

Entidad originadora:	MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA
Fecha (dd/mm/aaaa):	23/09/2026
Proyecto de Resolución:	"Por la cual se fija el precio base de liquidación del IVA en las importaciones del combustible fósil de la gasolina motor corriente y el ACPM"
ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.	
La Dirección de Hidrocarburos, conforme a su competencia funcional, procede a presentar la información relacionada con este acápite, en los siguientes términos: I. Fundamentos jurídicos y técnicos El artículo 365 de la Carta establece que <i>"(...) los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. (...)"</i> El Decreto Ley 1056 de 1953, en el artículo 212, indica que las actividades de transporte y distribución de petróleos y sus derivados <i>"(...) constituyen un servicio público, razón por la cual, las personas o entidades dedicadas a esas actividades deberán ejercerlas de conformidad con los reglamentos que dicte el Gobierno, en guarda de los intereses generales."</i> El artículo 1 de la Ley 26 de 1989 señaló que <i>"(...) en razón de la naturaleza del servicio público de la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, fijado por la Ley 39 de 1987, el Gobierno podrá determinar: horarios, precios, márgenes de comercialización, calidad, calibraciones, condiciones de seguridad, relaciones contractuales y demás condiciones que influyen en la mejor prestación de ese servicio público."</i> El artículo 465 del Estatuto Tributario prevé que el Ministerio de Minas y Energía para los efectos de la liquidación del impuesto sobre las ventas en las operaciones que lo generan, fijará los precios que conforman la base gravable, exceptuando la gasolina y el ACPM por encontrarse excluidos de dicho impuesto. Esta función ha sido asignada, de manera expresa y clara a esta cartera, y así ha sido desde que se regula la base gravable del IVA de estos productos.	

El literal a) del numeral 1 del artículo 467 del Estatuto Tributario, tal como fue modificado por el artículo 184 de la Ley 1819 de 2016, establece que la base gravable en las ventas de combustibles que efectúen los productores e importadores en el territorio nacional está constituida por el Ingreso al Productor.

Por su parte, el artículo 218 de la Ley 1819 de 2016, modificó el artículo 167 de la Ley 1607 de 2012, estableciendo como hecho generador del Impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM, la venta, retiro, importación para el consumo propio o importación y que este se causará en una sola etapa respecto del hecho generador que ocurra primero. corresponde al Ministerio de Minas y Energía fijar los precios que conforman la base gravable de estos productos.

El artículo 74 de la Ley 1955 de 2019 adicionó el artículo 468-1 del Estatuto Tributario determinó como bienes gravados

Así las cosas, temporalmente, durante los años 2013 a 2016, debido a que la Ley 1607 de 2012 dispuso el régimen de exclusión del IVA para la gasolina y el ACPM, no rigió esa función respecto de tales productos, como lo precisaba la parte final del artículo 465 en la versión que le asignó la aludida Ley.

Y a partir del 1 de enero de 2017, en virtud de lo previsto por la Ley 1819 de 2016, la gasolina y el ACPM volvieron a quedar gravados con el IVA y, por tanto, la función del Ministerio ya dejó de tener la excepción correspondiente a los dos productos.

El artículo 1.3.1.16.1 del Decreto Único Reglamentario en Materia Tributaria (DURT, Decreto 1625 de 2016), expresamente dispone que el Ministerio de Minas y Energía debe establecer, mediante resolución, la base gravable del IVA en la importación. Dice la norma:

“ARTÍCULO 1.3.1.16.1. De las obligaciones tributarias a que están sometidos los importadores de combustibles derivados del petróleo. Los importadores de combustibles para consumo propio o venta dentro del territorio nacional, deberán pagar los impuestos de ley. El gravamen arancelario será el establecido en el arancel de aduanas, de conformidad con las normas que rigen la materia. El impuesto sobre las ventas se liquidará con base en la estructura de precios vigentes según la respectiva resolución del Ministerio de Minas y Energía que rija para la fecha de presentación de la Declaración de Importación y de acuerdo con el artículo 465 del Estatuto Tributario.”

En las resoluciones que ha expedido el Ministerio de Minas y Energía, en cumplimiento de lo previsto por el artículo 465 del Estatuto Tributario, siempre fijó como precio de referencia o base gravable para la liquidación del IVA en las importaciones el “ingreso al productor”. Sin embargo, no ha expedido hasta la fecha una resolución en cumplimiento de la aludida norma pese a que, como se acaba de explicar, desde el 1 de enero de 2017 se requiere dicha norma en la medida en que la gasolina y el ACPM volvieron a quedar gravados con el

IVA y son productos refinados derivados del petróleo sujetos a la regla especial de base gravable fijada por el Ministerio, según lo ordena la misma norma.

