



Area del Derecho

Aduanero

Banco de Datos

Aduanas

Problema Jurídico

Tesis Jurídica

CONCEPTO 003666 int 342 DE 2026 MARZO 10 

[Consultar Documento Jurídico](#)

▼ Descriptores

▼ Fuentes Formales

▼ 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. Por lo que, 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. Mediante el radicado de la referencia, el peticionario formuló varias preguntas en torno a la obligación de reportar la situación de control y sus efectos en el cumplimiento de obligaciones tributarias y aduaneras atribuibles a usuarios operadores de zonas francas. Por consiguiente, este Despacho resolverá cada uno de los interrogantes planteados, respetando las competencias de otras autoridades como la Superintendencia de Sociedades, en materia societaria y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT), respecto de la declaratoria de existencia de zonas francas y la autorización de sus usuarios operadores.

3. Pregunta 1.

"¿Qué diferencias existen en la evaluación del cumplimiento de obligaciones tributarias y aduaneras cuando el operador de una zona franca o parque logístico actúa de forma independiente, frente a cuando forma parte de un grupo empresarial con unidad de propósito y dirección ejercida por una matriz extranjera?"

4. La regulación aduanera contenida en el Decreto 1165 de 2019 y la normativa tributaria del Estatuto Tributario no establecen un tratamiento diferenciado en el cumplimiento de obligaciones sustanciales y formales por el hecho de que una persona jurídica autorizada como usuario operador de zona franca haga parte de un grupo empresarial.

5. En este sentido, el artículo 3 del Decreto 1165 de 2019 define al usuario aduanero como la persona natural o jurídica que interviene en operaciones o trámites aduaneros, razón por la cual, cuando un usuario operador actúa como importador, exportador o declarante, debe cumplir de manera autónoma con las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias que le correspondan.

6. En consecuencia, la pertenencia a un grupo empresarial – incluso la situación de control – no altera la responsabilidad individual de cada sujeto frente al cumplimiento de dichas obligaciones, esto quiere decir que conservan su individualidad jurídica, mantienen sus propios derechos y obligaciones, que contraen y asumen de manera independiente³.

7. Pregunta 2.

"¿Qué obligaciones de revelación de la estructura de control y de grupo empresarial deben cumplir los operadores de zonas francas o parques logísticos conforme a la normativa tributaria, aduanera, societaria (Ley 222 de 1995) y de prevención de lavado de activos (Ley 90 de 1995 y normas concordantes)?"

8. Cuando se configure situación de control y/o grupo empresarial⁴, la sociedad controlante debe declararla mediante documento privado e inscribirla en el registro mercantil dentro de los treinta (30) días siguientes, conforme a los artículos 28 y 30 de la Ley 222 de 1995. Esta inscripción tiene carácter declarativo y de publicidad, pues la situación existe desde que se configuran los presupuestos legales⁵. Adicionalmente, la revelación del control es de interés público, ya que permite identificar a los verdaderos controlantes de una sociedad y a las entidades vinculadas a ella⁶.

9. En el ámbito aduanero, el **Decreto 2147 de 2016** establece que la persona jurídica autorizada como usuario operador no puede tener vinculación económica o societaria con los demás usuarios de la zona franca⁷. Este requisito aplica tanto para la **declaratoria de existencia de la zona franca**⁸ como para la autorización **del** usuario operador, en el que **debe** informarse la identidad **de** los controlantes directos e indirectos⁹. Luego, su cumplimiento es verificado mediante auditorías externas¹⁰ sin perjuicio **de** las verificaciones directas que efectúe el MINCIT, que **debe** solicitar – en el marco **de la declaratoria de existencia de una zona franca** – a la DIAN un **concepto** sobre el comportamiento tributario, aduanero y cambiario **del** solicitante y **de** quienes ejercen control sobre este¹¹, que resulta relevante en el trámite **de** autorización **del** usuario operador¹².

10. Es claro que la inscripción **de** las situaciones **de** control y/o grupo empresarial en el registro mercantil corresponde principalmente al ámbito societario, sin embargo, la identificación **de** relaciones **de** control o vinculación también resulta relevante en materia tributaria, pues puede servir **de** base para el cumplimiento **de** obligaciones formales administradas por la DIAN¹³.

