

100208192 - 156

Bogotá, D.C., 5 de febrero de 2025

**Radicado Virtual No.
1002026S0001241**

Tema: Aduanero
Descriptor: Salida al territorio aduanero nacional de bienes nacionales o nacionalizados por pérdida de vigencia de la autorización del usuario industrial de zona franca.
Causación del IVA adquisición de materias primas por parte de usuarios industriales de zona franca.
Fuentes formales: Decreto 1165 de 2019, artículo 496.
Estatuto Tributario, artículos 420, 421 y 437.

1. 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.

2. De acuerdo con el escrito de la referencia, se solicita precisar y diferenciar los momentos de causación del IVA en operaciones de ingreso desde el territorio aduanero nacional a zona franca de materias primas nacionales adquiridas por usuarios industriales de Zona Franca y que posteriormente y en otra operación salen en el mismo estado de una zona franca al territorio aduanero nacional con ocasión a la pérdida de la calificación como usuario de zona franca. Es decir, hay dos (2) operaciones aduaneras y hechos económicos diferentes y por ello cada una de ellas tiene un tratamiento de IVA independiente.

3. Frente a la primera operación que es la relacionada con el ingreso de las materias primas desde el territorio aduanero nacional hacia zona franca, es necesario considerar lo previsto en el literal e) del artículo 481 del Estatuto Tributario, establece:

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.

«Para efectos del impuesto sobre las ventas, únicamente conservarán la calidad de bienes y servicios exentos con derecho a devolución bimestral: (...) e) Las materias primas, partes, insumos y bienes terminados que se vendan desde el territorio aduanero nacional a usuarios industriales de bienes o de servicios de Zona Franca o entre estos siempre que los mismos sean necesarios para el desarrollo del objeto social de dichos usuarios (...).»

4. Sobre esta operación se ha pronunciado la doctrina de la entidad así:

Concepto 906778 - int 1129 del 8 de septiembre de 2022.

«Ingreso de bienes del territorio aduanero nacional a zona franca

Desde el punto de vista aduanero, la introducción a zona franca desde el territorio aduanero nacional, de materias primas, partes, insumos y bienes terminados nacionales o en libre disposición, necesarios para el normal desarrollo de su objeto social a favor del Usuario Operador o Industrial de Bienes y de Servicios, es considerada una exportación definitiva, siempre y cuando dicha mercancía sea efectivamente recibida por el usuario de zona franca (cfr. artículo 479 del Decreto 1165 de 2019).

Ahora, desde el punto de vista tributario para efectos del impuesto sobre las ventas - IVA, de conformidad con lo establecido en el literal e) del artículo 481 del Estatuto Tributario, son bienes exentos con derecho a devolución bimestral las materias primas, partes, insumos y bienes terminados que se vendan desde el territorio aduanero nacional a usuarios industriales de bienes o de servicios de Zona Franca o entre estos, siempre que los mismos sean necesarios para el desarrollo del objeto social de dichos usuarios; siendo claro que dicha venta puede corresponder a bienes nacionales o en libre disposición (...).»

5. De lo antes expuesto, se evidencia que se trata de una operación de venta desde el territorio aduanero nacional hacia una zona franca, la cual se considera una exportación conforme lo previsto en el artículo 479 del Decreto 1165 de 2019 y por ello conforme lo previsto en el literal e) del artículo 481 del Estatuto Tributario, para los efectos del IVA tiene la calidad de bien exento con derecho a devolución bimestral. Es decir, al ser un bien exento³ es claro que se causa el IVA pero se encuentra gravado a la tarifa cero (0).

