

[<< Volver](#)

Unidad Informática de Doctrina

Area **del Derecho****CONCEPTO 011925 int 1384 DE 2025 SEPTIEMBRE 2** **Aduanero**Banco **de** Datos[Consultar Documento Jurídico](#)**Aduanas**

Problema Jurídico

¿Puede un usuario industrial **de** bienes y servicios tener mercancías nacionalizadas ubicadas fuera **de** la zona franca en la que fue calificado, sin que ello implique una violación al principio **de** exclusividad contenido en el artículo 6 **del Decreto** 2147 **de** 2016?

Tesis Jurídica

En virtud **del** principio **de** exclusividad consagrado en el artículo 6 **del Decreto** 2147 **de** 2016, un usuario industrial **de** bienes y/o **de** servicios calificado en zona franca puede tener o almacenar activos y/o mercancías nacionalizadas por fuera **del** área **declarada** como zona franca, en tanto ello no implique el **desarrollo de** actividades productoras **de** renta y/o vinculadas a su objeto social autorizado o calificado.

▼ **Descriptores**Tema: Principio **de** exclusividad**Descriptores:** Zonas FrancasUsuarios industriales **de** bienes y serviciosPrincipio **de** exclusividad▼ **Fuentes Formales**Artículos 1 y 3 **de** la Ley 1004 **de** 2005Artículos 4, 6, 11, 80 y 81 **del Decreto** 2147 **de** 2016Artículo 3 **del Decreto** 1165 **de** 2019▼ **Extracto**

1. Esta Subdirección está facultada para resolver 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.

2. Las facultades **de** esta **dependencia** se concretan en la interpretación **de** las normas mencionadas, razón por la cual no corresponde en ejercicio **de** dichas funciones prestar asesoría específica para atender casos particulares, ni juzgar, calificar, avalar o atender procesos o procedimientos que son tramitados ante otras entidades o **dependencias**, ni examinar las **decisiones** tomadas en dicho contexto; menos confirmar, validar o aprobar las interpretaciones que realicen los contribuyentes sobre las disposiciones normativas **dentro de** actuaciones administrativas específicas.

PROBLEMA JURÍDICO

3. ¿Puede un usuario industrial **de** bienes y servicios tener mercancías nacionalizadas ubicadas fuera **de** la zona franca en la que fue calificado, sin que ello implique una violación al principio **de** exclusividad contenido en el artículo 6 **del Decreto** 2147 **de** 2016?

TESIS JURÍDICA

4. En virtud **del** principio **de** exclusividad consagrado en el artículo 6 **del Decreto** 2147 **de** 2016, un usuario industrial **de** bienes y/o **de** servicios calificado en zona franca puede tener o almacenar activos y/o mercancías nacionalizadas por fuera **del** área **declarada** como zona franca, en tanto ello no implique el **desarrollo de** actividades productoras **de** renta y/o vinculadas a su objeto social autorizado o calificado.

FUNDAMENTACIÓN

5. El artículo 6 **del Decreto** 2147 **de** 2016 establece el principio **de** exclusividad aplicable a los usuarios industriales **de** bienes y servicios **de** zona franca. Según esta disposición, estas personas jurídicas tienen tres obligaciones principales: (i) instalarse únicamente en las áreas **declaradas** como zona franca, (ii) **desarrollar** allí su objeto social y (iii) garantizar que su actividad generadora **de** renta se produzca exclusivamente **dentro de** dichas áreas.

6. Adicionalmente, el numeral 1 **del** artículo 80 **del** mismo **decreto** exige que las sociedades que pretendan ser calificadas como usuarios industriales acrediten que se constituyeron exclusivamente para **desarrollar** actividades **dentro de** la zona franca. **De** igual manera, el numeral 1 **del** artículo 82 **ibidem** ratifica que estas **deben desarrollar** las actividades autorizadas **dentro del** área habilitada, lo que refuerza el carácter restrictivo **del** principio **de** exclusividad.

7. No obstante, el artículo 6 **del** mencionado **decreto** contempla cuatro excepciones a dicho principio: (i) el procesamiento parcial **de** mercancías según el artículo 489 **del** Decreto 1165 **de** 2019, (ii) la posibilidad **de** tener oficinas **de** gobierno o administración fuera **del** área **declarada** como zona franca, con costos y gastos directamente asociados con los ingresos generados por la actividad calificada, (iii) el uso **de** bienes adquiridos bajo el régimen franco por fuera **del** área **declarada** como zona franca, para la prestación **de** servicios portuarios, siempre que se **destinen** a esa finalidad, y (iv) la tenencia y el uso **de** embarcaciones **de** apoyo y equipos³ por parte **de** usuarios industriales **de** zonas francas permanentes costa afuera en actividades inherentes a la exploración, **desarrollo** y producción.

8. Ahora bien, respecto al término “*activos nacionalizados*” no existe **definición** en los **Decretos** 2147 **de** 2016 ni 1165 **de** 2019, por lo que **debe** interpretarse en su sentido natural y obvio conforme al Código Civil. En este contexto, el artículo 3 **del** Decreto 1165 **de** 2019 **define** la mercancía nacionalizada como aquella **de** origen extranjero que se encuentra en libre disposición tras el cumplimiento **de** los trámites aduaneros correspondientes.

