



DIAN

100208192-197

**Radicado Virtual No.
000S2024002089**

Bogotá, D.C., marzo 20 de 2024.

Tema: Aduanero
Descriptores: Antecedentes INFAD
Fuentes formales: Artículo 642 de la Resolución 000046 de 2019
Artículos 22, 24 y 67 del Decreto 1165 de 2019

Cordial saludo,

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.

Partiendo de lo consagrado en el artículo 642 de la Resolución 000046 de 2019, en concordancia con lo normado en los artículos 22, 24 y 67 del Decreto Ley 920 de 2023, este despacho procede a dar respuesta a sus interrogantes, en relación con los antecedentes que se registran en el Servicio Informático de Registro de Infractores y Antecedentes Aduaneros – INFAD, en el siguiente sentido:

1. Para efectos de graduar la sanción, en relación con los antecedentes aduaneros en actuaciones adelantadas desde su comienzo con el Decreto 920 de 2023 ¿debe tenerse en cuenta los antecedentes reportados en el INFAD por violación a la normatividad aduanera en vigencia del Decreto 1165 de 2019 al momento de liquidar la sanción?

Al respecto, el artículo 642 de la Resolución 46 de 2019, creó el Aplicativo Base de Infractores Aduaneros INFAD, en los siguientes términos: "(...) **Créase** el aplicativo Base de Infractores Aduaneros INFAD en el cual se registrarán los actos administrativos en firme concernientes a decomisos, sanciones, liquidaciones oficiales aduaneras, declaratoria de incumplimiento y efectividad de las garantías, cierre de establecimiento de comercio,

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



allanamientos y los demás actos administrativos de fondo que se expidan por violación a la normatividad aduanera (...). (Énfasis intencional)

Así mismo, en el artículo 67 del Decreto Ley 920 de 2023, se establece que, "(...) 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 y rescates que se liquiden y paguen en las declaraciones de importación (...)". (Subraya intencional).

En los numerales 3º y 4º del artículo 22 del Decreto Ley 920 de 2023, en lo referente a la gradualidad de la sanción y la reincidencia del usuario aduanero, se 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. (...) (Subraya intencional).

A su vez, los parágrafos 1º y 2º ibidem, señalan que:

"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. (Subraya intencional).

Parágrafo 2. El evento previsto en el numeral 1 del artículo 24 del presente decreto, no se contabilizará como antecedente para la aplicación del numeral 3º del presente artículo."

De otra parte, en el parágrafo 2º del artículo 24 del Decreto Ley 920 de 2023, se establece la gradualidad por reincidencia en el porcentaje de allanamiento de la siguiente manera:

"(...) En el evento previsto en el numeral 3º 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.

(...).”

Frente al tema bajo análisis, la doctrina³ de esta Subdirección de Normativa y Doctrina, se pronunció en el siguiente sentido:

“(…)

18.4.- **DESCRIPTOR:** Servicio informático de registro de infractores y antecedentes aduaneros – INFAD

Fuentes formales:

Artículo 67 del Decreto Ley 920 de 2023

Artículo 642 de la Resolución 46 de 2019

18.4.1. Para efectos de los antecedentes aduaneros ¿deben tenerse en cuenta los actos administrativos en firme expedidos por violación y/o contravención a la normativa aduanera en vigencia del Decreto 1165 de 2019?

El Decreto Ley 920 de 2023 prevé en su artículo 67:

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 y rescates que se liquiden y paguen en las declaraciones de importación.

La Subdirección de Fiscalización Aduanera o quien haga sus veces, administrará el servicio informático de registro de Infractores y Antecedentes Aduaneros (INFAD), generará los reportes de antecedentes administrativos aduaneros que de este se deriven y expedirá la certificación de los antecedentes allí registrados, la cual contendrá todos los registros que figuran en el aplicativo.

3 Cfr. Concepto No. 11082 – Interno 864 del 04 de agosto de 2023, Adición al Concepto General No. 032143 – Interno 1465 del 31/12/2019, Descriptor 18.4.- Servicio Informático de Registro de Infractores y Antecedentes Aduaneros – INFAD. Allí se resuelve el siguiente interrogante: 18.4.1. **Para efectos de los antecedentes aduaneros ¿deben tenerse en cuenta los actos administrativos en firme expedidos por violación y/o contravención a la normativa aduanera en vigencia del Decreto 1165 de 2019?**



(...) Cuando una liquidación oficial, resolución sancionatoria o que ordene el decomiso sean anuladas o revocadas con ocasión de una decisión judicial o administrativa, el área ante la cual se surta dicha actuación deberá realizar la correspondiente actualización del registro, dentro de los dos (2) meses siguientes a la decisión.

(...) Ahora bien, vale la pena tener en cuenta que el artículo 642 de la Resolución 46 de 2019 ya contempla -en la actualidad- el aplicativo Base de Infractores Aduaneros – INFAD en el cual se registran, en términos generales, los actos administrativos en firme “que se expidan por violación a la normatividad aduanera”.

