



RE: Solicitud de resoluciones sobre cupo de ZDF

Desde DIANA MARCELA ROBAYO DE LAMPREA <dmrobayo@minenergia.gov.co>

Fecha Vie 05/12/2025 15:33

Para JUAN SEBASTIAN BELTRAN GIRALDO <jsbeltran@minenergia.gov.co>; LAURA CRISTINA CAMPOS MELO <lccampos@minenergia.gov.co>; DANIEL CAMILO RODRIGUEZ MURILLO <dicrodriguez@minenergia.gov.co>

CC JULIAN FLOREZ QUIROGA <jflorez@minenergia.gov.co>; OMAR CAMILO GOMEZ OTERO <ocgomez@minenergia.gov.co>; LEONARDO JAIMES CORZO <ljaimes@minenergia.gov.co>; Juan Pablo Rubiano Sanabria <juan.rubiano@minhacienda.gov.co>; DIEGO FELIPE GOMEZ DUARTE <dfgomez@minenergia.gov.co>; DIEGO ALDEMAR MEDINA RAMIREZ <damedina@minenergia.gov.co>; ALEJANDRA VALENTINA ESTEFANI CABALLERO ORTEGA <avcaballero@minenergia.gov.co>

 3 archivos adjuntos (6 MB)

Registro_2-2023-064508 ASIGNACION HACIENDA.pdf;
carta_2_debate_pl_305_de_2023_camara_impuestos_gasolina_y_acpm-5e649c42 (1).pdf; Resolución 40412 del 24 de diciembre de 2021 metodología combustibles zonas de frontera (1)_53131.pdf;

Cordial saludo,

Dando alcance al correo anterior, respetuosamente me permito indicar que, desde el trabajo que se ha adelantado por parte del equipo de zona de frontera, (Andrés, Daniel y Diana) ya hace varios meses se ha solicitado el apoyo por parte del equipo de precios, con el fin de identificar las características en cuanto a los beneficios tributarios en combustible líquidos para zona de frontera:

Es de resaltar el apoyo del Profesional Sebastián, quien desde un inicio nos ha socializado el trabajo que se adelanta por parte del equipo de precios.

Después de varias reuniones entre el grupo de zona de frontera y el equipo de precios, nos vemos en la necesidad de tener mayor claridad en cuanto a los beneficios tributarios, puesto que se logra identificar por el equipo (ZNF), que, conforme con la norma no es claro el proceso de distribución de esos beneficios, es de aclarar que dichos beneficios son reconocidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en correlación con la DIAN, y que en el marco de las funciones de la Dirección de Hidrocarburos, se establece que, a través de una metodología se determina los volúmenes máximos de combustibles líquidos, excluidos de IVA y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM-Diesel.

Lo anterior, debe leerse en armonía a:

De acuerdo con la Resolución 40412 de 2021 en la parte considerativa se indica:

“Que, de acuerdo con lo previsto en el **artículo 2.3.4.1.16 del Decreto 1068 de 2015** y el **artículo 7 de la Ley 2135 de 2021**, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante **radicado 1-2021-050208 del 16/12/2021**, emitió concepto sobre la metodología de asignación de volúmenes máximos de combustibles, indicando que el **costo anual de la política no**

podría exceder el monto de SESENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$67.500.000.000) para cada vigencia anual.”

