



El futuro  
es de todos

Minenergía

Ministerio de Minas y Energía  
Origen: VICEMINISTERIO DE ENERGIA  
Rad: 2019088007 13-12-2019 11:11:01 AM  
Anexos: 6 FOLIOS  
Destino: CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA  
Serie: 0.3 - NO APLICA

3

Bogotá D.C.,

Doctora

**OLGA LUCIA GRAJALES GRAJALES**

Secretaria Comisión Segunda

Cámara de Representantes

Carrera 7 N° 8 - 68

Bogotá D.C.

Asunto: Respuesta cuestionario para debate de control político según  
Proposición No. 05 de 2019 relacionada con "Régimen especial en  
Municipios y Departamentos de frontera de Colombia"

Respetada doctora Olga:

De manera atenta remito la respuesta al cuestionario para debate de control político según Proposición 05 de 2019 relacionada con "Régimen especial en Municipios y Departamentos de frontera de Colombia".

Esperamos haber atendido de manera satisfactoria la petición, señalando que de requerirse alguna solicitud de información adicional con gusto será atendida.

Cordialmente,

**DIEGO MESA PUYO**

Viceministro de Energía

Anexos: 1 (un) legajo

Compiló: Mónica Céspedes Salcedo

Revisó: Alberto Bocanegra Palacio

Revisó: Wilmar de Jesús Zapata

Revisó: José Manuel Moreno

Revisó: Miguel Lotero Robledo

Aprobó: Diego Mesa Puyo

TRD: (102,18)



Calle 43 No 57-31 CAN Bogotá, Colombia  
Conmutador (57 1) 2200 300  
Código postal 111321  
www.minenergia.gov.co





**RESPUESTA DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA AL CUESTIONARIO DE CONTROL POLÍTICO SEGÚN LA PROPOSICIÓN No. 005 DE 2019 RELACIONADA CON “RÉGIMEN ESPECIAL EN MUNICIPIOS Y DEPARTAMENTOS DE FRONTERA DE COLOMBIA”**

**1. Desde el punto de vista del Ministerio, ¿Qué soluciones presenta el proyecto de ley con relación a la cobertura de energía en los territorios fronterizos?**

En el Ministerio de Minas y Energía administra el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas - FAER y el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas - FAZNI, enfocados en la ampliación de cobertura de energía eléctrica en el territorio nacional.

El proyecto de ley, particularmente el artículo 6, establece que se podrán constituir “Fondos Binacionales o Multilaterales de Desarrollo Fronterizo” enfocados al desarrollo de proyectos estratégicos para el desarrollo binacional. En este sentido, a través del proyecto de ley, se fomentaría la electrificación o interconexión de usuarios en zona de frontera, que es un apoyo estratégico con el que antes no se contaba, pues la electrificación o ampliación de cobertura de energía eléctrica por parte del Ministerio se realiza principalmente a través de los fondos mencionados (FAER y FAZNI).

De la misma manera, el artículo 10 del proyecto de ley, define dos categorías de proyectos como son los Proyectos de Desarrollo Fronterizo y Proyecto de Integración Fronteriza donde partiendo de la descripción pueden tener cabida proyectos de expansión de cobertura de energía eléctrica en estas zonas, y donde las entidades nacionales podrán programar sus recursos de inversión, elemento que fortalecería la ejecución de proyectos en las zonas fronterizas.

De acuerdo a lo anterior la ley puede constituir una nueva fuente de financiación para el aumento de cobertura de energía en las zonas fronterizas.

**2. ¿Qué incluye el actual proyecto de ley que antes no estaba contemplado en ningún contenido legislativo en materia de administración y abastecimiento de recursos naturales?**

Antes de abordar el artículo que nos corresponde, consideramos importante solicitar que se adicione la definición de municipios de zonas de frontera, con el inciso que aparece resaltado:

**“Municipios de frontera.** Son aquellos municipios cuyos límites coinciden con los límites de los países vecinos colindantes o que están catalogados bajo esta categoría por disposición legal del Gobierno nacional.