La Ley 1955 de 2019 por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, no establece, en parte alguna, reglas nuevas sobre la comentada función del Ministerio de Minas y Energía en lo que concierne a la importación de gasolina y ACPM.

La mencionada Ley sí prevé un régimen de coparticipación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Ministerio de Minas y Energía frente al procedimiento del cálculo del “Ingreso al Productor” para los fines de la estabilización de precios. No regula aspecto alguno relacionado con la base gravable del IVA en las importaciones y, por tanto, no se genera ninguna incidencia o afectación negativa frente a lo previsto en los artículos 465 del Estatuto Tributario y 1.3.1.16.1. del DURT. Veamos:

- a) Los artículos 33 y 34 de la Ley 1955 de 2019 se refieren al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) y no abordan la cuestión de la base gravable del IVA en las importaciones.
- b) El artículo 35 de la Ley 1955 de 2019, modificado por el artículo 244 de la Ley 2294 de 2023, alude a la interacción del Ministerio de Minas y Energía y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para establecer el método de cálculo del “ingreso al productor”, en el marco del régimen de Estabilización de Precios; y no descarta, en ninguna parte, que ese “ingreso al productor” pueda ser acogido por el Ministerio de Minas y Energía para la fijación de la base gravable del IVA en la importación de gasolina y ACPM.
- c) El artículo 74 de la Ley 1955 de 2019, que adicionó el numeral 4 al artículo 468-1 del Estatuto Tributario, se refiere a la tarifa del IVA reducida del 5% sobre el “ingreso al productor” en la “venta” de gasolina y ACPM; no hace referencia a operaciones de “importación”.

De hecho, alude al artículo 467 del Estatuto Tributario, que únicamente se refiere a operaciones de “venta” expresamente y no a la “importación” de combustibles.

En todo caso, nada impide que ese mismo referente del “ingreso al productor” se haga extensivo a la importación de combustibles. Pero es necesario que el Ministerio de Minas y Energía expida al efecto la resolución correspondiente que así lo formalice.

II. Conclusión

La ausencia de una resolución que precise la base gravable del IVA en la importación de gasolina motor corriente y ACPM ha originado incertidumbre en torno a su determinación. En la medida en que el valor en aduana del combustible importado difiere del ingreso al productor que constituye la base gravable en las ventas en el mercado nacional, la falta de armonía entre ambas bases genera diferencias entre el impuesto pagado en la importación y el generado en la venta interna. Por lo anterior, resulta oportuno y conveniente que el

Ministerio de Minas y Energía expida la resolución, con el fin de otorgar certeza sobre la base gravable aplicable a la importación y armonizarla con la prevista para las ventas en el mercado nacional.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

La resolución aplicará a las importaciones de gasolina motor corriente y ACPM, tendrá incidencia en la cadena de comercialización de combustibles en Colombia, en la medida en que determinará el Ingreso al Productor como base gravable del IVA en las operaciones de importación de dichos productos.

En este sentido, la medida tendrá un efecto directo, en primera instancia, sobre los importadores de combustibles, en su calidad de sujetos pasivos del impuesto.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

La Oficina Asesora Jurídica, conforme a su competencia funcional, procede a presentar la información relacionada con este acápite, en los siguientes términos:

El artículo 465 del Estatuto Tributario le asigna la función, de manera expresa y clara, al Ministerio de Minas y Energía, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 465. COMPETENCIA PARA FIJAR PRECIOS. El Ministerio de Minas y Energía señalará los precios de los productos refinados derivados del petróleo y del gas natural para los efectos de liquidar el impuesto sobre las ventas, exceptuados la gasolina y el ACPM, que se encuentran excluidos de este impuesto.”

Si bien el artículo 465 del Estatuto Tributario mantiene la excepción relativa a la gasolina y al ACPM, esta obedecía al tratamiento de exclusión del impuesto sobre las ventas (IVA) previsto para dichos productos por la Ley 1607 de 2012. No obstante, a partir del 1 de enero de 2017, con la entrada en vigencia de la Ley 1819 de 2016, cuyo artículo 175 modificó el artículo 424 del Estatuto Tributario sin incluir la gasolina y el ACPM en la lista de bienes excluidos, estos productos quedaron nuevamente gravados con el IVA, con la base gravable prevista en el literal a) del numeral 1 del artículo 467 del Estatuto Tributario. Posteriormente, el artículo 74 de la Ley 1955 de 2019 adicionó el numeral 4 al artículo 468-1 del Estatuto Tributario, que establece la tarifa del 5% para el ingreso al productor en la venta de gasolina y ACPM. En consecuencia, al desaparecer el supuesto normativo que sustentaba dicha excepción, la competencia del Ministerio de Minas y Energía para señalar los precios base del IVA resulta aplicable también a estos productos.

