



100208192-5

Bogotá, D.C., 2 de enero de 2023.

Tema: Aduanero
Descriptor: Gradualidad de la sanción
Fuentes formales: Artículos 593, 603 y 607 del Decreto 1165 de 2019.

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, la peticionaria consulta:

1. ¿La gradualidad de que trata el numeral 3 del artículo 607 del Decreto 1165 de 2019 aplica o no para las sanciones graves?
2. ¿Desde qué fecha se contabilizan los cinco (5) años?
3. ¿Cuál es la base de datos que utiliza la Administración Aduanera para contabilizar la cantidad de infracciones cometidas por los usuarios aduaneros?
4. ¿Cómo se gradúa la sanción frente a infracciones ocurridas en vigencia del Decreto 2685 de 1999 cuando el allanamiento se realizó estando vigente el Decreto 1165 de 2019?
5. ¿Sobre qué cuantía se debe liquidar el 20%? ¿se liquida sobre la cuantía de la última infracción o por cada infracción cometida?
6. ¿Es una sanción rotativa? Si incurro en cinco (5) infracciones ¿debo pagar la última sanción incrementada en el 80%? Cuando cometa la sexta infracción ¿debo pagar otra vez el 20%?

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



7. Si un Agente de Carga Internacional o una Agencia de Aduanas cometen la misma infracción varias veces en diferentes jurisdicciones ¿cada Administración Aduanera Seccional aplica la gradualidad de manera independiente?
8. ¿Cómo debe proceder la Administración Aduanera cuando no se liquida la gradualidad?
9. ¿Es obligatorio que la instancia haga un persuasivo antes de aplicar la gradualidad?
10. ¿Cómo se liquida el porcentaje de gradualidad? ¿Me allano a la última y me puedo volver a allanar?

Sobre el particular, previo a compartir sus consideraciones, este Despacho observa necesario destacar el siguiente aparte de la Circular 000010 del 22 de septiembre de 2022 de esta Entidad:

“6.2. Irretroactividad de los conceptos

De acuerdo con el planteamiento jurisprudencial del Consejo de Estado, los conceptos expedidos por la DIAN, en ejercicio de las funciones, constituyen interpretación oficial y obligatoria para los funcionarios de la entidad y aunque no son obligatorios para los contribuyentes, son un criterio auxiliar de interpretación y sólo producen efectos jurídicos hacia el futuro una vez se han publicado.

(...)

6.5. Vigencia de la doctrina oficial

Los conceptos que constituyen doctrina oficial de obligatoria observancia para los funcionarios de la entidad tienen aplicación a partir de la fecha de su publicación en la página WEB de la entidad, es decir, no tienen efecto retroactivo. Sin embargo, es necesario precisar su vigencia frente a algunas situaciones específicas:

6.5.1. Conceptos expedidos con posterioridad a la actuación administrativa

En virtud del principio de legítima confianza, en ningún caso, la administración podrá fundamentar sus actuaciones administrativas, en conceptos que no se encontraban vigentes al tiempo en que se produjo la actuación del particular (...)

Sin embargo, cuando el concepto que se expide con posterioridad a la iniciación de la actuación administrativa es claramente opuesto a la interpretación normativa con que se viene adelantado el procedimiento, el funcionario deberá revisar la actuación con el fin de verificar su debida sustentación y dentro del marco de sus competencias definir la posibilidad de culminarlo con los parámetros normativos con que inició o definir si hay lugar al archivo de la misma.

(...)” (subrayado fuera de texto)

Entrando en materia y en relación con los interrogantes #2, #4, #5, #6, #8 y #10, se comparte copia del Oficio 919077 - interno 1522 del 19 de diciembre de 2022 mediante el cual esta Subdirección se pronunció al respecto.

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



En lo que respecta a la pregunta #3, ésta será trasladada por competencia a la Subdirección de Fiscalización Aduanera.

Por último:

Respuesta a la pregunta #1:

El artículo 607 del Decreto 1165 de 2019 señala en su numeral 3:

“ARTÍCULO 607. GRADUALIDAD. En los siguientes eventos, la sanción se graduará como se indica en cada caso:

(...)

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.” (subrayado fuera de texto)

Nótese que el reseñado numeral no efectúa distinción alguna en torno al tipo de infracción aduanera cometida; por ende, éste aplica para las infracciones gravísimas, graves y leves (cfr. artículo 603 *ibidem*).