En razón al impacto fiscal, los municipios interesados en obtener el reconocimiento como municipio de frontera, deberán presentar la solicitud respectiva al Ministerio de Hacienda y Crédito Público allegando la información que para los efectos requiera esa Entidad; así como el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.”

Ahora bien, en el tema que ocupa a este sector, es preciso señalar que el artículo 19 de la Ley 191 de 1995, modificado por el artículo 1 de la Ley 681 de 2001, desarrolló el régimen especial de zonas de frontera en materia de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo.

Posteriormente, el artículo 1 de la Ley 681 de 2001 fue modificado por los artículos 9 de la Ley 1430 de 2010 y 220 de la Ley 1819 de 2016. Estos preceptos desarrollan de manera detallada la distribución de combustibles en zonas de frontera y en el siguiente cuadro se expone su tenor y la propuesta de artículo del proyecto de ley en comento:

LEY 1430 DE 2010	PROYECTO DE LEY 231/19	MODIFICACIONES PROPUESTA PONENTES COORDINADORES
<p><b>ARTÍCULO 9o. DISTRIBUCIÓN DE COMBUSTIBLES LÍQUIDOS EN ZONAS DE FRONTERA.</b> En los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera, el Ministerio de Minas y Energía tendrá la función de distribución de combustibles líquidos, los cuales estarán excluidos de IVA, y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM.</p> <p>En desarrollo de esta función, el Ministerio de Minas y Energía se encargará de la distribución de combustibles en los territorios determinados, bien sea importando combustible del país vecino o atendiendo el suministro con combustibles producidos en Colombia. El</p>	<p><b>Artículo 8. Suministro de combustible, Energía y Gas.</b> El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Minas y Energía, propenderá por la continuidad del suministro de combustibles líquidos en las zonas de frontera. Los esquemas de solidaridad, subsidios y exenciones, aplicables a los precios de los combustibles líquidos, gasolinas y diésel-ACPM, a distribuir en los municipios reconocidos como Zonas de Frontera, mantendrán exclusivamente beneficios de carácter tributario.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> En los municipios reconocidos como zonas de frontera, los combustibles líquidos, únicamente estarán excluidos de IVA, y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> El Gobierno Nacional, implementará medidas y programas con relación a la</p>	<p>Artículo 8°. Suministro de combustible, energía y gas. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Minas y Energía, garantizará la continuidad del suministro de combustibles líquidos en las zonas de frontera, adoptando y ajustando periódicamente mecanismos ejecutivos o regulatorios, temporales o permanentes idóneos. Los esquemas de solidaridad, subsidios y exenciones, aplicables a los precios de los combustibles líquidos, gasolinas y diésel (ACPM), a distribuir en los municipios reconocidos como zonas de frontera, mantendrán exclusivamente beneficios de carácter tributario.</p> <p>Parágrafo 1°. En los municipios reconocidos como zonas de frontera, los combustibles líquidos, únicamente estarán excluidos de IVA, y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM.</p> <p>Parágrafo 2°. El Gobierno nacional, implementará medidas y programas con relación a la</p>





volumen máximo a distribuir será establecido por el Ministerio de Minas y Energía - Dirección de Hidrocarburos, o quien haga sus veces, quien podrá ceder o contratar, total o parcialmente con los distribuidores mayoristas y terceros, la importación, transporte, almacenamiento, distribución o venta de los combustibles.

El combustible se entregará exclusivamente a las estaciones de servicio y comercializadores industriales ubicados en los municipios reconocidos como zonas de frontera, para ser distribuido al parque automotor y a los grandes consumidores que consuman volúmenes inferiores a los 100.000 galones mensuales, en la forma establecida en las disposiciones vigentes. El combustible distribuido a grandes consumidores en Zonas de Frontera no goza de las exenciones a que se refiere el inciso primero del presente artículo.

