



**MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

**DECRETO NÚMERO DE**

**( )**

Por el cual se reglamenta el no cobro de la contribución especial del sector eléctrico a la que hacen referencia los parágrafos 2° y 3° del artículo 211 del Estatuto Tributario.

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas en los numerales 11 y 20 del artículo 189 de la Constitución Política y en los parágrafos 2° y 3° del artículo 211 del Estatuto Tributario y

**CONSIDERANDO**

Que el parágrafo 2° del artículo 211 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 13 de la Ley 633 de 2000 y el artículo 2° de la Ley 1430 de 2010, estableció que:

- i) Los sujetos obligados al pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico de que trata el artículo 47 de la Ley 143 de 1994 son los usuarios industriales, los usuarios residenciales de los estratos 5 y 6 y los usuarios comerciales.
- ii) Los usuarios industriales tendrán derecho a descontar del impuesto de renta a cargo, por el año gravable 2011, el cincuenta por ciento (50%) del valor total de la sobretasa y que dichos usuarios no serán sujetos del cobro de la contribución a partir del año 2012.
- iii) El gobierno establecerá quién es el usuario industrial beneficiario del descuento y sujeto de la presente sobretasa o contribución especial.

Continuación del Decreto: “Por el cual se reglamenta el no cobro de la contribución especial del sector eléctrico a la que hacen referencia los parágrafos 2° y 3° del artículo 211 del Estatuto Tributario.”

Que el parágrafo 3° del artículo 211, adicionado al Estatuto Tributario por el artículo 2° de la Ley 1430 de 2010, dispuso que el Gobierno Nacional reglamentará las condiciones necesarias para que los prestadores de los servicios públicos a que se refiere el artículo, garanticen un adecuado control, entre las distintas clases de usuarios del servicio de energía eléctrica.

Que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), expidió la Resolución DIAN 000227 de 2025, la cual en su artículo 1.1.5.1 adopta la Clasificación Industrial Internacional Uniforme -CIIU Rev. 4 A.C (2020) y sus notas explicativas.

Que el Decreto 2860 de 2013 estableció como usuarios industriales beneficiarios de la exención establecida en el parágrafo 2° del artículo 211 del Estatuto Tributario, aquellos usuarios cuya actividad económica principal se encuentre registrada en el Registro Único Tributario (RUT), en los Códigos 011 a 360, 581 y 411 a 439 de la Resolución 000114 de 2020, compilada en la Resolución 000227 de 2025 expedida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Que el DANE, a través del Sistema de Consulta de Conceptos Estandarizados, define la industria como “(...) *las actividades de las unidades estadísticas que se dedican a la transformación física o química de materiales, sustancias y componentes, en productos nuevos; el trabajo se puede realizar con máquinas o a mano, y en una fábrica o a domicilio.*”.

Que así mismo, la Clasificación Industrial Internacional Uniforme Revisión 4 Adaptada para Colombia – CIIU Rev. 4 A.C. define la industria manufacturera como: “la transformación física o química de materiales, sustancias o componentes en productos nuevos, aunque ese no puede ser el criterio único y universal para la definición de las manufacturas. Los materiales, sustancias o componentes transformados son materias primas procedentes de la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la pesca y la explotación de minas y canteras, así como productos de otras actividades manufactureras. La alteración, la renovación o la reconstrucción de productos se consideran por lo general actividades manufactureras”. (subrayado fuera de texto)

Que a partir de esta definición, la clasificación CIIU Rev. 4 A.C. clasifica como industria manufacturera aquellos agentes cuyas actividades principales se encuentren entre los códigos 101 al 332.

Que la exposición de motivos de la Ley 1430 de 2010 señala como justificación central para establecer el no cobro de la contribución a los usuarios industriales, los impactos negativos en competitividad sobre la industria manufacturera que puede tener un aumento de los costos de la energía. En ese sentido, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público evaluó los impactos sobre las diferentes actividades económicas, tal como se evidencia en la memoria justificativa que acompaña el presente decreto, evidenciando que el efecto de un aumento del 20% sobre los costos

Continuación del Decreto: “Por el cual se reglamenta el no cobro de la contribución especial del sector eléctrico a la que hacen referencia los parágrafos 2° y 3° del artículo 211 del Estatuto Tributario.”

de energía eléctrica, es mayor en el sector de industrias manufactureras como se evidencia en la siguiente tabla:

**Tabla 1.** Efecto de un aumento de 20% sobre el costo de la energía eléctrica en las diferentes actividades económicas (%)

Actividad económica	Choque inicial	Efecto directo	Efecto indirecto	Efecto total
Industria manufacturera	0,21	0,06	0,04	0,31
Explotación de minas y canteras	0,13	0,04	0,01	0,18
Agricultura, ganadería, caza y actividades de servicios conexas	0,08	0,03	0,02	0,13
Construcción	0,01	0,05	0,03	0,09
Información y comunicaciones*	0,04	0,02	0,01	0,06
Suministro de electricidad, gas y agua	0,00	0,01	0,02	0,03
Promedio	0,08	0,04	0,02	0,13

**Fuente:** DGPM-MHCP con base en datos del DANE.

\*Excluyendo telecomunicaciones

Que así mismo, según las estimaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las cuales se encuentran en la memoria justificativa que acompaña el presente decreto, el sector industrial cuenta con menores márgenes de rentabilidad después de impuestos por lo que los efectos sobre competitividad de un aumento en la tarifa de energía son mayores para el sector industrial.

Que al precisar la definición de usuario industrial a la que se refiere el parágrafo 2 del artículo 211 del Estatuto Tributario, de acuerdo con la exposición de motivos de la Ley 1430 de 2010, se tendrían impactos positivos sobre las finanzas públicas del país, en cuanto se estima que los recursos para atender subsidios que se destinan desde el Presupuesto General de la Nación se reducirían.