Respuesta a la pregunta #7:

De la lectura del numeral 3 del artículo 607 *ibidem* y a falta de cualquier distinción en otro sentido, se desprende que la gradualidad en él desarrollada se aplica en relación con todas las infracciones cometidas en el territorio aduanero nacional.

Respuesta a la pregunta #9:

El artículo 593 del Decreto 1165 de 2019 establece

“ARTÍCULO 593. GESTIÓN PERSUASIVA. Cuando la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) tenga indicios sobre la inexactitud de la declaración aduanera o de la comisión de una infracción cuya sanción sea de tipo monetario, podrá emplazar al usuario aduanero con el fin de que dentro del mes siguiente a la fecha de la comunicación del emplazamiento, si lo considera procedente, presente la declaración a que hubiere lugar, liquidando y pagando los tributos aduaneros correspondientes con sus respectivos intereses, sanción, rescate, o allanándose a la sanción procedente con los beneficios de reducción a que haya lugar. La no respuesta a este emplazamiento no ocasiona sanción alguna.” (subrayado fuera de texto)

Destaca entonces el carácter facultativo del emplazamiento realizado por la Administración Aduanera en el marco de la gestión persuasiva.

A la par, del artículo 607 *ibidem* no se observa que, para efectos de la aplicación de la gradualidad, sea menester haber llevado a cabo previamente una gestión persuasiva.



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, 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”, dando click en el link “Doctrina Dirección de Gestión Jurídica”.

Atentamente,

**RAMIREZ CASTAÑEDA
ALFREDO**

Firmado digitalmente por RAMIREZ
CASTAÑEDA ALFREDO
Fecha: 2023.01.02 11:29:37 -05'00'

ALFREDO RAMÍREZ CASTAÑEDA

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

Se adjunta copia del Oficio 919077 - interno 1522 del 19 de diciembre de 2022

Proyectó: Ángela Helena Álvarez Álvarez

Revisó: Comité Aduanero de Normativa y Doctrina del 14/12/2022



100208192-1522

Bogotá, D.C., 19 de diciembre de 2022.

Doctora
DIANA MARCELA MANCHOLA VARÓN
Directora Seccional de Aduanas de Cartagena (A)
U.A.E. DIAN
dmancholav@dian.gov.co

Ref.: Radicado N° 000874 del 16/06/2022

Tema: Aduanero
Descriptor: Gradualidad de la sanción
Fuentes formales: Artículos 189, 296, 607, 609, 610, 615 del Decreto 1165 de 2019.

Cordial saludo, Dra. Manchola.

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, la peticionaria formula diferentes interrogantes los cuales se resolverán cada uno a su turno, no sin antes realizar la siguiente precisión:

En la Circular 000010 del 22 de septiembre de 2022 de esta Entidad se prevé en torno a la doctrina oficial:

"6.2. Irretroactividad de los conceptos

De acuerdo con el planteamiento jurisprudencial del Consejo de Estado, los conceptos expedidos por la DIAN, en ejercicio de las funciones, constituyen interpretación oficial y obligatoria para los funcionarios de la entidad y aunque no son obligatorios para los contribuyentes, son un criterio auxiliar de interpretación y

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

Subdirección de Normativa y Doctrina

Cra 8 N°6C-38 Piso 4 Edificio San Agustín | (601) 7428973 - 3103158107

Código postal 111711

www.dian.gov.co



sólo producen efectos jurídicos hacia el futuro una vez se han publicado.

(...)

6.5. Vigencia de la doctrina oficial

Los conceptos que constituyen doctrina oficial de obligatoria observancia para los funcionarios de la entidad tienen aplicación a partir de la fecha de su publicación en la página WEB de la entidad, es decir, no tienen efecto retroactivo. Sin embargo, es necesario precisar su vigencia frente a algunas situaciones específicas:

6.5.1. Conceptos expedidos con posterioridad a la actuación administrativa

En virtud del principio de legítima confianza, en ningún caso, la administración podrá fundamentar sus actuaciones administrativas, en conceptos que no se encontraban vigentes al tiempo en que se produjo la actuación del particular (...)

Sin embargo, cuando el concepto que se expide con posterioridad a la iniciación de la actuación administrativa es claramente opuesto a la interpretación normativa con que se viene adelantado el procedimiento, el funcionario deberá revisar la actuación con el fin de verificar su debida sustentación y dentro del marco de sus competencias definir la posibilidad de culminarlo con los parámetros normativos con que inició o definir si hay lugar al archivo de la misma.

