

Subdirección de Normativa y Doctrina

100208192-1240

Bogotá, D.C. **29/09/2022**

**Radicado Virtual No.  
000S2022907228**

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, el peticionario consulta lo siguiente:

1. *¿Cómo aplica la sanción del numeral 2.2. del artículo 625 del Decreto 1165 de 2019, por cada ingreso/salida registrada del operador de la zona franca que incurre presuntamente en la infracción?*
2. *¿Qué instrucción o normatividad de la DIAN existe asociada con la aplicación de la gradualidad en la determinación de la sanción del numeral 2.2. del artículo 625 del Decreto 1165 de 2019?*

Sobre el particular, las consideraciones generales de este Despacho son las siguientes:

#### **1. Respuesta Pregunta No. 1.**

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.*  
*(...)*. (Subrayado fuera de texto)

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:

Subdirección de Normativa y Doctrina

- (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 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”* (subrayado fuera de texto).

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

Subdirección de Normativa y Doctrina

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.

## 2. Respuesta Pregunta No. 2.

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.

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 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,

NICOLAS  
BERNAL ABELLA

Firmado digitalmente por  
NICOLAS BERNAL ABELLA  
Fecha: 2022.09.27 17:18:49  
-05'00'

**NICOLÁS BERNAL ABELLA**

Subdirector de Normativa y Doctrina (E)

Dirección de Gestión Jurídica

UAE-Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Bogotá, D.C.

Proyectó: Angela Helena Alvarez Alvarez

Revisó: Comité de Normativa y Doctrina Aduanero del 23/09/2022