



100208192-67

Bogotá, D.C., 17 de enero de 2023.

Tema: Aduanas  
Descriptores: Autorización de ingreso de mercancías a Zona Franca  
Formulario de Movimiento de Mercancías  
Fuentes formales: Artículos 475, 494, 495 y 625 del Decreto 1165 de 2019.  
Artículo 74 del Decreto 2147 de 2016  
Artículos 524 y 534 de la Resolución 46 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 lo siguiente:

1. *¿Cómo debe controlar el usuario operador el ingreso y salida de mercancía de una zona franca?*
2. *¿Cuál es el momento oportuno y en que término, el Usuario Operador debe diligenciar el FMM?*
3. *¿El diligenciamiento del FMM puede ser previo, simultaneo, o posterior al ingreso de mercancía a Zona Franca?*
4. *¿Si el FMM puede ser diligenciado de manera previa, cuanto tiempo tiene la zona franca para realizar la verificación de la información de la información previamente registrada frente a la mercancía que efectivamente ingresó?*

**Subdirección de Normativa y Doctrina**

Carrera 8 # 6C-54. Piso 4. Edificio San Agustín | (601) 7428973 - 3103158107

Código postal 111711

[www.dian.gov.co](http://www.dian.gov.co)

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



5. En caso de que el FMM pueda diligenciarse de manera posterior al ingreso de las mercancías a la zona franca, ¿Cuál es el termino con que cuenta el operador de la Zona Franca para diligenciar el FMM?”

Las anteriores preguntas fueron remitidas a la Subdirección de Operación Aduanera, por tratarse de temas operativos y procedimentales.

A la par, se formulan los siguientes interrogantes en torno al Formulario de Movimiento de Mercancías (FMM):

“6. ¿Siendo la autorización de ingreso de la mercancía a la Zona Franca un requisito aduanero a cargo del Usuario Operador, el no cumplimiento del artículo 475 del Decreto 1165 de 2019, daría lugar a la situación descrita en la infracción del numeral 2.2 del artículo 625 ibídem?”

7. En casos donde una Zona Franca permita diversos ingresos de mercancías, en momentos diferentes; sin diligenciar el respectivo formulario de movimiento de mercancías para cada operación, ¿procede sancionar por cada uno de los FMM no diligenciados o diligenciados extemporáneamente, o por un grupo de formularios delimitados en un periodo?”

8. ¿Qué criterios se utilizan para delimitar o agrupar los FMM para liquidar la sanción?” (subrayado fuera de texto)

Sobre el particular, previo a exponer las consideraciones al respecto, este Despacho encuentra necesario 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 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*

Subdirección de Normativa y Doctrina

Carrera 8 # 6C-54. Piso 4. Edificio San Agustín | (601) 7428973 - 3103158107

Código postal 111711

[www.dian.gov.co](http://www.dian.gov.co)

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



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, vale la pena reiterar lo señalado en el Oficio 907228 - interno 1240 del 29 de septiembre de 2022:

“El artículo 475 del Decreto 1165 de 2019 establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 475. INGRESO, SALIDA Y PERMANENCIA DE MERCANCÍA EN ZONA FRANCA. El usuario operador deberá autorizar todo ingreso y salida de bienes, de manera temporal o definitiva, de la zona franca sin perjuicio del cumplimiento de los demás requisitos aduaneros a que haya lugar. La autorización será concedida mediante el diligenciamiento del formulario correspondiente, donde se indique el tipo de operación a realizar y las condiciones de la misma. (...)”.

De la anterior norma se colige que el usuario operador de una zona franca está obligado a ejercer el control sobre el ingreso y salida de mercancías de la zona franca.

La autorización a que hace referencia el artículo 475 citado, es:

- (i) Un requisito de ingreso a la zona franca.
- (ii) Dado para cada ingreso y salida de la mercancía en la zona franca.
- (iii) Materializado a través de la expedición del FMM.
- (iv) Indicado el tipo de la operación (sic) realizada y las condiciones de esta en el diligenciamiento del FMM.

En las obligaciones del usuario operador establecidas en el artículo 494 del Decreto 1165 de 2019 se reiteran las siguientes autorizaciones:

“1. Autorizar el ingreso a la Zona Franca de mercancías consignadas o endosadas en el documento de transporte a un usuario de dicha zona;

2. Autorizar el ingreso a los recintos de la Zona Franca, desde el resto del Territorio Aduanero Nacional, de mercancías en libre disposición, o con disposición restringida, de conformidad con lo establecido en las normas aduaneras.