- **ARTÍCULO 2.3.4.1.16. Ingreso al productor en zonas de frontera.** El Ministerio de Minas y Energía fijará el Ingreso al Productor aplicable para las zonas de frontera; sin embargo, los cambios en la proporcionalidad sobre dicho Ingreso al Productor o el incremento de volúmenes en dichas zonas, así como la decisión de extender dicha política a nuevas zonas de frontera deberá contar con previo concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en virtud de lo dispuesto en los numerales 1 del artículo 3 y 2 del artículo 6 del Decreto 4712 de 2008, o las normas que lo modifiquen o sustituyan.
- **Artículo 7 Ley 2135 de 2021: ARTÍCULO 7°. Volúmenes máximos de combustibles líquidos en zonas de frontera.** El Gobierno nacional, a través del **Ministerio de Minas y Energía** o la entidad delegada, **expedirá el acto administrativo que señale las variables, periodicidad** y demás parámetros generales con base en **los cuales se establecerán los volúmenes máximos de combustibles con beneficios tributarios a distribuir en los municipios considerados como zonas de frontera** y entre las estaciones de servicio ubicadas en su jurisdicción. El incremento de volúmenes en dichas zonas deberá contar con previo concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- **PARÁGRAFO 1°.** El Ministerio de Minas y Energía, o la entidad delegada, en coordinación con las autoridades competentes, garantizará los mecanismos de control y monitoreo a la distribución de combustibles y la destinación de los cupos asignados a los departamentos y municipios considerados zonas de frontera, contemplando las dinámicas territoriales existentes por su condición fronteriza.
- Los gobernadores de departamentos fronterizos y alcaldes de municipios considerados como zonas de frontera, **con fundamento en cambios en las dinámicas territoriales, debidamente acreditados, podrán solicitar al Ministerio Minas y Energía la evaluación del ajuste de los cupos asignados, previo concepto otorgado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.**
- Así mismo, el **ARTÍCULO 2.2.1.1.2.2.6.9, del DECRETO 1073 DE 2015 “METODOLOGÍA PARA LA DISTRIBUCIÓN DE COMBUSTIBLES CON BENEFICIOS TRIBUTARIOS EN ZONA DE FRONTERA.** *<Artículo modificado por el artículo 2 del Decreto 1135 de 2022. El nuevo texto es el siguiente:> El Ministerio de Minas y Energía expedirá la metodología de asignación periódica de volúmenes máximos de combustibles con beneficios tributarios a distribuir en los municipios de zonas de frontera, previo cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto número 1068 de 2015 o el que lo modifique, sustituya o derogue y las demás normas aplicables a la distribución de combustible con beneficios tributarios.*

Para tal efecto, se considerarán, al menos, los siguientes criterios:

- i. Fomento al desarrollo y crecimiento económico de los municipios de zonas de frontera.*
- ii. Incentivo y fomento a la legalidad en las actividades de distribución de combustibles y actividades económicas conexas en las zonas de frontera.*
- iii. Asignación preferente del volumen a distribuir para el uso y consumo de la población en general, sobre los usos en actividades industriales y comerciales intensivas o de gran escala.*

iv. Sostenibilidad fiscal y eficiencia presupuestal

v. Evidencia de una prestación continua del servicio público de distribución minorista de combustibles.

vi. Infraestructura y capacidad de despacho de los agentes de la cadena involucrados en la distribución de combustibles.

vii. Valoración de los beneficios en función del tipo de vehículo o del uso del vehículo que consuma el combustible.

viii. Uso racional del combustible y sostenibilidad ambiental, esto es, procurando la eficiencia y optimización en el uso del combustible, lo cual deberá estar alineado con la Ley 99 de 1993 o aquella que la modifique, adicione o sustituya.

ix. Viabilidad de ejercer acciones de fiscalización tributaria por autoridades o entidades competentes.

(...)

PARÁGRAFO 3o. La metodología que establezca el Ministerio de Minas y Energía únicamente aplicará a aquellos volúmenes de combustibles tipo gasolina motor corriente, gasolina motor corriente oxigenada, ACPM y ACPM mezclado con biocombustibles para uso en motores diésel a distribuir en zona de frontera, de conformidad con las Leyes 1430 de 2010 y 2135 de 2021 o aquellas que las modifiquen, sustituyan o deroguen.

PARÁGRAFO 4o. La información cuantitativa utilizada para la caracterización de los municipios ubicados en zona de frontera, necesaria para la formulación de la metodología, deberá provenir de fuentes gubernamentales o institucionales, entidades oficiales u organizaciones internacionales, de tal manera que gocen de confiabilidad estadística y se hayan desarrollado con criterios técnicos, objetivos y verificables."

Ahora bien, como fuente oficial el Min Minas ha utilizado como metodología los criterios y anexos técnicos de la Resolución 40412 de 2021, allí se puede identificar en el

- Artículo 5. Asignación volumétrica y distribución: El Ministerio de Minas y Energía - Dirección de Hidrocarburos, **aplicando la presente metodología definirá los VMM para cada municipio de zona de frontera** y posteriormente realizará la distribución de los mismos entre las estaciones de servicio registradas en el SICOM para cada municipio

De la lectura anterior se logra establecer que la actual metodología ni es su parte normativa ni anexos técnicos estableció un Volumen Máximo Municipal, que busca con la metodología identificar y asignar bajo los criterios técnicos la cantidad de galones máximo a cada municipio.