6. Es importante mencionar que las exenciones son de interpretación restrictiva y se condicionan a los términos y condiciones expresamente señaladas por la Ley,

³ Numeral 1.1.3 del Concepto Unificado del Impuesto Sobre las Ventas 00001 de 2003, señaló: «BIENES EXENTOS: Son aquellos que causan el impuesto, pero se encuentran gravados a la tarifa 0 (cero); los productores de dichos bienes adquieren la calidad de responsables con derecho a devolución, pudiendo descontar los impuestos pagados en la adquisición de bienes y servicios y en las importaciones, que constituyan costo o gasto para producirlos y comercializarlos o para exportarlos. La relación de los anteriores bienes está determinada en los artículos 477 a 479 y 481 del Estatuto Tributario (...).»

por ello frente a la exención prevista en el literal e) del artículo 481 del Estatuto Tributario, el Consejo de Estado, Sección Cuarta, en sentencia del 10 de julio de 2025, nro. Interno 29389, C.P Myriam Stella Gutiérrez Argüello, señaló lo siguiente:

«Para que proceda la exención debe acreditarse: i) la operación: venta de bienes (materia prima, partes o el producto final), ii) el factor subjetivo y territorial: que se realice “desde” el territorio aduanero nacional (TAN) a “usuarios industriales (...) de zona franca” o entre estos, condición subjetiva que implica que la entrega de los bienes debe realizarse en la zona franca, pues es el área donde se encuentran instalados exclusivamente los usuarios industriales, y iii) la finalidad: los productos enajenados deben ser “necesarios” en la producción de bienes o la prestación de servicios que tales usuarios desarrollan en la zona franca».

7. En concordancia con lo anterior, se debe tener en cuenta que en la exposición de motivos de la Ley 1004 de 2025⁴, norma que introdujo la exención se aclaró que el fin de esta fue promover los procesos de industriales y de producción de bienes y servicios:

«De manera fundamental, este proyecto de ley procura que las Zonas Francas y las redefinidas Zonas Especiales de Desarrollo Económico Regional constituyan polos de desarrollo, con base en el establecimiento de procesos industriales o comerciales altamente productivos y competitivos, dentro de unas condiciones avanzadas de tecnología, producción limpia y buenas prácticas empresariales. (Se subraya)

(...) con el fin de dar un tratamiento integral a estas zonas de producción de bienes y servicios, el capítulo establece el mismo tratamiento fiscal de exportación, a las ventas de materias primas, partes, insumos y bienes terminados necesarios para el desarrollo del objeto social de los usuarios industriales de bienes o de servicios, que se realicen desde el territorio aduanero nacional a dichos usuarios».

8. Conforme lo previsto en el artículo 3 de la Ley 1004 de 2005, se definió a los usuarios industriales de bienes y servicios de zona franca como aquella persona jurídica *«instalada exclusivamente en una o varias Zonas Francas autorizada para producir, transformar o ensamblar bienes mediante el procesamiento de materias primas o de productos semielaborados»*, y prestar servicios (logística, telecomunicaciones, investigación científica, asistencia médica, reparación, soporte técnico, auditoría, entre otros).

9. Lo anterior implica que, sino no se puede desarrollar el objeto social de los usuarios de zona franca con ocasión de la pérdida de su calificación- pues no se pueden cumplir los procesos de producción, fabricación, transformación, ensamble o prestar servicios-, las materias primas que ingresaron desde el territorio aduanero nacional a la zona franca y que deben regresar en el mismo estado al territorio aduanero nacional no cumplieron la totalidad de los requisitos de la exención y por ello se debe pagar el IVA a que había lugar.

⁴ Gaceta 636 del 2005. Página 6.

10. Respecto de la segunda operación relacionada con la operación de salida de las materias primas en el mismo estado de la zona franca hacia el resto del territorio aduanero nacional con ocasión al desistimiento o renuncia a la calificación como usuario industrial de una zona franca, se reitera lo expuesto por este despacho mediante el concepto 013757 int 1258 del 27 de diciembre de 2024, así:

*«26. Teniendo en cuenta que los bienes objeto de examen fueron introducidos a la Zona Franca en condición de nacionales o nacionalizados y que estas mercancías ya se encontraban en libre disposición en el territorio aduanero nacional al momento de su ingreso, no procede la presentación de una declaración de importación con el pago de tributos aduaneros para su retorno al territorio aduanero nacional.
(...)»*

28. Así las cosas, los bienes en cuestión mantienen su naturaleza de nacionales o nacionalizados, por lo que su retorno al territorio aduanero nacional se configura como una operación de venta entre residentes en el país sujeta al IVA, conforme a lo dispuesto en el literal a) del artículo 420 del Estatuto Tributario.