9. Por su parte, los artículos 4 y 11 **del** Decreto 2147 **de** 2016 permiten a los usuarios industriales nacionalizar materias primas, bienes transformados o terminados en zona franca, incluso faculta su retiro; así como someter mercancías **de** cualquier naturaleza⁴ a importación ordinaria, incluyendo las piezas **de** reemplazo o material **de** reposición que se relacionen directamente con los bienes que producen o transforman, para servicio posventa.

10. **De** este modo, el concepto **de** “*nacionalización de mercancías*”⁵ presupone el cumplimiento **de** los trámites que permiten a las mercancías introducidas al territorio aduanero nacional⁶, ser sometidas a la modalidad **de** importación ordinaria.

11. Conforme a lo expuesto, respecto al alcance **del** principio **de** exclusividad frente la tenencia fuera **de** zona franca **de** activos que no producen renta y tampoco se asocian a la actividad productora **de** renta, se acudirá a la doctrina relacionada proferida por esta Entidad.

12. La posición **de** esta **dependencia** respecto al alcance **del** principio **de** exclusividad ha sido clara en entender que los ingresos y costos o gastos generados por actividades relacionadas con su objeto social, **desarrolladas** por fuera **de** las instalaciones **declaradas** como zona franca son violatorias **de** este mandato⁷. Incluso, sobre la tenencia **de** mercancías nacionalizadas relacionadas con sus actividades productoras **de** renta fuera **de** zona franca por parte **de** los usuarios industriales⁸, en el Oficio No. 32099 **del** 31 **de** diciembre **de** 2019 se concluyó lo siguiente:

*“Teniendo en cuenta el anterior análisis, se responde la consulta en el sentido **de** indicar que **no es posible que el usuario industrial de una zona franca, almacene por fuera de la zona franca sus mercancías, así sean nacionalizadas, pues claramente se estarían generando costos operativos por fuera de la zona franca, violando con ello el principio de exclusividad** a que hace referencia el artículo 6 **del** Decreto 2147 **de** 2016, pues las actividades **de** almacenamiento no están contempladas como aquellas que se puedan realizar por fuera **de** la zona franca.”*⁹ (Énfasis propio)

13. Conforme a lo anterior, se colige:

14. La ausencia **de** prohibición o limitación expresa respecto a la tenencia o almacenamiento fuera **de** la zona franca, **de** activos – incluso nacionalizados – que no sean generadores **de** renta y no se relacionen directamente con la actividad generadora **de** renta, **debe** ser interpretada **de** manera restrictiva¹⁰ teniendo en cuenta que los usuarios industriales gozan **de** una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y **de** comercio exterior¹¹.

15. El principio **de** exclusividad consagrado en el artículo 6 **del** Decreto 2147 **de** 2016 impone a los usuarios industriales **de** zona franca la obligación **de** desarrollar su objeto social y la actividad generadora **de** renta únicamente **dentro del** área **declarada** como zona franca¹², salvo las excepciones expresamente previstas en la norma. Sin embargo, no puede extenderse a situaciones que, por su naturaleza, no constituyen ni actividad productora **de** renta ni **desarrollo del** objeto social autorizado.

16. En este sentido, la mera tenencia o almacenamiento **de** mercancías nacionalizadas (en libre disposición en el resto **del** territorio aduanero nacional) **de** acuerdo con lo previsto en los artículos 4, 6 y 11 **del** Decreto 2147 **de** 2016, fuera **de** la zona franca no configura una vulneración al principio **de** exclusividad, siempre y cuando estas no se utilicen para generar ingresos, costos o gastos relacionados con la actividad para la cual fue calificado el usuario.

17. En los anteriores términos se resuelve 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/>

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.

³ Que sean indispensables para el traslado **de** los hidrocarburos para trasladar mercancías.

⁴ Siempre que se hubieran ingresado o producido en la zona franca.

⁵ Cfr. Artículo 3 **del** Decreto 1165 **de** 2019.

⁶ Y por excepción a zona franca, en virtud **de** lo consagrado en los artículos 4 y 11 **del Decreto 2147 de** 2016.

⁷ Cfr. Oficios Nos. 27650 **del 05 de** noviembre y 100208221-002638 **del 12 de** noviembre **de** 2019.

⁸ En el Oficio No. 908075 (Int. 1337) **del 04 de** noviembre **de** 2022 se resolvió respecto a la existencia **de** prohibición o limitación legal para los usuarios industriales poseyeran activos tangibles fuera **de** la zona franca.

⁹ Cfr. Oficio No. 28254 **del 14 de** noviembre **de** 2019.

¹⁰ Cfr. Sentencia C-749 **de** 2009 **de** la Corte Constitucional, M.P. Rodrigo Escobar.

¹¹ Cfr. Artículo 1 **de** la Ley 1004 **de** 2005.

¹² En el Oficio No. 48028 **del 08 de** agosto **de** 2014 se respondió a la pregunta **de** si se transgrede el principio **de** exclusividad (previsto para esta época en el artículo 393-22 **del Decreto 2685 de** 1999) cuando los usuarios industriales nacionalizan materias primas extranjeras en puerto, aeropuerto o cruce **de** frontera, consignadas en el documento **de** transporte a su nombre para luego introducirlas a una zona franca. Frente a lo cual se consideró lo siguiente: *"Como se observa la exclusividad se predica **de** las actividades aduaneras, toda vez que por virtud **de** los artículos 1 y 3 **de** la Ley 1004 **no puede predicarse la existencia válida de un usuario industrial que esté ubicado fuera de la zona franca para realizar sus operaciones de comercio y dentro de la zona franca para realizar sus actividades industriales...**"* (Énfasis propio)