Los contratos de transporte de combustibles que celebre el Ministerio de Minas y Energía, a través de la Dirección de Hidrocarburos, con distribuidores mayoristas, distribuidores minoristas o con terceros,

prevención y mitigación de actividades ilegales asociadas a la distribución, comercialización y manejo de combustibles líquidos y de GLP.

**Parágrafo 3:** La financiación de las acciones señaladas en este artículo estarán enmarcadas, dentro de las proyecciones de gasto de mediano plazo del sector, como quiera que para su implementación se requiere priorizar e incorporar en su planeación presupuestal los recursos necesarios para su cumplimiento.

focalización adecuada y progresiva de subsidios y a la prevención y mitigación de actividades ilegales asociadas a la distribución, comercialización y manejo de combustibles líquidos y de GLP.

Parágrafo 3°. La financiación de las acciones señaladas en este artículo, estarán enmarcadas dentro de las proyecciones de gasto de mediano plazo del sector, como quiera que para su implementación se requiere priorizar e incorporar en su planeación presupuestal los recursos necesarios para su cumplimiento.

Artículo 9° (Artículo nuevo): Distribución de combustibles líquidos en zonas de frontera. En los departamentos de frontera, cuando una estación de servicio consuma el volumen máximo distribuido de combustible que le ha sido asignado para un respectivo período, podrá continuar prestando el servicio de distribución minorista de combustibles mediante la compra de producto a precio nacional a cualquier distribuidor mayorista autorizado del nivel nacional, sin las exenciones tributarias de que trata el artículo 220 de la Ley 1819 de 2016.

Parágrafo: El Gobierno nacional deberá, además, adoptar las medidas reglamentarias y ejecutivas necesarias para focalizar adecuadamente los subsidios a los combustibles distribuidos en los departamentos de frontera.

Artículo 10 (Artículo nuevo): Volúmenes máximos de combustibles líquidos en departamentos de frontera. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía o la entidad delegada, deberá realizar bajo estudios técnicos el incremento anual de volúmenes





deberán establecer de manera expresa que estos agentes se obligan a entregar el combustible directamente en cada estación de servicio y en los vehículos del comercializador industrial y las instalaciones que estos atienden, en concordancia con los cupos asignados.

**PARÁGRAFO 1o.** Prohibase la producción, importación, comercialización, distribución, venta y consumo de la gasolina automotor con plomo en el territorio nacional, exceptuando la zona atendida por la Refinería de Orito, Putumayo, de acuerdo con la reglamentación expedida por el Gobierno.

**PARÁGRAFO 2o.** El Ministerio de Minas y Energía tendrá a su cargo, con la debida recuperación de los costos, la regulación y coordinación de las actividades de distribución de combustibles, para lo cual establecerá planes de abastecimiento y podrá señalar esquemas regulatorios y tarifarios que permitan el desarrollo de lo establecido en el presente artículo, así como programas de reconversión socio laborales para aquellas personas que ejercen la distribución de combustibles

máximos de combustibles líquidos con destino a los departamentos, municipios y áreas no municipalizadas ubicadas en zonas de frontera.

Parágrafo. El Ministerio de Minas y Energía, o la entidad delegada, en coordinación con las autoridades competentes, garantizará los mecanismos de control de distribución y desviación de los cupos asignados a los departamentos, ubicados en zona de frontera, contemplando las dinámicas territoriales existentes por su condición fronteriza.

Artículo 11 (Artículo nuevo): Subsidios al consumo del GLP distribuido en cilindros en los departamentos de frontera. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía, o la entidad delegada, otorgará subsidios al consumo de GLP distribuido mediante cilindros en los departamentos, municipios y áreas no municipalizadas ubicados en zonas de frontera para los estratos 1 y 2.

Parágrafo 1º. El subsidio se da un porcentaje del costo al consumo básico o de subsistencia definido por la unidad de planeación minero-energética que no podrá superar el 50% para el estrato 1 y el 40% para el estrato 2.

