de multa se reducirá en los siguientes eventos:

1. Por allanamiento a la comisión de la infracción, conforme lo previsto en el presente decreto.
2. Por información extemporánea, en los casos expresamente previstos en este decreto.
3. Por finalización extemporánea de un régimen o modalidad y hasta antes de la intervención de la autoridad aduanera.

La reducción de la sanción por las causales contempladas en los numerales 2 y 3 del presente artículo será del ochenta por ciento (80%) del valor inicial de la sanción. Esta reducción es susceptible de acumularse con la reducción por allanamiento.



1. Como se ha reiterado, la sanción mínima de 10 UVT ha sido creada por el Decreto ley 920 de 2023¹⁴ y esta, no se encontraba contemplada en el Decreto 1165 de 2019. Por tanto, cuando el monto de la sanción a liquidar, incluida la sanción reducida de una infracción administrativa ocurrida en vigencia del Decreto 1165 de 2019, resulta ser inferior al de la sanción mínima, la autoridad aduanera debe preferir aplicar la situación menos gravosa para el infractor, es decir, la sanción inferior al tope de los 10 UVT.
2. Si los hechos constitutivos de una infracción administrativa aduanera ocurren en vigencia del Decreto ley 920 de 2023, el tope mínimo del monto de la sanción, previa su reducción, será de 10 UVT, sí a ello hubiere lugar, conforme lo previsto en el artículo 16 del Decreto ley 920 de 2023.

18.3. Descriptor: Gradualidad

18.3.2. Criterios para graduar la sanción.

¿En qué eventos aplican los numerales 3 y 4 del artículo 22 del Decreto Ley 920 de 2023?

El artículo 22 del Decreto ley 920 de 2023 establece lo siguiente:

Artículo 22. Gradualidad. En los siguientes eventos, la sanción se graduará como se indica en cada caso:

(...)

3. En el evento en que el usuario aduanero incurra tres (3) veces en la misma infracción sancionada mediante acto administrativo en firme o aceptada en virtud de allanamiento, dentro de los últimos tres (3) años contados a partir de la expedición del Requerimiento Especial Aduanero, podrá aplicar los porcentajes de reducción por allanamiento en los términos del parágrafo 2 del artículo 24 del presente decreto.

4. Cuando en el término de tres (3) años, se incurra más de dos (2) veces en la misma infracción leve sancionada mediante acto administrativo en firme con amonestación, procederá para la tercera y las siguientes infracciones, sanción de multa por ciento cincuenta Unidades de Valor Tributario (150 UVT). Dicho término se contará desde la fecha de expedición del emplazamiento. (...)

Los criterios de gradualidad contemplados en los referidos numerales tienen diferentes supuestos de hecho.

El numeral 3 aplica para el usuario aduanero que reincide en la misma infracción sancionada con multa tres (3) veces en el término de tres (3) años contados a partir de la expedición del siguiente requerimiento especial aduanero o emplazamiento. En este evento procede la gradualidad para las infracciones leves con multa, graves y gravísimas. Por

¹⁴ Artículo 16. Sanción mínima. El valor mínimo de cualquier sanción, incluidas las sanciones reducidas, ya sea que la liquide el infractor o la autoridad aduanera será equivalente a la suma de diez Unidades de Valor Tributario (10 UVT).



tanto, la consecuencia de este supuesto de hecho implica la aplicación de los porcentajes establecidos en el parágrafo 2 del artículo 24 del Decreto ley 920 de 2023. Lo anterior en razón a que la disposición busca que en estos casos de reincidencia se aplique la reducción de beneficios de que trata el mencionado artículo 24, en unos porcentajes menores a los previstos en la regla general.

Por su parte, el numeral 4 se refiere al infractor que reincide en la misma infracción leve por tercera vez y siguientes sancionada con amonestación mediante acto administrativo en firme en el término de 3 años contados a partir de la fecha de la expedición del emplazamiento. En ese caso, la disposición busca transformar la sanción de amonestación en una sanción dineraria de 150 UVT cuando el usuario reincide en la conducta. Es importante precisar que la aplicación de este numeral está prevista exclusivamente para la infracción leve sancionada con amonestación.

18.3.3. A partir de que momento empieza a correr el término de tres años.

¿Cuál es la fecha del emplazamiento para contar el término de los tres años de acuerdo con el numeral 4 del artículo 22 del Decreto ley 920 de 2023?