11. Pregunta 3.

*"¿Qué garantías fiscales **deben** constituir los operadores **de** zonas francas o parques logísticos cuando actúan **de** forma independiente, y cuáles cuando forman parte **de** un grupo empresarial con situación **de** control ejercida por una matriz extranjera, y cómo se evalúa el riesgo consolidado **del** grupo para **determinar** el monto **de** dichas garantías?"*

12. Para ser autorizado como usuario operador, la persona jurídica **debe** constituir y entregar una garantía global a favor **de** la DIAN por un monto equivalente a **100.000 UVT**, **dentro del** mes siguiente a la ejecutoria **del** acto administrativo mediante el cual se **declare** la existencia **de** la zona franca expedido por el MINCIT, **de** acuerdo con el numeral 3 **del** artículo 70 **del** Decreto 2147 **de** 2016 y el artículo 476 **del** Decreto 1165 **de** 2019. Además, cuando el usuario operador actúe como importador o **declarante** en operaciones **de** comercio exterior **debe** constituir garantías específicas según lo dispuesto en el **Decreto 1165 de 2019**.

13. **De** lo anterior, se colige que los **Decretos 2147 de 2016 y 1165 de 2019** no establecen un tratamiento diferenciado respecto **de** la obligación **de** constituir garantías por el hecho **de** que el usuario operador haga parte **de** un grupo empresarial o se encuentre en situación **de** control, pues dicha obligación se **determina** con base en la calidad **del** sujeto la persona jurídica autorizada y las operaciones **de** comercio exterior que realice individualmente.

14. Finalmente, en lo que tiene que ver con la evaluación **de** riesgo, se sugiere consultar los artículos 582 a 585 **del** Decreto 1165 **de** 2019¹⁴ que regulan el sistema **de** gestión **del** riesgo **de** la DIAN.

15. Pregunta 4.

*"¿Qué consecuencias jurídicas, como la revocatoria **de** beneficios fiscales o aduaneros, se **derivan** si se **demuestra** que la información presentada para obtener o mantener el estatus **de** zona franca o parque logísticos no reflejaba la situación **de** control y el grupo empresarial, conforme el artículo 31 **de** la Ley 1004 **de** 2005 y el artículo 48 **del** Decreto 1165 **de** 2019?"*

16. Si no se efectúa la inscripción **dentro del** plazo indicado en el artículo 30 **de** la Ley 222 **de** 1995, la Superintendencia **de** Sociedades o la Financiera, **de** oficio o a solicitud **de** cualquier interesado, **declarará** la situación y ordenará la inscripción en el Registro Mercantil, sin perjuicio **de** la imposición **de** multas a que haya lugar.

17. Ahora bien, el incumplimiento **de** cualquiera **de** los requisitos exigidos en el artículo 26 **del** Decreto 2147 **de** 2016 para la **declaratoria de existencia de una zona franca** – particularmente el previsto en el numeral 2¹⁵ – será causal para que el MINCIT niegue la solicitud¹⁶. Igualmente, será causal para que el Ministerio **declare** la pérdida **de** la autorización como usuario operador¹⁷ el incumplimiento **de** lo dispuesto en el artículo 7¹⁸ **de** este decreto.

18. Es importante precisar que esta Entidad no tiene competencias respecto **de la declaratoria de existencia de una zona franca** y el trámite **de** autorización **de** usuarios operadores, trámites **de** los cuales es competente el MINCIT, según lo previsto en los numerales 23, 24 y 25 **del** artículo 7 y el numeral 13 **del** artículo 25 **del** Decreto 210 **de** 2003.

19. Pregunta 5.

*"¿La DIAN puede realizar una revisión oficiosa **de** beneficios fiscales y aduaneros otorgados, con efectos retroactivos conforme el artículo 702 **del** Estatuto Tributario, si se **demuestra** que se basaron en una estructura societaria incompleta o que no corresponde con la realidad **del** verdadero grupo empresarial?"*

20. El artículo 702 **del** E.T. faculta a la DIAN para modificar, por una sola vez, las liquidaciones privadas mediante una liquidación **de** revisión, cuando existan indicios **de** que la **determinación del** impuesto se basó en información incorrecta o incompleta, para lo cual cuenta con amplias facultades **de** fiscalización e investigación conforme al artículo 684 *ibidem*¹⁹, respetando lo previsto en el artículo 691, 705 y 710 **de** dicho Estatuto.