El artículo 1.3.1.16.1 del Decreto Único Reglamentario en Materia Tributaria (DURT, Decreto 1625 de 2016), expresamente dispone que el Ministerio de Minas y Energía debe establecer, mediante resolución, la base gravable del IVA en la importación:

“ARTÍCULO 1.3.1.16.1. De las obligaciones tributarias a que están sometidos los importadores de combustibles derivados del petróleo. Los importadores de combustibles para consumo propio o venta dentro del territorio nacional, en el arancel de aduanas, de conformidad con las normas que rigen la materia. El impuesto sobre las ventas se liquidará con base en la estructura de precios vigentes según la respectiva resolución del Ministerio de Minas y Energía que rija para la fecha de presentación de la Declaración de Importación y de acuerdo con el artículo 465 del Estatuto Tributario.”

El artículo 1.3.1.16.1 del DURT remite a la estructura de precios contenida en la “respectiva resolución del Ministerio de Minas y Energía”. Actualmente, dicha estructura se encuentra establecida por la CREG, en ejercicio de las funciones que le fueron delegadas, y está contenida en las Resoluciones 104 004 y 104 005 de 2026. A su vez, el ingreso al productor que hace parte de dicha estructura es fijado de manera conjunta por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Minas y Energía, de conformidad con el artículo 35 de la Ley 1955 de 2019, modificado por el artículo 244 de la Ley 2294 de 2023. En este contexto, la adopción del ingreso al productor como base gravable para efectos de la importación resulta concordante con lo dispuesto en el DURT. Cabe precisar que la facultad prevista en el artículo 465 no fue objeto de delegación a la CREG, por lo que su ejercicio corresponde al Ministerio de Minas y Energía.

De conformidad con lo señalado en las mencionadas normas y las demás que se citan en este documento y en la parte motiva del proyecto normativo, se concluye que el Ministerio de Minas y Energía es la entidad competente para expedir el acto administrativo objeto del presente trámite.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Los artículos 465 y 467 del Estatuto Tributario, este último modificado por el artículo 184 de la Ley 1819 de 2016, y el artículo 1.3.1.16.1 del Decreto 1625 de 2016, se encuentran vigentes. En efecto, el Estatuto Tributario fue publicado en el Diario Oficial 38.756 de marzo 30 de 1989.

La Ley 1819 de 2016 fue publicada en el Diario Oficial 50.101 el 29 de diciembre de 2016.

El Decreto 1625 de 2016 fue publicado en el Diario Oficial 50.023 de 11 de octubre de 2016.

El Decreto 381 de 2012, “*Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía*” fue publicado en el Diario Oficial 48345 del 16 de febrero de 2012 y modificado por los decretos 1617 de 2013, 2881 de 2013, 030 de 2022.

3.3 Análisis de las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

La Resolución del Ministerio de Minas y Energía mediante la cual fije el precio que debe obrar como base gravable para la liquidación del IVA en las importaciones de gasolina motor corriente y ACPM, no deroga, subroga, modifica, adiciona ni sustituye de manera expresa disposición alguna.

3.4. Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción.

La Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Minas y Energía, a través de su Grupo de Defensa Judicial y Seguimiento a Fallos, mediante correo electrónico emitió el informe de decisiones judiciales.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

3.5.1. En cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, el inciso segundo del artículo 2.1.2.1.14. del Decreto 1081 de 2015, en concordancia con lo previsto en las resoluciones 40310 y 41304 de 2017, el texto del proyecto normativo se publicó en la página web del Ministerio de Minas y Energía, para comentarios de la ciudadanía.

La información relacionada con este numeral tiene sustento en lo señalado por la Dirección de Hidrocarburos en los siguientes términos:

El deber de información al público de los proyectos específicos de regulación, como el que trata el proyecto de resolución que se señala en el asunto, se encuentra establecido en Título 2 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Título sustituido por el Decreto 385 de 2026.