El numeral 4 del artículo 22 del Decreto ley de 2023 establece lo siguiente:

Quando en el término de tres (3) años, se incurra más de dos (2) veces en la misma infracción leve sancionada mediante acto administrativo en firme con amonestación, procederá para la tercera y las siguientes infracciones, sanción de multa por ciento cincuenta Unidades de Valor Tributario (150 UVT). Dicho término se contará desde la fecha de expedición del emplazamiento. (...)

De la lectura de la disposición se observa que deben concurrir todos los elementos para su aplicación: (i) que se trate de la misma infracción leve¹⁵; (ii) que sea un acto administrativo en firme sancionado con amonestación, por lo menos dos veces y (iii) en un periodo de tres años.

En consecuencia, el término de los tres años empezará a correr desde la fecha de expedición del tercer y siguiente emplazamiento expedido en el proceso administrativo abreviado y que será contado hacia atrás.

18.3.4. Criterio de gradualidad del numeral 4, artículo 22 Decreto ley 920 de 2023.

¿Cuándo la misma infracción es cometida por tercera vez, pero por fuera del término de los 3 años aplica el criterio de gradualidad del numeral 4 del artículo 22 del Decreto ley 920 de 2023?

Sea lo primero en señalar que la sanción tipo amonestación se crea con el Decreto ley 920 de 2023, por tanto, el criterio de gradualidad previsto en el numeral 4 del artículo 22 del citado decreto, comenzará a aplicarse por primera vez, a las infracciones sancionadas con

¹⁵ Por ejemplo, no presentar documentos



amonestación con acto administrativo en firme, a partir de la entrada en vigor del citado decreto

Como se explicó en el numeral 18.3.3. para aplicar el criterio de gradualidad del numeral 4 del artículo 22 del Decreto ley 920 de 2023 debe tratarse de una misma clase de infracción leve sancionada con amonestación cometida dentro de los tres años contados hacia atrás a partir de la expedición del emplazamiento que será objeto de expedición por parte de la autoridad aduanera.

En ese orden, no podría presentarse una situación de extemporaneidad en lo referente al termino de los tres años, ya que, con la última infracción cometida que será objeto de emplazamiento, siempre deberá verificarse hacia atrás, si se presenta el término de los tres años y la ocurrencia de la tercera infracción leve sancionada con amonestación para que la sanción se convierta en multa.

Así mismo, cabe aclarar que ocurrida la misma infracción por cuarta vez y siguientes, siempre se sancionará con multa de 150 UVT.

18.4. Descriptor: Servicio Informático de registro de infractores y antecedentes aduaneros – INFAD-

18.4.2. El allanamiento y el INFAD.

¿Se contabiliza el allanamiento como antecedente en el INFAD?

El artículo 67 del Decreto ley 920 de 2023 establece que serán registrados en el servicio informático de registro de infractores y antecedentes aduaneros, todos los actos administrativos en firme concernientes a decomisos, sanciones, liquidaciones oficiales aduaneras de corrección o revisión, declaratoria de incumplimiento y efectividad de las garantías, cierre de establecimiento de comercio y los demás actos administrativos de fondo que se expidan por violación y/o contravención a la normatividad aduanera, independientemente de que se haya efectuado el pago. Al igual que las legalizaciones, los allanamientos y las sanciones y rescates que se liquiden y paguen en las declaraciones de importación.

De otro lado, ejecutoriado el acto administrativo con el que se impone la sanción tipo amonestación, deberá registrarse en el Servicio Informático de Registro de Infractores y Antecedentes Aduaneros de la Unidad Administrativa Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN (INFAD).¹⁶

Sin embargo, el párrafo 2 del artículo 67 del Decreto ley 920 de 2023 establece para los allanamientos voluntarios del numeral 1 del inciso 1 del artículo 24 del citado Decreto ley que estos serán registrados en el Servicio informático de Infractores y Antecedentes Aduaneros (INFAD), cuando:

1. Se refieran a infracciones gravísimas.

¹⁶ El artículo 15 del Decreto ley 920 de 2023.



2. Reconozcan **por más de una vez** la comisión de la misma infracción grave dentro de un periodo de trescientos sesenta y cinco (365) días consecutivos **contados a partir de la presentación del primer allanamiento en dicho periodo.**
3. Reconozcan **por más de dos veces** la comisión de la misma infracción leve dentro de un periodo de trescientos sesenta y cinco (365) días consecutivos, **contados a partir de la presentación del primer allanamiento en dicho periodo.**

Por tanto, es claro que los allanamientos voluntarios de las infracciones gravísimas siempre serán registrados en el sistema INFAD.