(...)



13. Autorizar y llevar el control de las operaciones de ingreso y salida de mercancías e inventarios de bienes de los usuarios, para lo cual el operador deberá establecer un sistema informático de control de inventarios y efectuar inspecciones físicas a dichos inventarios y revisiones a los procesos productivos de los mismos, cuando lo considere conveniente, o cuando lo solicite la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)”.

Respecto de las obligaciones del usuario industrial y comercial de la zona franca, el artículo 495 del Decreto 1165 de 2019 establece, entre otras, las siguientes:

“1. Permitir las labores de control de inventarios que determine el usuario operador y la autoridad aduanera, facilitando y prestando los medios para esta función.

2. Llevar los registros de la entrada y salida de bienes conforme con las condiciones establecidas por el usuario operador y cumpliendo los requisitos que establece el presente decreto y las normas que lo modifiquen, adicionen o reglamenten”.

Ahora bien, sobre el diligenciamiento del FMM el artículo 534 de la Resolución No. 046 de 2019 dispone que: “Una vez diligenciado el formulario de movimiento de mercancías en zona franca permanente o permanente especial, autorizado por el Usuario Operador este incorporará la información en el Servicio Informático Electrónico, si procede y en los sistemas propios de administración de inventarios del usuario operador”.

Tratándose del ingreso o salida de mercancías de zona franca el numeral 2.2. del artículo 625 del Decreto 1165 de 2019, tipifica la siguiente conducta para los usuarios operadores de la zona franca:

“2.2. Permitir el ingreso de mercancías en libre disposición o con disposición restringida, a los recintos de la Zona Franca sin el cumplimiento de los requisitos previstos en las normas aduaneras. La sanción aplicable será de multa equivalente a cuatrocientas ochenta y tres (483) Unidades de Valor Tributario (UVT)”. (Negrilla fuera de texto)

Si se hace una interpretación sistemática y armónica de los artículos 475, 494, 495 y el numeral 2.2. del artículo 625 del Decreto 1165 de 2019, el ingreso y salida de cada mercancía o bienes a zona franca debe contar con una autorización de ingreso, por tanto, la infracción administrativa se configura por cada operación de ingreso de mercancías que no cuenta con un FMM.

(...)

Teniendo en cuenta que la conducta tipificada en el numeral 2.2. del artículo 625 del Decreto 1165 de 2019 para los usuarios operadores de zona franca se configura cada vez que ingresa o sale mercancía de dicha zona sin cumplir con el requisito de autorización a través de la expedición del FMM, deberá tenerse en cuenta si se presentan los presupuestos legales de la graduación de la sanción o de la intervención del Comité de Fiscalización de que tratan los artículos 607 y 608 del Decreto 1165 de 2019, cuando a ello hubiere lugar.” (subrayado fuera de texto)

Es de agregar que, de acuerdo con



el artículo 74 del Decreto 2147 de 2016, son obligaciones del usuario operador de zona franca, entre otras, “Establecer y mantener actualizado el manual de operaciones para el desarrollo de las actividades de los usuarios” (subrayado fuera de texto).

En lo que concierne al ingreso de mercancías a zona franca procedentes del territorio aduanero nacional, el diligenciamiento del FMM es exigible en los siguientes eventos, contemplados en el artículo 524 de la Resolución 46 de 2019:

- En *“Las exportaciones de que trata el inciso 1 del artículo 479 del Decreto 1165 del 2 de julio de 2019, destinadas a usuarios operadores, usuarios industriales de bienes y usuarios industriales de servicios de zona franca”*.
- En *“Las exportaciones temporales de que trata el inciso 2 del artículo 479 del Decreto 1165 del 2 de julio de 2019”*.
- En *“El envío de bienes nacionales o en libre disposición a una zona franca desde el resto del territorio nacional a favor de un usuario comercial o industrial”*.

Lo anterior, sin perjuicio que el usuario operador expida el FMM para autorizar el ingreso de mercancías de procedencia extranjera, cuando el documento de transporte viene consignado a un usuario de la zona franca.