Es por ello que, para efectos del INFAD de que trata el Decreto Ley 920 de 2023 no se observa razón jurídica alguna para no registrar los actos administrativos en firme expedidos por violación y/o contravención a la normativa aduanera en vigencia del Decreto 1165 de 2019.”

Así las cosas, para los efectos de la gradualidad de la sanción y su liquidación, se deberán atender los criterios señalados en los numerales 3º y 4º del artículo 22, así como el párrafo 2º del artículo 24 del Decreto Ley 920 de 2023, para lo cual, la autoridad aduanera deberá tener en cuenta los antecedentes cargados en el Servicio Informático de Registro de Infractores y Antecedentes Aduaneros (INFAD), a efectos de establecer los eventos de reincidencia por infracciones a la normatividad aduanera cometidos bajo la vigencia del Decreto 1165 de 2019, aplicativo que empezó a regir con la entrada en vigencia del artículo 642 de la Resolución DIAN 000046 de 2019 (02 de agosto de 2019)⁴, manteniéndose con la misma finalidad y objeto en el Decreto Ley 920 de 2023, como se evidencia en el siguiente cuadro:

SUPUESTOS DE HECHO QUE SE DEBEN REGISTRAR EN EL INFAD

Artículo 642 de la Resolución 46 de 2019 (Reglamentaria del Decreto 1165 de 2019)	Artículo 67 del Decreto Ley 920 de 2023 (Nuevo Régimen de Aduanas y de Decomiso)
ARTÍCULO 642. APLICATIVO DE BASE DE INFRACTORES ADUANEROS. Créase el aplicativo Base de Infractores Aduaneros INFAD, en el cual se registrarán los actos administrativos en firme concernientes a decomisos, sanciones, Liquidaciones oficiales aduaneras, declaratoria de incumplimiento y efectividad de las garantías, cierre de establecimiento de comercio, allanamientos y los demás actos administrativos de fondo que se expidan por violación a la normatividad aduanera.	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. <u>Así mismo las legalizaciones, los allanamientos y las sanciones y rescates que se liquiden y paguen en las declaraciones de importación.</u> (Énfasis intencional)

2. En caso de que los antecedentes registrados en el INFAD bajo el Decreto 1165 de 2019 sí se deban tener en cuenta para la liquidación de sanciones igualmente contempladas en el Decreto 920 de 2023, ¿se deben tener también en cuenta las

⁴ Sin que con ello se quiera señalar que, antes de la creación del INFAD, no existieran otras bases de datos de infractores aduaneros, para los mismos efectos.



infracciones reportadas bajo el Decreto 2685 de 1999, considerando que la conducta se encuentre tipificada en los tres decretos? ¿Cuál sería el criterio para mantener que los reportes en el INFAD realizados bajo el Decreto 1165 deban ser considerados para la gradualidad de una sanción en el Decreto 920, pero los reportes realizados bajo el Decreto 2685 no?

Al respecto, mediante el artículo 642 de la Resolución DIAN 46 de 2019, reglamentaria del Decreto 1165 de 2019, **se creó el Aplicativo Base de Infractores Aduaneros INFAD**, hoy consagrado en el artículo 67 del Decreto Ley 920 de 2023, mediante el cual se expidió el nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia aduanera, así como el procedimiento aplicable.

Así las cosas, dicho aplicativo solo vino a nacer a la vida jurídica hasta el 2 de agosto de 2019, fecha en la que, se insiste, entró en vigencia el artículo 642 de la Resolución 46 de 2019, mediante el cual **se creó** el aplicativo, por lo que no resultaría viable tener en cuenta, para los efectos jurídicos del INFAD de que trata el artículo 67 del Decreto Ley 920 de 2023, los actos administrativos en firme proferidos bajo el imperio del Decreto 2685 de 1999, toda vez que para dicha época aun no existía el aplicativo Base de Infractores Aduaneros INFAD.

Lo anterior, sin perjuicio de la facultad que siempre ha tenido la autoridad aduanera tanto en el Decreto 4048 de 2008, como en el 1742 de 2020, normas que versan sobre la estructura interna de la UAE DIAN, para consultar los mecanismos, herramientas o bases internas frente a la expedición de los actos administrativos que produce internamente y que adquieren firmeza.

3.- ¿Por qué el reporte de antecedentes administrativos aduaneros (INFAD) mantiene en su base de datos las infracciones cometidas bajo la vigencia del Decreto 1165 de 2019, cuando el régimen sancionatorio tipificado en dicha norma fue declarado como inconstitucional por extensión de la sentencia C-411 de 2021 (sic)?

Para dar respuesta a su interrogante, este Despacho procede a precisar los efectos de la declaratoria de inexecutable del numeral 4º del artículo 5º de la Ley 1609 del 2013, los cuales fueron diferidos hasta el 20 de junio de 2023, conforme a lo ordenado en la Sentencia C-441 de 2021 de la H. Corte Constitucional.