A contrario sensu, el allanamiento voluntario de una misma infracción grave o leve deberá registrarse en el INFAD, siempre que se cumplan los supuestos de hecho previstos en los numerales 2 y 3 contemplados en el artículo 67 del citado Decreto ley.

Por consiguiente y a manera de ejemplo, si una infracción leve es cometida por segunda vez dentro de un periodo de 365 días consecutivos contados a partir de la presentación del primer allanamiento, no se registrará en el sistema INFAD, si el infractor se allanó voluntariamente al 20% previsto en el numeral 1 del inciso primero del artículo 24 del Decreto ley 920 de 2023.

18.4.3. Antecedentes de Infracciones del Decreto 1165 de 2019.

¿Las infracciones cometidas sancionadas con acto administrativo en firme en vigencia del Decreto 1165 de 2019 hacen parte de los antecedentes para aplicar el parágrafo 2 del artículo 67 del Decreto ley 920 de 2023?

Para responder la pregunta es menester revisar cada caso en particular. Para tal efecto, deberá verificarse si la conducta de la infracción, el infractor, la clase de infracción y el tipo de sanción del Decreto 1165 de 2019, con la expedición del Decreto ley 920 de 2023 continúa siendo la misma conducta, infractor, clase de infracción y tipo de sanción.

Por ejemplo, si al comparar la infracción del Decreto 1165 de 2019 y el Decreto ley 920 de 2023 se encuentra que coincide la conducta tipificada, el mismo infractor, la clase de infracción y el tipo de sanción, se tendrá como antecedente la infracción del Decreto 1165 de 2019 para los efectos previstos del parágrafo 2 del artículo 67 del Decreto ley 920 de 2023.

En los casos en que no se presentan las anteriores correspondencias, las infracciones cometidas en vigencia del Decreto 1165 de 2019 no se tendrán como antecedente para los efectos previstos del parágrafo 2 del artículo 67 del Decreto ley 920 de 2023.

18.4.4. Reducción de la sanción y Registro antecedente INFAD

¿La no contabilización del allanamiento para la aplicación del numeral 3 del artículo 22 del Decreto ley 920 de 2023 es diferente al registro de la infracción como antecedente en el INFAD?



Con el fin de incentivar el allanamiento voluntario con la reducción de la sanción de multa al 20% del numeral 1 del inciso 1 del artículo 24 del Decreto ley 920 de 2023¹⁷, el párrafo 2¹⁸ del artículo 22 del citado Decreto ley consagró un tratamiento favorable para el infractor que comete por tercera vez una misma infracción dentro de los últimos 3 años contados a partir de la expedición del requerimiento o emplazamiento, evento en el cual le evitará al infractor que el allanamiento quede como antecedente para la aplicación de los efectos del numeral 3 del citado artículo y los porcentajes de reducción del párrafo 2 del artículo 24 del citado decreto.

En tanto que el registro en el sistema INFAD busca dejar consignado como antecedente de un usuario de comercio exterior, no solo las infracciones sino todos los actos administrativos en firme expedidos a dicho usuario, como son los decomisos, liquidaciones oficiales, legalizaciones, correcciones, es decir, todos los actos que lo involucren en hechos que dan lugar al incumplimiento de las normas aduaneras de manera que la autoridad aduanera obtenga una base de información completa según el artículo 67 del citado Decreto ley 920 de 2023 .

Por lo tanto, son distintos los fines y efectos que persiguen las reseñadas normas frente al usuario aduanero.

18.7. Descriptor: Allanamiento.

18.7.1. Allanamiento y las infracciones leves.

¿El usuario aduanero se puede allanar en las infracciones leves?

El artículo 24 del Decreto ley 920 de 2023 establece el allanamiento y reconocimiento de la comisión del hecho sancionable así:

ARTÍCULO 24. 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 el presente decreto, se reducirán a los siguientes porcentajes, sobre el valor establecido en cada caso:

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 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.

¹⁷ Reducción de la sanción del numeral 1 del artículo 24 del Decreto ley 920 de 2023.

¹⁸ **Parágrafo 2** del Artículo 22 del Decreto ley 920 de 2023. El evento previsto en el numeral 1 del artículo 24 del presente decreto, no se contabilizará como antecedente para la aplicación del numeral 3 del presente artículo. (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.