(...)" (subrayado fuera de texto)

1. **¿Cómo aplica la gradualidad de la sanción, acorde con el numeral 3 del artículo 607 del Decreto 1165 de 2019, cuando un usuario se allana y paga voluntariamente el monto de la sanción reducida en aplicación del artículo 610 *ibidem*?**

El artículo 607 del Decreto 1165 de 2019 establece en su numeral 3:

"ARTÍCULO 607. GRADUALIDAD. En los siguientes eventos, la sanción se graduará como se indica en cada caso:

(...)

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." (subrayado fuera de texto)



El reseñado numeral 3 parte de la premisa que al usuario aduanero le ha sido notificado más de un acto administrativo imponiendo una sanción, los cuales se encuentran en firme o han sido aceptados en virtud de allanamiento, por la comisión de una determinada infracción aduanera durante los cinco (5) años anteriores.

Así las cosas, si dicho usuario ha incurrido nuevamente en la misma infracción y desea voluntariamente reconocer tal situación, allanándose a los cargos formulados y pagando la sanción reducida, al determinar el monto de la sanción que se debe autoliquidar y pagar deberá aplicar las reglas establecidas en el numeral 3 del artículo 607 *ibidem* para efectos de aumentar el monto de la sanción sobre la cual aplicará la reducción, a que hace referencia el artículo 610 *ibidem*.

Por ende, al momento de aceptar o no el allanamiento, deberá la Autoridad Aduanera verificar si el valor pagado voluntariamente corresponde al debido, teniendo en cuenta, entre otras cosas, los presupuestos establecidos en el numeral 3 del artículo 607, el numeral 1 del artículo 609 y el artículo 610 del Decreto 1165 de 2019.

2. ¿Puede el usuario aduanero acogerse al allanamiento de que trata el artículo 610 del Decreto 1165 de 2019 en relación con la comisión de una nueva infracción que tiene la misma naturaleza de aquella sobre la cual ya había sido sancionado o se había allanado anteriormente?

El artículo 610 del Decreto 1165 de 2019 reza:

"ARTÍCULO 610. ALLANAMIENTO. <Artículo modificado por el artículo 108 del Decreto 360 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> 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:

(...)

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, correspondientes. 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. Lo dispuesto en este artículo no será aplicable a los valores

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

Subdirección de Normativa y Doctrina

Cra 8 N°6C-38 Piso 4 Edificio San Agustín | (601) 7428973 - 3103158107

Código postal 111711

www.dian.gov.co



liquidados por intereses de mora, ni a la sanción de multa cuando no sea posible aprehender la mercancía, ni a los valores de rescate." (subrayado fuera de texto)

Como puede observarse, no impide acogerse al allanamiento el hecho de que el usuario aduanero haya incurrido más de una vez en la misma infracción.

3. ¿Es procedente aplicar el artículo 607 del Decreto 1165 de 2019 a cualquier tipo de sanción?

El artículo 607 *ibidem* fija, en términos generales, los criterios para la aplicación de la gradualidad de las sanciones por infracciones aduaneras, sin excluir alguna o algunas de éstas.

4. ¿Produce efectos la declaración de importación con levante cuando la sanción cancelada no se calculó teniendo en cuenta la gradualidad?

El artículo 189 del Decreto 1165 de 2019 establece taxativamente los casos en los que una declaración de importación no produce efecto legal alguno, dentro de los cuales no se observa el supuesto consultado, con la salvedad de lo establecido en el numeral 2.6 del artículo 615 *ibidem*.

5. Cuando siendo obligatoria la presentación de una declaración anticipada, ésta se presenta en forma extemporánea o mediante una declaración inicial, liquidando en ambos casos la sanción a que hace referencia el numeral 2.6 del artículo 615 del Decreto 1165 de 2019 aunque en forma incompleta ¿qué efectos genera el pago de la sanción frente a la legalidad de la mercancía?

Si en una declaración de importación -de cualquier tipo- se liquida una sanción en forma inexacta, es preciso llevar a cabo la presentación de una declaración de corrección, ya sea voluntaria o provocada por la Autoridad Aduanera, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 296 del Decreto 1165 de 2019, liquidando la sanción correctamente, sin que ello le impida a la mencionada Autoridad adelantar la respectiva actuación oficial.

Ahora bien, la legislación aduanera no contempla que la liquidación y pago inexacto de una sanción en una declaración de importación con levante afecte la legalidad de la mercancía en ella amparada.