Parágrafo 2º. No se otorgarán subsidios por este concepto a los usuarios que cuenten con el servicio de gas combustible distribuido mediante redes de tubería.

Parágrafo 3º. El cálculo del subsidio, así como la forma de entrega del mismo y demás condiciones para asignar el subsidio, estará sujeto a las disposiciones que establezca el



<p>sin la observancia de las normas legales.</p> <p><b>PARÁGRAFO</b></p> <p><b>3o.</b> Establézcase un periodo de transición hasta el 1o de enero de 2012, para que el Ministerio de Minas y Energía asuma las funciones señaladas en el presente Artículo, periodo durante el cual Ecopetrol S. A. y la UPME continuarán a cargo de las labores que sobre el particular venían ejerciendo, Ecopetrol S. A. y la UPME cederán al Ministerio de Minas y Energía, a título gratuito, los desarrollos tecnológicos y logísticos necesarios para cumplir con estas funciones.</p>		<p>Ministerio de Minas y Energía.</p> <p>Artículo 12 (Artículo nuevo): Reglamentación de disposiciones vigentes. En un plazo no mayor a tres meses de entrada en vigencia la presente ley, el Gobierno nacional, en coordinación con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), reglamentará el Artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, sobre Zona Económica y Social Especial (ZESE), para la Guajira, Norte de Santander y Arauca. Igualmente, el Gobierno nacional en un plazo de un año deberá inventariar las normas vigentes en materia de desarrollo fronterizo que no se hayan reglamentado, y procederá a hacerlo.</p>
---	--	--

**I - COMENTARIOS AL ARTÍCULO 8 DEL PROYECTO:**

Revisado el mencionado artículo, nos permitimos presentar las siguientes solicitudes y observaciones:

**1.1. Ajustar la redacción del artículo 9 de la Ley 1430 de 2010:**

Con el fin de que las entidades competentes en temas de distribución de combustibles y en materia presupuestal puedan actuar bajo un marco legal que fije lineamientos claros para materializar el contenido de la norma, sugerimos que se retome el artículo 9 de la Ley 1430 de 2010 con algunos ajustes.

Lo anterior es necesario por cuanto con el proyecto en estudio se concluye, por ejemplo, que no se continúa con el programa de reconversión socio laboral ni con los planes de abastecimiento, ni con las políticas de subsidios al ingreso al productos ni la compensación al transporte terrestre de combustibles el algunas zonas de frontera.

Más adelante presentaremos la propuesta de artículo que recoge el artículo 9 de la Ley 1430 de 2010 con algunos cambios que se ajustan al trámite operativo que actualmente se adelanta en materia de distribución de combustibles líquidos en zonas de frontera.





## 1.2. Mantener los subsidios y compensaciones:

El artículo 8 del proyecto de Ley mantiene la competencia de garantizar el suministro de combustible líquido en el Ministerio de Minas y Energía, sin embargo añade que: *“Los esquemas de solidaridad, subsidios y exenciones, aplicables a los precios de los combustibles líquidos, gasolinas y diésel-ACPM, a distribuir en los municipios reconocidos como Zonas de Frontera, mantendrán exclusivamente beneficios de carácter tributario.* (Resaltado fuera de texto).

Al respecto, solicitamos la eliminación del texto anteriormente transcrito (en este numeral 1.2.) en razón a que esa redacción excluye totalmente los demás beneficios que por mandato legal se otorgan actualmente a algunos municipios reconocidos como zonas de frontera, tales como la compensación por el transporte de combustibles en el Departamento de Nariño y los subsidios al ingreso al productor en los departamentos fronterizos.