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.

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, 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.

La dependencia que esté conociendo de la actuación administrativa será la competente para resolver la solicitud de reducción de la sanción de multa que, de prosperar, dará lugar a la terminación del proceso y archivo del expediente. Contra el auto que resuelve negativamente sobre la solicitud de allanamiento solo procede el recurso de reposición.

Parágrafo 1. Lo dispuesto en este artículo no será aplicable a los valores liquidados por intereses de mora, ni a los valores aplicables al rescate.

Parágrafo 2. En el evento previsto en el numeral 3 del artículo 22 del presente decreto, se aplicarán los siguientes porcentajes de reducción:

1. Al cuarenta por ciento (40%) cuando el presunto infractor reconozca voluntariamente y por escrito haber cometido la infracción, antes de que se notifique el requerimiento especial aduanero.
2. Al sesenta por ciento (60%) 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 ochenta por ciento (80%) 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.

Parágrafo 3. En el evento previsto en el artículo 72 del presente decreto, el allanamiento será al ochenta por ciento (80%) en cualquier momento que se allane antes de la firmeza del acto que impone la sanción.

De la norma transcrita se efectúan las siguientes consideraciones para establecer si procede el allanamiento en las infracciones leves.

Acudiendo al criterio subsidiario de interpretación del artículo 32¹⁹ del Código Civil, que establece que, cuando los pasajes oscuros o contradictorios²⁰ de una norma no le apliquen las reglas de interpretación de los artículos 25 al 31²¹ del mismo ordenamiento, el intérprete podrá

¹⁹ Artículo 32. Criterios subsidiarios de interpretación En los casos a que no pudieren aplicarse las reglas de interpretación anteriores, se interpretarán los pasajes oscuros o contradictorios del modo que más conforme parezca al espíritu general de la legislación y a la equidad natural.

²⁰ las oposiciones, incongruencias, contradicciones, incompatibilidades, vacíos y casos dudosos Auto de apelación. Sentencia Consejo de Estado del 10 diciembre de 2022. Radicación: 66001-23-33-000-2017-00341-01(64409), Sección Tercera..C.P. Guillermo Sanchez Luque

²¹ Artículo 25 Interpretación por el legislador. La interpretación que se hace con autoridad para fijar el sentido de



buscar el espíritu general de las normas y fundarse en la equidad natural de las mismas.

1. REA y Emplazamiento.

El requerimiento especial aduanero en el proceso administrativo sancionatorio ordinario²² como el emplazamiento en el proceso abreviado²³, cumplen con el mismo propósito ya que con la expedición de ambos actos administrativos: (i) inicia el proceso sancionatorio, (ii) se determina el hecho sancionable que tipifica la infracción aduanera y el monto de la sanción y (iii) se vincula al infractor, terceros y garante, para que ejerzan el derecho de contradicción y defensa.

Ambos procesos sancionatorios, el ordinario²⁴ y abreviado²⁵, cuentan con la misma estructura procesal: expedición del requerimiento especial aduanero o emplazamiento, vinculación de terceros y garantes, plazo para responder el requerimiento especial aduanero o emplazamiento, solicitud o aporte de pruebas, práctica de las pruebas, decisión de fondo y procedencia del recurso de reconsideración.

Por lo tanto, los procesos sancionatorios - ordinario (REA) y abreviado (emplazamiento) – son de la misma naturaleza y cumplen con el mismo fin dentro del proceso para imponer sanciones, diferenciándose en los plazos más cortos en el proceso abreviado.

2. Instrumentos procesales en el proceso sancionatorio.

La gradualidad²⁶, el allanamiento y la reducción del valor de la sanción²⁷ son instrumentos en

una ley oscura, de una manera general, sólo corresponde al legislador.

Artículo 26 Interpretación doctrinal. Los jueces y los funcionarios públicos, en la aplicación de las leyes a los casos particulares y en los negocios administrativos, las interpretan por vía de doctrina, en busca de su verdadero sentido, así como los particulares emplean su propio criterio para acomodar las determinaciones generales de la ley a sus hechos e intereses peculiares. Las reglas que se fijan en los artículos siguientes deben servir para la interpretación por vía de doctrina.

Artículo 27. Interpretación Gramatical. Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.

Artículo 28. Significado de las palabras. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal.