29. En este contexto, el usuario de la zona franca debe tener en cuenta que el impuesto sobre las ventas (IVA) es un tributo de carácter real, es decir, se causa por la venta de bienes y la prestación de servicios definidos por la ley como gravados, conforme a los literales a) y b) del artículo 420 del Estatuto Tributario. Esto aplica independientemente de la calidad del vendedor o del comprador, y del tipo de transacción realizada.

30. El artículo 421 del Estatuto Tributario establece los hechos generadores del impuesto sobre las ventas, incluyendo entre otros:

- a) La transferencia del dominio, gratuita u onerosa, de bienes corporales muebles e inmuebles, y de los activos intangibles descritos en el literal b) del artículo 420, sin importar la designación de los contratos o las condiciones pactadas entre las partes, y*
- b) Los retiros de bienes corporales muebles e inmuebles hechos por el responsable para su uso o para incorporarlos a los activos fijos de la empresa.*

31. En cuanto a la base gravable del IVA en la venta y prestación de servicios, esta está definida en el artículo 447 del Estatuto Tributario, que establece que será el valor total de la operación, sin importar si se realiza de contado o a crédito, y comprende gastos adicionales como financiación, acarreos, instalaciones, seguros, comisiones, garantías y otros gastos complementarios, incluso si se facturan por separado.

32. A su vez, el artículo 463 del Estatuto Tributario establece que la base gravable mínima no podrá ser inferior al valor comercial de los bienes o servicios en la fecha de la transacción.

33. De acuerdo con lo expuesto, a menos que el bien objeto de la venta esté específicamente excluido por el legislador, dicha operación estará gravada con el impuesto sobre las ventas a la tarifa general, en virtud del hecho generador que da lugar a la obligación tributaria. Impuesto que deberá discriminarse en la respectiva factura electrónica de venta».

11. En consecuencia y tal como se señaló en el concepto 013758 int 1259 del 27 de diciembre de 2024:

«8.3. En materia tributaria, se consideran dos hechos económicos independientes: (i) la adquisición por parte del usuario industrial de materias primas nacionales o nacionalizadas para el desarrollo de su objeto social exentas del impuesto sobre las ventas y, (ii) la salida al territorio aduanero nacional procedente de zona franca de estos bienes en el mismo estado con ocasión de la pérdida voluntaria de la calificación por parte del usuario industrial.

8.4. En línea con lo anterior, si estas materias primas nacionales o nacionalizadas son vendidas o se destinan al consumo propio de la persona jurídica que perdió la calificación de usuario industrial, se considera una venta entre residentes nacionales para la salida de zona franca hacia el territorio aduanero y se debe cancelar el impuesto sobre las ventas de conformidad con los artículos 420, 421 y 437 del Estatuto Tributario».

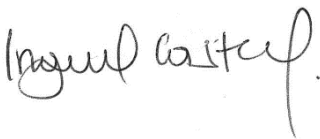
12. Por lo anterior se concluye:

13. Al no poderse desarrollar el objeto social de los usuarios industriales de zona franca con ocasión de la pérdida de su calificación, las materias primas que ingresaron desde el territorio aduanero nacional a la zona franca y que deben regresar en el mismo estado al territorio aduanero nacional, no cumplieron la totalidad de los requisitos de la exención prevista en el literal e) del artículo 481 del Estatuto Tributario y por ello se debe cancelar el IVA a que había lugar.

14. El IVA que eventualmente se cause en un momento posterior no corresponde al impuesto “dejado de pagar” en la adquisición, sino a un nuevo hecho generador, independiente y autónomo, derivado exclusivamente de una venta o de un retiro para autoconsumo.

15. 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

www.dian.gov.co

Proyectó: Paola Andrea Gómez García

Revisó: Sonia Ximena Rojas Ardila