Por otro lado, como se ha indicado en la norma se requiere concepto del Ministerio de Hacienda, quien de acuerdo con lo previsto en el **artículo 2.3.4.1.16 del Decreto 1068 de 2015 y el artículo 7 de la Ley 2135 de 2021**. el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través del Viceministerio Técnico conceptuó favorablemente, mediante oficio con Radicado No. **2-2023-015249** del 29 de marzo de 2023, un cupo total anual del costo de la política de combustibles líquidos en zonas de frontera atendido **con cargo al FEPC por \$237.422,3 millones de pesos**.

No obstante, conforme con el artículo del Decreto 1068 de 2015 anteriormente mencionado dicha cartera ajustó el costo anual de la política fiscal conforme con lo dispuesto mediante el **radicado 2-2023-064508 del 01 de diciembre de 2023**, indicando que el costo total anual de la mencionada política no podrá exceder **\$252.088,2 millones de pesos**.

A manera de colofón el Ministerio de Hacienda ha establecido en varias comunicaciones ha indicado lo siguiente:

“En este sentido, los beneficios económicos y tributarios aplicables al volumen máximo de combustibles derivados del petróleo a distribuir en zonas de frontera son: i) **los económicos, relacionados con la proporcionalidad que determine el Gobierno nacional que deberán pagar los consumidores finales de los combustibles líquidos fósiles cuyo costo fiscal se atiende por medio del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC); y** ii) **los tributarios relacionados con la exclusión del IVA en cuanto al combustible fósil, la exención de aranceles e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, y las menores tarifas de sobretasa a la gasolina y ACPM, cuyo costo fiscal es asumido por la Nación y las Entidades Territoriales al no recaudar dichos ingresos, respectivamente.**”

Por lo anterior, se puede creer que la asignación de volumen en zona de frontera cuanta con (2) dos clases de beneficios, uno relacionado con la proporcionalidad que maneja el equipo de precios referente al ingreso al productor que está atado a el artículo 2.3.4.1.16 del Decreto 1068 de 2015 y el artículo 7 de la Ley 2135 de 2021 y relacionado con un cupo total anual del costo de la política de combustibles líquidos en zonas de frontera atendido con cargo al FEPC por \$237.422,3 millones de pesos.

Que la metodología asigna valor en cantidad de galones a los municipios y después distribuye en estaciones de servicio en este caso conforme con el anexo de Excel que hizo parte del proceso de concepto de hacienda. el cual estimó un valor galón y para cada municipio conforme con la proporcionalidad.

Sin embargo, frente al segundo (beneficios tributarios relacionados **con la exclusión del IVA en cuanto al combustible fósil, la exención de aranceles e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM,**), conforme a lo manifestado por la cartera de hacienda, éste es un ingreso que deja de percibir el Estado al no recaudarse, por lo que se entiende que es a libre demanda y no cuenta con limite en la cartera puesto que corresponde al precio que deja de pagar el consumidor final, a diferencia del IP que el consumidor final si debe costear. Es decir el combustible de zona de frontera una vez se establezca la cantidad de galones que enmarcan el valor de la cartera de hacienda **252.088,2 millones de pesos anuales, debe seguir siendo controlado su precio puesto que cuenta con beneficios como exclusión del IVA en cuanto al combustible fósil, la exención de aranceles e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM.**

Por otro lado, conforme con las resoluciones que emite el ministerio de minas, se establece en el resuelve: “ *asigna el volumen de combustibles líquidos excluidos de IVA y exentos de arancel e impuesto nacional a la Gasolina y al ACPM a distribuir entre las estaciones de servicio, ubicadas en el municipio XXX* ”

Presuntamente podemos establecer que, estamos limitando el beneficio que dio la ley al consumidor final en cuanto al segundo beneficio tributario en relación con que el combustible fósil está excluido de IVA y exentos de arancel e impuesto nacional a la Gasolina y al ACPM siendo este un ingreso que no recauda la Nación ni los Entes Territoriales.