Artículo 29. Palabras Técnicas. Las palabras técnicas de toda ciencia o arte se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte; a menos que aparezca claramente que se han formado en sentido diverso.

Artículo 30. Interpretación por contexto. El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía. Los pasajes oscuros de una ley pueden ser ilustrados por medio de otras leyes, particularmente si versan sobre el mismo asunto.

Artículo 31. Sobre la extensión de una ley. Lo favorable u odioso de una disposición no se tomará en cuenta para ampliar o restringir su interpretación. La extensión que deba darse a toda ley se determinará por su genuino sentido, y según las reglas de interpretación precedentes.

²² Artículo 106 y siguientes del Decreto Ley 920 de 2023.

²³ Artículo 129 del Decreto Ley 920 de 2023

²⁴ Artículo 106 y siguientes del Decreto Ley 920 de 2023

²⁵ Artículo 129 Decreto ley 920 de 2023

²⁶ Gradualidad. Artículo 22 Decreto ley 920 de 2023

²⁷ Artículo 23 Decreto ley 920 de 2023.



el proceso administrativo sancionatorio creados para garantizar derechos a los usuarios aduaneros en el proceso, por ende, ambas figuras deben ser aplicadas a las infracciones administrativas sin hacer distinción de la clase de infracción o tipo de proceso sancionatorio ordinario o abreviado.

En línea con lo anterior, la gradualidad de la sanción es obligatoria²⁸ tanto para la autoridad aduanera como para el infractor, ya que esta debe aplicarse para expedir: **(i)** el requerimiento especial aduanero **(ii)** el emplazamiento, **(iii)** la invitación persuasiva, y, **(iv)** cuando el obligado aduanero voluntariamente autoliquide y pague la sanción.

Con la aceptación del allanamiento, el infractor le permite a la autoridad aduanera racionalizar la labor investigativa ya que si lo hace de manera voluntaria no dará inicio al proceso sancionatorio, y si se presenta con posterioridad a la notificación del requerimiento especial aduanero o dentro del término para interponer el recurso contra el acto administrativo que decide de fondo, el proceso sancionatorio finaliza de manera anticipada, con el archivo del expediente.

De igual manera, con la aceptación del allanamiento presentado de manera facultativa por el usuario aduanero, este se autoevalúa al reconocer haber cometido la infracción, y a la vez, accede a los siguientes tratamientos favorables:

- (i) reducir el monto de la sanción de multa, y acogerse a las normas que le otorgan un tratamiento favorable respecto del registro de la infracción en el servicio informático de registro de infractores -INFAD -;
- (ii) no contabilizar el allanamiento para los efectos del numeral 3 del artículo 22 del Decreto ley 920 de 2023;
- (iii) tratándose de infracciones gravísimas o graves no se considera como conducta reincidente en el Comité de Fiscalización Aduanero²⁹.

En ese orden, tanto para aplicar la gradualidad de la sanción, como para el allanamiento, no debe hacerse distinción en la clase de infracción o tipo de proceso y por ello, deben aplicarse a todas las infracciones administrativas. Si se interpretara de otra manera, resultaría contradictorio afirmar que el allanamiento solo procede para las infracciones cuyas conductas revisten mayor gravedad, despojando a las infracciones leves de los tratamientos favorables que el Decreto ley le ofrece al usuario aduanero cuando se allana.

Por tanto, si también se acude al principio de igualdad previsto en el artículo 13 de la

²⁸ Parágrafo 1 del artículo 22 Decreto ley 920 de 2023. **Parágrafo 1.** Los criterios de gradualidad establecidos en el presente artículo deberán ser aplicados por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN en la gestión persuasiva, así como al momento de la expedición del requerimiento especial aduanero, o emplazamiento, según el caso. Serán aplicables por el obligado aduanero cuando voluntariamente autoliquide y pague las sanciones, según corresponda.

²⁹ Decreto ley 920 de 2023. Artículo 21 parágrafo 1. Para efectos de la reincidencia prevista en este artículo, no se tendrán en cuenta las infracciones respecto de las cuales se haya aceptado el allanamiento presentado por el usuario.



Constitución Política³⁰ en concordancia con el artículo 3 del CPACA³¹, resulta válido afirmar que las infracciones leves también podrán ser objeto de allanamiento por parte de los infractores ya que, a través de dicha figura, tienen la oportunidad de acogerse a los tratamientos favorables que trae el Decreto ley 920 de 2023 para los demás infractores.