Ahora bien, sobre el diligenciamiento del FMM, el artículo 534 de la Resolución 46 de 2019 dispone:

*“ARTÍCULO 534. OBLIGACIÓN DEL USUARIO OPERADOR. Una vez diligenciado el formulario de movimiento de mercancías en zona franca permanente o permanente especial, autorizado por el Usuario Operador este incorporará la información en el Servicio Informático Electrónico, si procede y en los sistemas propios de administración de inventarios del usuario operador.”* (subrayado fuera de texto)

Precisado lo anterior, pasará ahora a desarrollarse los siguientes puntos:

### **1. Operación logística del ingreso de mercancías a zona franca**

La referida operación logística implica:

- Cuando el medio de transporte que contiene las mercancías llega a la zona franca, se somete a un primer control de ingreso que no involucra el descargue de éstas.
- Una vez dicho medio de transporte ha ingresado a las instalaciones del usuario industrial correspondiente se inicia la operación de descargue y la verificación del tipo y cantidad de mercancías que se están recibiendo.
- Identificada la mercancía, el usuario industrial debe registrar la información en el sistema de control de inventarios dispuesto por el usuario operador, para efectos de generar el correspondiente FMM.
- Sobre la base de sus propias verificaciones y de los controles que tenga establecidos en sus procedimientos internos, el usuario operador procederá a autorizar el FMM que hace

oficial el ingreso de las mercancías a la zona franca.

Como se observa, el “ingreso” a zona franca de mercancías procedentes del territorio aduanero nacional configura una operación logística compleja.

En este sentido, si bien el término que debe transcurrir entre el ingreso del medio de transporte a la zona franca y la autorización del FMM no está establecido expresamente en el Decreto 1165 de 2019, no es menos cierto que: (i) Según las obligaciones del usuario operador, previstas en el artículo 494 *ibidem*, éste es responsable por la autorización del ingreso de mercancías a zona franca y el control del movimiento de inventarios, (ii) el referido ingreso se debe realizar acorde con el manual de operaciones que se haya establecido, dando cumplimiento al artículo 74 del Decreto 2147 de 2016, teniendo en cuenta el tipo de operación y naturaleza de las mercancías.

Por lo anterior, la falta de un término específico en la normativa aduanera para expedir el FMM no debe dar lugar a interpretar que el usuario operador no esté obligado al cumplimiento de los artículos 475 y 494 del Decreto 1165 de 2019 y 524 y 534 de la Resolución 46 de 2019. De lo contrario, sería nugatoria la función principal que la Ley 1004 de 2005 y el Decreto 2147 de 2016 le asignan al usuario operador como la persona jurídica autorizada para dirigir, administrar y supervisar una o varias zonas francas, vigilando y controlando -para el efecto- las mercancías bajo control aduanero y autorizando las operaciones de ingreso y salida de éstas.

Así las cosas:

- El ingreso de cada mercancía a zona franca debe ser autorizado por el usuario operador con la expedición del FMM dentro del término que razonablemente tenga lugar la operación logística del ingreso en comento, según el tipo de operación y la naturaleza de las mercancías. Esto exige un análisis de cada caso particular.
- Cada vez que se produzca el ingreso o salida de mercancías de zona franca, el usuario operador debe probar ante la Autoridad Aduanera que ha dado cumplimiento al requisito que le impone la normativa aduanera de expedir el FMM.

## **2. En lo atinente a la imposición de la sanción prevista en el numeral 2.2. del artículo 625 del Decreto 1165 de 2019**

Para liquidar e imponer esta sanción no se deben agrupar los FMM de varias operaciones de ingreso de mercancías a zona franca y, por ende, no existen criterios para delimitar o agrupar dichos documentos para imponer una sola sanción administrativa aduanera.

Al respecto, es menester reiterar que la conducta tipificada en el numeral 2.2. “se configura *cada vez que ingresa o sale mercancía* de dicha zona sin cumplir con el requisito de autorización a través de la expedición del FMM” (subrayado fuera de texto), como fuera concluido en el Oficio 907228 de 2022 antes reseñado.

En lo referente a la graduación de la sanción y la reincidencia en la conducta tipificada, se sugiere tener en cuenta lo planteado en este pronunciamiento, así como lo establecido en los artículos 607 y 608 del Decreto 1165 de 2019.

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

Subdirección de Normativa y Doctrina

Carrera 8 # 6C-54. Piso 4. Edificio San Agustín | (601) 7428973 - 3103158107

Código postal 111711

[www.dian.gov.co](http://www.dian.gov.co)

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

a sus pronunciamientos doctrinarios, ha publicado en su página de internet [www.dian.gov.co](http://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,

**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:

Proyectó: María Elena Botero Mejía y Ángela Helena Álvarez Álvarez

Revisó: Comité Aduanero de Normativa y Doctrina del 03/11/2022