

CONCEPTO 011925 int 1384 DE 2025

(septiembre 2)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

<Publicado en la página web de la DIAN: 12 de septiembre de 2025>

DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES

Unidad Informática de Doctrina

Área del Derecho	Aduanero
Banco de Datos	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 Francas Usuarios industriales de bienes y servicios Principio de exclusividad
Fuentes Formales	Artículos 1 y 3 de la Ley 1004 de 2005 Artículos 4, 6, 11, 80 y 81 del Decreto 2147 de 2016 Artículo 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 cambiada, en lo de competencia de la DIAN^[1]. 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 2019^[2].

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 equipos^[3] 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 naturaleza¹⁴ 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 mercancías¹⁵ presupone el cumplimiento de los trámites que permiten a las mercancías introducidas al territorio aduanero nacional¹⁶, 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 mandato¹⁷. Incluso, sobre la tenencia de mercancías nacionalizadas relacionadas con sus actividades productoras de renta fuera de zona franca por parte de los usuarios industriales¹⁸, 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] (Enfasis 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 restrictiva^[10] teniendo en cuenta que los usuarios industriales gozan de una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior^[11].

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 franca^[12], 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 cambiaría, en lo de competencia de esta Entidad, puede consultarse en el normograma DIAN: <https://normograma.dian.gov.co/dian/>

<NOTAS DE PIE DE PÁGINA>.

- 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)