Por consiguiente, por tratarse el requerimiento especial aduanero y el emplazamiento de actos administrativos que tienen la misma naturaleza y cumplen con la misma finalidad en el proceso sancionatorio, es dable concluir que el allanamiento y la reducción de la sanción del artículo 24 del Decreto ley 920 de 2023 resultan aplicables a las infracciones leves garantizando armonía y correspondencia entre los artículos 5, 15, 21, 22, 24, 67, 106 y siguientes y 129 del Decreto ley 920 de 2023.

18.7.2. Allanamiento y sanción de amonestación.

¿El infractor puede allanarse en las infracciones leves sancionadas con amonestaciones?

El allanamiento establecido en el artículo 24 del Decreto Ley 920 de 2023 está previsto para reducir **las sanciones con multa**, aplicando los porcentajes establecidos en el citado artículo.

De tal manera y por ser la amonestación un simple llamado de atención formal que se hace por escrito al infractor según el inciso 3 del artículo 15 del Decreto Ley 920 de 2023, no aplica el allanamiento para este tipo de sanción que carece de valor económico y por ende, no se presenta un valor en dinero por reducir.

Sin embargo, si al aplicar el criterio de gradualidad establecido en el numeral 4 del artículo 22 del Decreto ley 920 de 2023, el infractor incurre por tercera vez y siguientes en la misma infracción leve sancionada con amonestación mediante acto administrativo en firme en un término de tres (3) años, la sanción se convertirá en multa por el valor de 150 UVT. Sin

³⁰ Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

³¹ **Artículo 3°. Principios.** Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales. Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad. (...)
2. En virtud del principio de igualdad, las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento. No obstante, serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.



perjuicio de que el infractor se allane y reduzca el monto de la sanción en los porcentajes del artículo 24 del Decreto ley 920 de 2023.

En ese orden, cuando la misma infracción es cometida por tercera vez y subsiguientes la sanción tipo amonestación se convierte en multa, el valor de esta siempre será de 150 UVT. Sobre este valor el infractor podrá allanarse y reducir el monto en los porcentajes del artículo 24 del citado Decreto ley, el que no podrá ser inferior a la sanción mínima de 10 UVT establecida en el artículo 16 del Decreto ley 920 de 2023³².

18.7.3. Porcentajes de Reducción.

¿Cuándo aplican los porcentajes del párrafo 2 del artículo 24 del Decreto ley 920 de 2023?

El artículo 24 del Decreto ley 920 de 2023 establece dos tipos de porcentajes para reducir el valor de las sanciones con multa así:

ARTÍCULO 24. 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 el presente decreto, se reducirán a los siguientes porcentajes, sobre el valor establecido en cada caso:

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 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. (...)

Parágrafo 2. En el evento previsto en el numeral 3 del artículo 22 del presente decreto, se aplicarán los siguientes porcentajes de reducción:

1. Al cuarenta por ciento (40%) cuando el presunto infractor reconozca voluntariamente y por escrito haber cometido la infracción, antes de que se notifique el requerimiento especial aduanero.
2. Al sesenta por ciento (60%) 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 ochenta por ciento (80%) cuando el presunto infractor reconozca por escrito haber cometido la infracción dentro del término para interponer el recurso contra el acto administrativo que decide

³² Artículo 16. Sanción mínima. El valor mínimo de cualquier sanción, incluidas las sanciones reducidas, ya sea que la liquide el infractor o la autoridad aduanera será equivalente a la suma de diez Unidades de Valor Tributario (10 UVT).³²



de fondo.

De la reseñada norma cabe precisar que el inciso 1 del artículo 24 del Decreto ley 920 de 2023 contempla unos porcentajes mayores de reducción de la sanción de multa frente a los establecidos en el párrafo 2 del citado artículo.

Lo anterior obedece a la eliminación del incremento en el monto de la multa en un (20%) que traía el numeral 3³³ del artículo 607 del Decreto 1165 de 2019 y que fue sustituida por el numeral 3 del artículo 22 del Decreto ley 920 de 2023³⁴ al reducir el valor del beneficio en los porcentajes del allanamiento del párrafo 2 del artículo 24 del citado decreto, en concordancia con el numeral 3 del artículo 22 Decreto ley 920 de 2023.