El numeral 2 del artículo 2.1.2.5.1.4 del Decreto 385 de 2026 dispone que los proyectos específicos de regulación a cargo de entidades de la rama ejecutiva del orden nacional que no requieran la firma del Presidente de la República se consultarán a la ciudadanía por un término mínimo de quince (15) días calendario, contados a partir del día hábil siguiente a la publicación del proyecto específico de regulación.

Adicionalmente, dispone la norma que, excepcionalmente, la publicación podrá hacerse por un plazo inferior, siempre que se justifique de manera adecuada. El plazo deberá ser razonable y ajustado a la necesidad de la regulación y los argumentos se deberán desarrollar en la memoria justificativa.

En consideración a lo expuesto, la Dirección de Hidrocarburos presentó los argumentos sobre la pertinencia de publicar el proyecto normativo por cinco (5) días, indicando que, en razón a la necesidad apremiante de contar con reglas claras que permitan determinar los lineamientos que deberán observarse en la importación de gasolina motor corriente y ACPM y así facilitar el desarrollo de la actividad de comercialización entre los agentes de la cadena de distribución de combustibles. Adicionalmente, la resolución que se expida será criterio orientador para el operador jurídico y para las demás entidades en el ejercicio de las funciones que les corresponde.

Aunado a ello, es importante resaltar que el IVA del que trata la presente propuesta de regulación, es un impuesto descontable para el importador en los términos del artículo 485 del Estatuto Tributario, motivo por el cual, la medida no representa un costo adicional para los destinatarios de la medida, ni un efecto neto sobre el recaudo.

3.5.2. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009 y en el Decreto 1074 de 2015, la Dirección de Hidrocarburos remitió el proyecto de resolución a la Superintendencia de Industria y Comercio para surtir el trámite de abogacía de la competencia.

4. IMPACTO ECONÓMICO

El proyecto no genera costos adicionales para los agentes de la cadena ni modifica los precios de venta al público de la gasolina motor corriente y del ACPM, en la medida en que no altera la estructura de precios vigente ni el ingreso al productor. Su alcance se limita a precisar la base gravable del IVA aplicable a la importación de estos combustibles.

Desde el punto de vista tributario, el IVA pagado en la importación constituye un impuesto descontable para el importador, en los términos del artículo 485 del Estatuto Tributario, frente al IVA generado en la venta de los combustibles en el mercado nacional, cuya base gravable corresponde al ingreso al productor. En consecuencia, la medida no modifica la base gravable ni el IVA generado en la venta interna de los combustibles. No obstante, la definición de la base gravable en la importación incide en el momento en que se efectúa el pago del impuesto y, por tanto, puede generar efectos sobre los flujos de caja de los importadores y sobre el recaudo en la etapa de importación. En particular, cuando el valor en aduana del combustible importado es superior al ingreso al productor, la liquidación del IVA sobre el valor en aduana puede dar lugar a un impuesto pagado en la importación superior al IVA generado en la posterior venta interna, situación que puede originar saldos a favor susceptibles de devolución o compensación. Al establecer como base gravable de la importación el ingreso al productor, la medida reduce la generación de estos saldos y armoniza el tratamiento de la importación con el aplicable a la venta interna.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

La Dirección de Hidrocarburos señala que la modificación normativa propuesta no genera erogaciones con cargo al Presupuesto General de la Nación ni comporta la creación de subsidios, compensaciones o mecanismos que impliquen la asignación de recursos públicos. En consecuencia, no se identifica un impacto fiscal directo derivado de la expedición del proyecto de decreto.

IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN.

La Dirección de Hidrocarburos señala que la expedición normativa propuesta no genera impactos ambientales directos adicionales, toda vez que se limita a ejercer una competencia que ya tenía asignada de manera clara y expresa el Ministerio de Minas y Energía y que no ejerció respecto de estos productos durante el periodo 2013 a 2016, en el que estuvieron excluidos del IVA, y que no ha ejercido desde que volvieron a estar gravados en 2017. La medida no autoriza nuevas actividades, infraestructuras o procesos productivos, ni modifica las obligaciones ambientales.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO

No aplica.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	N/A
Informe de observaciones y respuestas	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	X
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	N/A
Cuestionario de abogacía de la competencia	X

Aprobó:

GILBERTO ESTUPIÑÁN PARRA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

GERMAN LEÓN DUARTE
Director de Hidrocarburos

Elaboró: Sebastián Beltrán Giraldo - Andrea Sanabria Cancelado / DH

Revisó: Héctor Emilio Moreno / DH

Juan Guillermo Garzón – Yolanda Patiño Chacón / OAJ

Aprobó: Gilberto Estupiñán Parra / German León Duarte