No obstante, tratándose de una declaración anticipada que obtuvo levante y sobre la cual no se liquidó ni pagó la sanción, resulta adecuado reiterar lo señalado en el Descriptor 3.1.2. del Concepto General Unificado No. 1465 del 31 de diciembre de 2019 – Procedimientos Administrativos Aduaneros:

"(...) cuando no se liquida la sanción del numeral 2.6 del artículo 615 del Decreto 1165 de 2019 en la declaración de importación correspondiente, ya sea anticipada o inicial, antes de obtener el levante, ya no podrá efectuarse la liquidación y pago



de la sanción con posterioridad a la presentación de la declaración de importación, toda vez que la norma no la contempla.

En ese evento, la declaración de importación (anticipada o inicial), no producirá efecto, y al no encontrarse amparada la mercancía en una declaración de importación, conllevará a encontrarse incurso en la causal de aprehensión del numeral 3 del artículo 647 del Decreto 1165 de 2019. (subrayado fuera de texto)

- 6. Las sanciones impuestas o los allanamientos aceptados por la Autoridad Aduanera, correspondientes a infracciones aduaneras establecidas en los Decretos 2685 de 2019 y 390 de 2016 ¿se deben tener en cuenta para aplicar la gradualidad a que hace referencia el numeral 3 del artículo 607 del Decreto 1165 de 2019?**

El Título 14 del Decreto 1165 del 2019, artículos 602 y siguientes, contiene todos los aspectos referentes al Régimen Sancionatorio en materia aduanera.

En este sentido, el artículo 607 *ibidem* -sobre gradualidad de las sanciones- es una disposición de carácter procedimental que se encuentra asociada directamente al Régimen Sancionatorio antes mencionado, con lo cual sólo puede aplicarse en relación con infracciones y sanciones previstas en el citado Decreto 1165.

- 7. ¿Cómo deben aplicarse los aumentos sucesivos a que hace referencia el numeral 3 del artículo 607 del Decreto 1165 de 2019?**

- i) En el primer momento que la Autoridad Aduanera identifique que el usuario aduanero está incurso en la comisión de la misma infracción por la cual ya había sido sancionado previamente mediante acto administrativo en firme o aceptado en virtud de allanamiento, tomará como base el valor de la correspondiente sanción -tal y como figura en el Decreto 1165 de 2019- aumentándolo en un 20%, para efectos de establecer el monto de la sanción aplicable.
- ii) Para la subsiguiente ocasión en que la Autoridad Aduanera identifique que el usuario aduanero nuevamente incurrió en la misma infracción, calculará el monto de la sanción correspondiente tomando el monto de la sanción base aumentado en un 40%. En los casos sucesivos, el valor de la sanción base se aumentará en un 60%, 80% y 100%, respectivamente.

Para ilustrar lo anterior, se expone el siguiente ejemplo:

Comisión de la misma infracción	Sanción base en UVT	Aumentos Sucesivos	Monto sanción aumentada en UVT
No	200	No aplica	200
1ª comisión de la misma infracción	200	$200 * 20\% = 40$	240

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

Subdirección de Normativa y Doctrina

Cra 8 N°6C-38 Piso 4 Edificio San Agustín | (601) 7428973 - 3103158107

Código postal 111711

www.dian.gov.co



2ª comisión de la misma infracción	200	$200 * 40\% = 80$	280
3ª comisión de la misma infracción	200	$200 * 60\% = 120$	320
4ª comisión de la misma infracción	200	$200 * 80\% = 160$	360
5ª comisión de la misma infracción	200	$200 * 100\% = 200$	400

8. ¿En qué momento se contabilizan los “últimos cinco (5) años” a que hace referencia el numeral 3 del artículo 607 del Decreto 1165 de 2019?

Se tomará como base la fecha de la comisión del hecho constitutivo de la nueva infracción aduanera que se esté investigando.

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, 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”, dando click en el link “Doctrina Dirección de Gestión Jurídica”.

Atentamente,

RAMIREZ CASTAÑEDA
ALFREDO

Firmado digitalmente por
RAMIREZ CASTAÑEDA ALFREDO
Fecha: 2022.12.19 08:55:57
-05'00'

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

Con copia: Doctor
ANDRÉS ESTEBAN ORDOÑEZ PÉREZ
Director de Gestión de Fiscalización (E)
U.A.E. DIAN
aordonezp@dian.gov.co

Proyectó: María Elena Botero Mejía

Revisó: Comité Aduanero de Normativa y Doctrina del 01/12/2022