Por tanto, los porcentajes de reducción del párrafo 2 del citado artículo 24 del Decreto ley 920 de 2023 aplican exclusivamente para el caso contemplado en el numeral 3 del artículo 22 del presente decreto, es decir, cuando se comete una misma infracción tres (3) veces en el término de los tres (3) años contados hacia atrás, a partir del momento en que será expedido el requerimiento especial aduanero o emplazamiento por la autoridad aduanera.

En ese orden, la reincidencia en la comisión de una misma infracción aduanera conlleva a aplicar porcentajes de menor reducción en el valor de la sanción de multa.

Lo antepuesto, nos lleva a concluir que los casos no contemplados en el numeral 3 del artículo 22, le aplican los porcentajes de reducción del valor de la multa del inciso 1 del artículo 24 del Decreto Ley 920 de 2023.

18.8 Descriptor Sanción de Amonestación

18.8.1. Forma de imponer la sanción de amonestación.

¿La sanción de amonestación debe ser impuesta por acto administrativo?

³³ Numeral 3 del artículo 607 del Decreto 1165 de 2019.3. La comisión de la misma infracción por un usuario aduanero, sancionada mediante acto administrativo en firme o aceptada en virtud del allanamiento a su comisión, en el curso de los últimos cinco (5) años, dará lugar a incrementos sucesivos en un veinte por ciento (20%) del monto de la multa, sin que tales incrementos superen el cien por ciento (100%) de la multa base del cálculo. Estos incrementos no convertirán la infracción en grave.

³⁴ Numeral 3 del artículo 22 del Decreto ley 920 de 2023. No. 3. En el evento en que el usuario aduanero incurra tres (3) veces en la misma infracción sancionada mediante acto administrativo en firme o aceptada en virtud de allanamiento, dentro de los últimos tres (3) años contados a partir de la expedición del Requerimiento Especial Aduanero, podrá aplicar los porcentajes de reducción por allanamiento en los términos del párrafo 2 del artículo 24 del presente decreto.



Si se interpreta de manera armónica los artículos 15 (inc. 3)³⁵ y 67 del Decreto ley 920 de 2023³⁶, el registro en el servicio Informático del INFAD de las sanciones tipo amonestación se efectuará cuando estos hayan sido proferidos en actos administrativos en firme.

A la par, el numeral 4 del artículo 22 del Decreto ley 920 de 2023³⁷ es claro en señalar que, para aplicar la gradualidad a las infracciones leves con amonestación, deberá encontrarse sancionada mediante acto administrativo en firme, a través del procedimiento abreviado del artículo 129 del citado decreto para sancionar las infracciones leves.

De lo anterior, se colige que la sanción tipo amonestación deberá imponerse por un acto administrativo como resultado del proceso abreviado adelantado para imponer las sanciones de las infracciones leves.

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
Subdirector de Normativa y Doctrina (A)
Dirección de Gestión Jurídica
UAE-Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
Bogotá. D.C.

Proyectó: Ángela Helena Álvarez Álvarez Revisó: Comité de Normativa y Doctrina del 27/02/2024 y 21/03/2024

³⁵ Inciso 3 del art. 15 La sanción de amonestación consiste en un llamado de atención formal y escrito que hace la autoridad aduanera y quedará registrado en el Servicio Informático de Registro de Infractores y Antecedentes Aduaneros de la Unidad Administrativa Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN (INFAD).

³⁶ Artículo 67. Servicio informático de registro de infractores y antecedentes aduaneros. En el servicio informático de registro de Infractores y Antecedentes Aduaneros (Infad) se registrarán todos los actos administrativos en firme concernientes a decomisos, sanciones, liquidaciones oficiales aduaneras de corrección o revisión, declaratoria de incumplimiento y efectividad de las garantías, cierre de establecimiento de comercio y los demás actos administrativos de fondo que se expidan por violación y/o contravención a la normatividad aduanera, independientemente de que se haya efectuado el pago. Así mismo las legalizaciones, los **allanamientos** y las sanciones (multas, amonestaciones y sanciones no pecuniarias), y rescates que se liquiden y paguen en las declaraciones de importación.

³⁷ Numeral 4 art. 22 Decreto ley 920 de 2023. Cuando en el término de tres (3) años, se incurra más de dos (2) veces en la misma infracción leve sancionada mediante acto administrativo en firme con amonestación, procederá para la tercera y las siguientes infracciones, sanción de multa por ciento cincuenta Unidades de Valor Tributario (150 UVT). Dicho término se contará desde la fecha de expedición del emplazamiento³⁷.