Por lo anterior es necesario identificar:

- El valor del galón en zona de frontera para el 2021 como soporte del concepto del Ministerio de Hacienda
- El valor del galón en zona de frontera 2025 para determinar si es la misma cantidad en galones con relación al cupo total anual del costo de la política de combustibles líquidos en zonas de frontera atendido **con cargo al FEPC, para la nueva metodología.**
- Identificar cuando zona de frontera compra a precio nacional, ese valor adicional a que corresponde.

Se remite copia de la Resolución 40412 con su respectivo anexo técnico, donde se puede visualizar que no se encuentra atado a cantidades de galones, que el limitante a la distribución en zona de frontera obedece al concepto favorable del Ministerio de Hacienda.

- **Radicado: 2-2024-054643 del Min Hacienda**
- **Radicado: 2-2023-064508 del Min Hacienda**

Me excuso por la demora, pero la idea no era enviar solo la resolución y la relación de la norma.



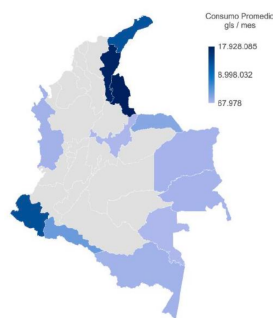
Breve contexto de Zonas de Frontera



- El consumo de combustibles líquidos, para un volumen máximo*, en municipios clasificados como Zonas de Frontera tiene dos tipos de beneficios:
 - **Tributario:** excluido de IVA y exentos de arancel e impuesto nacional → Costo fiscal (2023) = \$451 mm. Además, se puede fijar una menor sobretasa.
 - **Económico:** porcentaje del IP que paga el consumidor → Costo fiscal (2023) = \$230 mm
 - **Costo fiscal = \$681 mm**
- La demanda de combustibles líquidos en Zonas de Frontera creció 35% entre el promedio mensual de 2019 y enero de 2023. Esto implica un crecimiento 25pp mayor al promedio del país sin zonas de frontera.

* Actualmente, 53 millones de galones al mes para todas las Zonas de Frontera.

Mapa de calor consumo total de combustibles líquidos ZDF (galones / mes)



Fuente: Dirección de Hidrocarburos - MME.

Agradezco la atención prestada,

Quedo atenta

**Diana Marcela Robayo de Lamprea**

Contratista

Dirección de Hidrocarburos – Grupo Downstream

dmrobayo@minenergia.gov.co

(+57) 601 2200 300

Calle 43 N° 57 – 31, CAN. Bogotá, Colombia

www.minenergia.gov.co

De: JUAN SEBASTIAN BELTRAN GIRALDO <jsbeltran@minenergia.gov.co>**Enviado:** viernes, 5 de diciembre de 2025 8:29**Para:** DIANA MARCELA ROBAYO DE LAMPREA <dmrobayo@minenergia.gov.co>; LAURA CRISTINA CAMPOS MELO <lccampos@minenergia.gov.co>; DANIEL CAMILO RODRIGUEZ MURILLO <dcrodriguez@minenergia.gov.co>**Cc:** JULIAN FLOREZ QUIROGA <jflorez@minenergia.gov.co>; LEONARDO JAIMES CORZO <ljaimes@minenergia.gov.co>; Juan Pablo Rubiano Sanabria <juan.rubiano@minhacienda.gov.co>; DIEGO FELIPE GOMEZ DUARTE <dfgomez@minenergia.gov.co>; DIEGO ALDEMAR MEDINA RAMIREZ <damedina@minenergia.gov.co>; ALEJANDRA VALENTINA ESTEFANI CABALLERO ORTEGA <avcaballero@minenergia.gov.co>**Asunto:** Solicitud de resoluciones sobre cupo de ZDF

Buen día, Diana y equipo. Espero que estén muy bien.

De acuerdo con la reunión que tuvimos ayer y en cumplimiento del compromiso acordado, te solicito amablemente que me compartas las resoluciones que establecen el cupo de ZDF a las que hiciste referencia durante la reunión. Esto con el fin de revisarlas y llegar a la reunión del martes con el tema completamente claro, evitando así retrocesos en el avance.

Muchas gracias. Quedo atento a la recepción de la información.