Al respecto, el artículo 45 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, en lo referente a las reglas sobre los efectos de las sentencias proferidas en desarrollo del control judicial de constitucionalidad, establece lo siguiente: “(...) *Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 2415 de la Constitución Política, **tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario.***” (Negrilla y subraya intencional).

5 Cfr. ARTICULO 241 de la Constitución Política. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: “(...) 4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación (...)”.



Ahora, en el numeral 194 de dicho Fallo de Constitucionalidad (Sentencia C-441 de 2021), se estableció, a manera de conclusión, entre otros aspectos, lo siguiente:

“194. En consecuencia, la Corte declaró la inexecutable del numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1609 del 2013, **con efectos diferidos hasta el 20 de junio de 2023**, a fin de permitir que, en dicho lapso, el Congreso de la República, en ejercicio de su competencia y conforme al principio de libertad de configuración normativa que le es propia, expida la ley ordinaria que regule el régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el proceso administrativo aplicable. Esto, tras advertir que su expulsión inmediata del ordenamiento jurídico podría causar traumatismos y riesgos para la preservación de los principios constitucionales, y generaría un escenario de incertidumbre jurídica e impunidad frente a unas conductas que son nocivas para el orden jurídico, las cuales podrían quedarse si investigación y sanción por falta de regulación mientras se expide la ley que fije el régimen sancionatorio, el decomiso de mercancías en materia aduanera y el proceso administrativo aplicable.” (Énfasis intencional).

Así las cosas, fue el querer de la Corte Constitucional, el mantener las situaciones jurídicas consolidadas bajo el imperio del Decreto 1165 de 2019 y sus normas reglamentarias, al diferir el sentido de su fallo de inexecutable hasta el 20 de junio de 2023, fecha límite en la que se debía proferir la norma que regulará el régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el proceso administrativo aplicable, como en efecto sucedió a través del Decreto Ley 920 de 2023.

De lo antes discurrido, este despacho concluye:

1.- El Aplicativo Base de Infractores Aduaneros INFAD, **se creó** mediante el artículo 642 de la Resolución 46 de 2019, manteniéndose, a grandes rasgos, con la misma finalidad y objeto en el artículo 67 del Decreto Ley 920 de 2023, es por ello que, para efectos del INFAD regulado en el decreto antes citado, no se observa razón jurídica alguna para no registrar los actos administrativos en firme expedidos por violación y/o contravención a la normativa aduanera en vigencia del Decreto 1165 de 2019, y, así mismo, tenerlos en cuenta para la gradualidad y liquidación de las sanciones en los eventos de reincidencia de que tratan los numerales 3º y 4º del artículo 22 del Decreto Ley 920 de 2023, en concordancia con lo normado en el párrafo 2º del artículo 24 ibidem.

2.- El Aplicativo Base de Infractores Aduaneros INFAD, consagrado en el artículo 67 del Decreto Ley 920 de 2023, nace a la vida jurídica con el artículo 642 de la Resolución 46 de 2019, la cual entró en vigencia el 02 de agosto de 2019, sin que con ello se quiera señalar que, antes de la creación de dicho aplicativo, no existieran otras herramientas, mecanismos y/o bases de datos internas de consulta que le sirvieran de base a la Entidad para determinar los antecedentes de los usuarios aduaneros por infracciones sancionadas mediante acto administrativo en firme.

3.- Conforme al artículo 45 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, los efectos jurídicos de un fallo de inexecutable proferido por la Corte Constitucional, rigen, por regla general, hacia el futuro, es decir, a partir de la fecha en que se profiere la decisión, dejando incólume las situaciones jurídicas consolidadas bajo el



DIAN

imperio de la norma objeto de control de constitucionalidad, aspecto que, para el caso en concreto, se ratifica, al observar los efectos diferidos de la Sentencia C-441/20216.

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

Subdirectora de Normativa y Doctrina (A)

Subdirección de Normativa y Doctrina

Dirección de Gestión Jurídica

Nivel Central

t: (601) 7428973 ext: 904142

www.dian.gov.co

Proyectó: Juan Eduardo Díaz Cardona - Subdirección de Normativa y Doctrina

Revisó: Aprobado Comité de Normativa y Doctrina del 11/03/2024

Revisó: Ingrid Castañeda Cepeda – Subdirectora de Normativa y doctrina

6 Cfr. Conforme Sentencia C-441 de 2021, Ordinal **SEGUNDO**.- “(...) Los efectos de la anterior declaración de inexecutable quedan diferidos hasta el 20 de junio de 2023, lapso dentro del cual el Congreso de la República podrá, en ejercicio de sus competencias constitucionales y de la libertad de configuración que le son propias, expedir la ley que contenga el régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el proceso administrativo aplicable.” (Énfasis intencional).

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