21. Al mismo tiempo, el artículo 3 **del** Decreto Ley 920 **de** 2023 otorga facultades **de** fiscalización a la DIAN en materia aduanera,

que comprenden el **desarrollo de** investigaciones y controles, la imposición **de** sanciones y el **decomiso de** mercancías, con el fin **de** verificar el cumplimiento **de** las obligaciones previstas en la normativa aduanera por parte **de** los usuarios aduaneros, incluso con posterioridad a la realización **de** los trámites correspondientes.²⁰

22. 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 Cfr. Numeral 4 **del** artículo 56 **del** Decreto 1742 **de** 2020 y el artículo 7 **de** la Resolución DIAN 91 **de** 2021.

² Cfr. Numeral 1 **del** artículo 56 **del** Decreto 1742 **de** 2020 y el artículo 7-1 **de** la Resolución DIAN 91 **de** 2021.

³ Ver Guía práctica régimen **de** matrices y subordinadas **de** la Superintendencia **de** Sociedades.

⁴ Cfr. Artículos 260 y 261 **del** Código **de** Comercio y 30 **de** la Ley 222 **de** 1995.

⁵ Cfr. Guía práctica régimen **de** matrices y subordinadas y Oficio No. 220-086502 **del** 26 **de** abril **de** 2017 **de** la Superintendencia **de** Sociedades.

⁶ Cfr. Oficio No. 220-103922 **del** 23 **de** mayo **de** 2023.

⁷ Cfr. Artículo 7 **del** Decreto 2147 **de** 2016.

⁸ Cfr. Párrafo **del** artículo 25 y numeral 2 **del** artículo 26 *ibidem*.

⁹ Cfr. Numeral 2 **del** artículo 70 y el numeral 4 **del** artículo 71 *ibidem*.

¹⁰ Cfr. Numeral 9 **del** artículo 75 *ibidem*.

¹¹ Cfr. Artículo 49 *ibidem*.

¹² Cfr. Numeral 4 **del** artículo 72 *ibidem*.

¹³ A saber: **(i)** Régimen **de** precios **de** transferencia, conforme a los artículos 260-1 y 260-2 **del** E.T.; **(ii)** Responsabilidad solidaria en materia **de** retenciones, al tenor **del** artículo 372 *ibidem*; **(iii)** Informar estados financieros consolidados, **de** acuerdo con el artículo 631-1 **del** E.T.; **(iv)** Beneficiarios finales, según los artículos 631-5 y 631-6 *ibidem*, y los artículos 1.4.1.1 y siguientes **de** la Resolución No. 227 **de** 2025; **(v)** Régimen **de** Entidades Controladas **del** Exterior, conforme a los artículos 882 y siguientes **del** E.T.

¹⁴ Cfr. Artículo 45 **del** Decreto 1742 **de** 2020.

¹⁵ "Informar los nombres e identificación **de** los representantes legales, miembros **de** junta directiva, socios, accionistas y **controlantes directos e indirectos...**" (Énfasis propio)

¹⁶ Cfr. Numeral 1 **del** artículo 22 **del** Decreto 2147 **de** 2016.

¹⁷ Cfr. Numeral 3 **del** artículo 76 *ibidem*.

¹⁸ "La persona jurídica autorizada como usuario operador no podrá ostentar simultáneamente otra calificación, **ni podrá tener ninguna vinculación económica o societaria con los demás usuarios de la zona franca**, en los términos señalados en los artículos 260-1, 450 a 452 **del** Estatuto Tributario y 260 a 264 **del** Código **de** Comercio" (Énfasis propio)

¹⁹ Cfr. Numeral 2 **del** artículo 632 **del** E.T.

²⁰ Cfr. **Concepto** No. 015528 (**Int.** 1605) **del** 02 **de** octubre **de** 2025.