

La mera ocurrencia del abandono legal de mercancías no sana la situación ilícita en que se encuentren las mismas como consecuencia del proceso de extinción de dominio.

CONCEPTO 116 DEL 30 DE ENERO DE 2025
DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES

Bogotá, D.C.,

Cordial saludo.

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 DIAN. 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.

PROBLEMA JURÍDICO.

¿Prevalece el proceso de extinción de dominio o la situación de abandono legal de la mercancía que está ubicada en la zona franca al que se refiere artículo 496 del Decreto 1165 de 2019?

TESIS JURÍDICA.

Pese a que en el abandono legal de las mercancías ubicadas en zona franca se traslada la titularidad del derecho de dominio de la mercancía al Estado- en cabeza de la U.A.E. – DIAN, su mera ocurrencia no sana la situación ilícita en que se encuentre la mercancía como consecuencia del proceso de extinción de dominio.

Por consiguiente, ante la notificación o materialización de la medida cautelar emitida en el trámite de extinción de dominio, el área encargada de la DIAN deberá poner a disposición de la Fiscalía General de la Nación la mercancía afectada. Ésta, posteriormente, deberá asignar su secuestro o depósito al FRISCO administrado por la SAE (artículo 90 de la Ley 1708 de 2014).

En cambio, si sobre las mercancías hubiere recaído una medida cautelar del proceso de extinción de dominio antes de operar el abandono legal, no se cumple con los supuestos fácticos previstos en el artículo 496 del Decreto 1165 de 2019. En este contexto, la SAE será la entidad responsable y quien administra en calidad de secuestro la mercancía, independiente que la haya retirado del recinto de Zona Franca o la haya dejado a cargo del usuario industrial en calidad de depositario.

FUNDAMENTACIÓN.

Teniendo en cuenta que la consulta no precisa si operó en primer lugar el abandono de las mercancías o el decreto de las medidas cautelares propias del procedimiento de extinción de dominio, sobre las cuales no se referirá este Despacho por no ser competente para ello, es conveniente realizar las siguientes distinciones para determinar la prevalencia de las medidas a adoptar:

La doctrina de este Despacho se ha pronunciado sobre los eventos en los que una mercancía ubicada en zona franca se encuentra en abandono legal (Cft. 3.1. *Descriptor: frente a mercancía en abandono legal del General Unificado 0468 de 2020*):

“(…) El artículo 496 del Decreto 1165 de 2019 establece que dentro de los seis (6) meses siguientes a la terminación de la operación de una zona franca, ya sea por la finalización del término de declaratoria de existencia de la zona franca, pérdida de la declaratoria de existencia, por renuncia a tal declaratoria o por pérdida de la calificación de un usuario industrial de bienes, industrial de servicios o comercial, quien tenga derecho sobre los bienes introducidos a la zona franca deberá

definir la situación jurídica de estos mediante su importación, envío al exterior, o su venta o traslado a otro usuario o la destrucción de las mismas.

Dispone la norma que, si al vencimiento de este término no se define por parte del usuario la situación jurídica de los bienes, se producirá su abandono legal.

Frente a la introducción de mercancías a zona franca procedentes del exterior, el artículo 477 del Decreto 1165 de 2019, indica que esta operación no se considera una importación, siendo claro que no existe para el efecto término de permanencia de la mercancía en zona franca y, por ende, no se configura el abandono legal. **En zona franca procede el abandono legal, únicamente en los casos indicados en el artículo 496 ibídem, (...).**

Es claro que la permanencia de una mercancía en depósitos habilitados o en las instalaciones de los usuarios comerciales de una zona franca, genera para el importador una obligación contractual de pago de servicios de almacenamiento, al titular de dichos lugares. (...)" (Negrita añadida)

Obsérvese que, el abandono legal **opera 6 meses después de la configuración de alguno de los eventos previstos en el artículo 496 del Decreto 1165 de 2019**, momento a partir del cual se transfiere la propiedad de las mercancías a favor del Estado **por el paso del tiempo, mas no como sanción imponible a una conducta que vulnere el ordenamiento jurídico aduanero.**

De otra parte, por medio del proceso de extinción de dominio, la titularidad de los bienes pasa a favor del Estado **como consecuencia patrimonial de alguna actividad ilícita** en el momento en que exista una decisión definitiva y de fondo, por sentencia ejecutoriada, o mediante providencia que tenga fuerza de cosa juzgada (artículos 12 y 15 del Código de Extinción de Dominio).

En la hipótesis en que las mercancías quedaron en abandono legal dentro de una zona franca y no hubiere recaído una medida cautelar del proceso de extinción de dominio, esos bienes son del Estado por disposición de la ley, efecto

establecido en el artículo 496 del Decreto 1165 de 2019. En consecuencia, la DIAN podría disponer de ellas libremente.

Una excepción, surgida del principio constitucional de legalidad, sería el conocimiento sobre la existencia de bienes que puedan ser objeto de la acción de extinción de dominio. En tal caso, se debería informar a la Fiscalía General de la Nación acerca de las mercancías abandonadas para que procediera a adoptar las medidas cautelares que considerara apropiadas a la mayor brevedad posible.

De tal manera, al tenor de los artículos 88 a 91 del Código de Extinción de Dominio, el despacho competente debería asignarle a la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. ("SAE"), administradora del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado ("FRISCO"), el secuestro o depósito de las mercancías.

Pese a que en el abandono trasladaría la titularidad del derecho de dominio de la mercancía al Estado, en cabeza de la U.A.E. – DIAN, **su mera ocurrencia no sana la situación ilícita en que se encuentre la mercancía como consecuencia del proceso de extinción de dominio.**

Por consiguiente, ante la notificación o materialización de la medida cautelar emitida en el trámite de extinción de dominio, el área encargada de la DIAN deberá poner a disposición de la Fiscalía General de la Nación la mercancía afectada. Ésta, posteriormente, deberá asignar su secuestro o depósito al FRISCO administrado por la SAE (artículo 90 de la Ley 1708 de 2014).

En cambio, si sobre las mercancías hubiere recaído una medida cautelar del proceso de extinción de dominio antes de operar el abandono legal, no se cumple con los supuestos fácticos previstos en el artículo 496 del Decreto 1165 de 2019. En este contexto, la SAE será la entidad responsable y quien administra en calidad de secuestro la mercancía, independiente que la haya retirado del recinto de Zona Franca o la haya dejado a cargo del usuario industrial en calidad de depositario.

En cualquier caso, la DIAN deberá hacerse parte en dicho proceso en calidad de afectado para conocer del futuro de la mercancía y hacer valer sus derechos como afectada. De proceder la declaratoria de titularidad a favor del Estado (artículo 15 Ley 1708/2014) , cesa todo interés como presunto afectado.

Caso contrario, si la mercancía fuere objeto de devolución bajo el artículo 106 del Código de Extinción de Dominio, la DIAN deberá hacer valer su interés como afectado y verificar si la posible configuración del abandono legal a favor de la Nación en los términos previstos en el artículo 496 del Decreto 1165 de 2019.

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)

Dirección de Gestión Jurídica

U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN

Dirección: Cra. 8 # 6C-38 Edificio San Agustín - Piso 4

Bogotá, D.C.

www.dian.gov.co