### 1.2.1. Mantener los subsidios al consumo de GLP

En el mismo sentido, se entiende que el texto en mención excluye el beneficio del subsidio en algunos departamentos reconocidos como zonas de frontera donde opera el plan piloto de subsidios al consumo de GLP en cilindro para los estratos 1 (50%) y estrato 2 (40%) del consumo de subsistencia (Nariño, Putumayo y el archipiélago de San Andrés y Providencia y Santa Catalina, siendo esta una razón adicional para solicitar la eliminación de la totalidad del texto transcrito anteriormente.

## 1.3. Definición de competencias:

Si bien el párrafo 2 del artículo 8 del proyecto establece la obligación de implementar medidas y programas para prevenir acciones ilegales asociadas en la distribución de combustibles líquidos y GLP, es de suma relevancia que las obligaciones que recaen en el Gobierno Nacional se señalen de manera expresa de acuerdo con las competencias que corresponde a cada una de las Entidades, de tal forma que sea el Ministerio de Trabajo quien asuma responsabilidades en materia de programas de reconversión socio laboral con apoyo del Ministerio de Minas y Energía, de igual forma aplicaría con las competencias de la Fuerza Pública, DIAN y demás respecto de la obligación de contrarrestar la comercialización ilegal de combustibles.

## 1.4. Aclaración término “Focalización progresiva”:

No obstante la propuesta de redacción que a continuación presentamos, consideramos pertinente mencionar que no hay claridad en la redacción del párrafo 2 del artículo 8 en estudio, específicamente en lo que se refiere a “focalización progresiva” no encontrando sustento en las consideraciones al pliego de modificaciones allegado, siendo necesario aclarar o cambiar dicho adjetivo.



PARÁGRAFO 3. El Ministerio de Trabajo tendrá a su cargo los programas de reconversión socio laborales para aquellas personas que ejercen la distribución de combustibles sin la observancia de las normas legales. Para lo cual contará con el apoyo de la Fuerza Pública, DIAN y demás autoridades competentes en contrarrestar la comercialización ilegal de combustibles. Los recursos para estos efectos se obtendrán del rubro que se señale en la estructura de precios de los combustibles líquidos derivados del petróleo para zonas de frontera. Estos recursos también se podrán destinar en programas de productividad económica, educativa y en otras actividades que permitan que los habitantes que desarrollen otras actividades económicas."

Con respecto al Parágrafo 3, se sugiere la socialización y consulta con el Ministerio de Trabajo, a fin de conocer su concepto acerca de lo acá propuesto.

Por último, dada la complejidad en la distribución de combustibles en zonas de frontera, sugerimos que se regulen en artículos independientes los temas de gas y de energía.

## II - COMENTARIOS AL ARTÍCULO 9 DEL PROYECTO DE LEY:

En relación con el citado precepto, no tendríamos objeción, excepto cuando se menciona que el distribuidor minorista podrá comprar el producto de cualquier distribuidor mayorista autorizado, por lo que sugerimos eliminar el aparte que aparece tachado. Esto en razón que es un deber de la EDS, prestar de forma continua el servicio de distribución de combustibles pero atendiendo las obligaciones contractuales y regulatorias con respecto de mantener vínculo con un único mayorista.

Adicionalmente sugerimos adicionar el aparte que aparece resaltado y en negrilla.

"Artículo 9° (Artículo nuevo): Distribución de combustibles líquidos en zonas de frontera. En los departamentos de frontera, cuando una estación de servicio consuma el volumen máximo distribuido de combustible que le ha sido asignado para un respectivo periodo, podrá **deberá** continuar prestando el servicio de distribución minorista de combustibles mediante la compra de producto a precio nacional a ~~cualquier distribuidor mayorista autorizado del nivel nacional~~, sin las exenciones tributarias de que trata el artículo 220 de la Ley 1819 de 2016 **o la disposición que la modifique o sustituya.**

Parágrafo: El Gobierno Nacional deberá, además, adoptar las medidas reglamentarias y ejecutivas necesarias para focalizar y optimizar adecuadamente los subsidios a los combustibles distribuidos en los departamentos de frontera.