Que por lo expuesto se hace necesario precisar la definición de usuario industrial, en el marco del tratamiento tributario consagrado en el parágrafo 2 del artículo 211 del Estatuto Tributario, reglamentado por el Decreto 2860 de 2013. Esto con el fin de que la clasificación de los usuarios industriales coincida con la definición de industria según lo señalado por la Clasificación CIIU Rev. 4 A.C y el Sistema de Consulta de Conceptos Estandarizados del DANE, asegurando además su coherencia con la exposición de motivos de la Ley 1430 de 2010, que contiene la finalidad última de la norma; lo anterior protegiendo la competitividad del sector industrial manufacturero.

Continuación del Decreto: “Por el cual se reglamenta el no cobro de la contribución especial del sector eléctrico a la que hacen referencia los parágrafos 2° y 3° del artículo 211 del Estatuto Tributario.”

Que se realizó el trámite de abogacía de la competencia de que trata el artículo 2.2.2.30.6 del Decreto 1074 de 2015, en el cual la Superintendencia de Industria y Comercio manifestó su conformidad con el proyecto regulatorio señalando que: “*El análisis de proporcionalidad permite sostener, por tanto, que la iniciativa regulatoria es razonable, necesaria y adecuada, y que constituye una intervención estatal legítima que refuerza la sostenibilidad de un sector estratégico, al tiempo que mejora la asignación de los recursos fiscales y corrige distorsiones históricas en el régimen de exenciones.*”

Que finalmente en el concepto de abogacía de la competencia, la Superintendencia de Industria y Comercio recomienda que se dé un mecanismo de evaluación ex post que permita monitorear de manera periódica el impacto de la medida sobre la dinámica económica y la competencia en los mercados.

Que, en cumplimiento de lo establecido en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo señalado en el Decreto 270 de 2017, el presente decreto se publicó para comentarios de la ciudadanía en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público del 20 de agosto al 4 de septiembre de 2025.

En mérito de lo expuesto,

### DECRETA

**Artículo 1°. Usuarios Industriales beneficiarios del no cobro de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico establecido en el párrafo 2° del artículo 211 del Estatuto Tributario.** Tienen derecho al no cobro de la contribución especial en el sector eléctrico consagrado en el párrafo 2° del artículo 211 del Estatuto Tributario, los usuarios industriales de energía eléctrica cuya actividad económica principal se encuentre registrada en el Registro Único Tributario (RUT), en los Códigos 101 al 332 del artículo 1.1.5.1 de la Resolución DIAN 000227 de 2025, expedida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) o las normas que lo modifiquen o sustituyan.

**Parágrafo.** El tratamiento tributario previsto en el presente decreto solo aplica respecto de la actividad económica principal que realice el usuario industrial. Para que el no cobro de la contribución especial en el sector eléctrico se aplique a las distintas sedes del usuario, la actividad económica realizada en cada una de ellas deberá coincidir con la actividad principal registrada en el RUT. En consecuencia, aunque una sede realice actividades clasificadas dentro de los códigos señalados en el presente artículo, la exención solo procede respecto de las sedes en las que efectivamente se ejecute la actividad económica principal del usuario industrial.

**Artículo 2°. Modificaciones en la actividad económica principal que dan lugar al no cobro de la contribución especial en el sector eléctrico.** Los usuarios industriales que con posterioridad a la expedición del presente decreto, modifiquen

Continuación del Decreto: "Por el cual se reglamenta el no cobro de la contribución especial del sector eléctrico a la que hacen referencia los parágrafos 2° y 3° del artículo 211 del Estatuto Tributario."

en el Registro Único Tributario (RUT) su actividad económica principal a los Códigos 101 al 332 del artículo 1.1.5.1 de la Resolución DIAN 000227 de 2025 de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), deberán informar esta circunstancia a la empresa prestadora del servicio público de energía eléctrica, con el fin de que la misma efectúe las verificaciones pertinentes y actualice la clasificación del usuario, en los términos de la Ley 142 de 1994.

En caso de que la empresa prestadora del servicio de energía eléctrica encuentre que la actividad económica que se actualizó en el Registro Único Tributario (RUT) no corresponde a los códigos mencionados, no efectuará la clasificación y dicho usuario será sujeto del cobro de la contribución especial a la que se refiere el presente decreto. Adicionalmente, informará de manera inmediata a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), a través del sistema PQR de la página web de la DIAN, con el fin de que adopte las medidas pertinentes.

**Parágrafo.** Todas las modificaciones de inclusión o de retiro de registros del Número de Identificación del Usuario (NIU), debe solicitarlas el respectivo usuario, adjuntando el Registro Único Tributario (RUT), el cual debe incluir la información necesaria que identifique las sedes del mismo, así como certificación en la que conste la relación de los NIU de las sedes en las que se desarrolla la actividad principal del usuario solicitante, la cual debe corresponder a las actividades previstas en el artículo 1° de este decreto. El Registro Único Tributario (RUT) que sirva de soporte debe haber sido expedido con una anterioridad no mayor a treinta (30) días calendario a la fecha de la solicitud.

**Artículo 3°. Modificaciones en la actividad económica principal que dan lugar a la pérdida del no cobro de la contribución especial del sector eléctrico.** Las modificaciones de la actividad económica principal del usuario industrial que den lugar a la pérdida del no cobro de la contribución especial a que se refiere el artículo 1° del presente decreto, deben ser objeto de actualización en el Registro Único Tributario (RUT) y reportadas a la empresa prestadora del servicio público para efectos de la reclasificación del usuario y del cobro de la contribución en un término que no debe exceder los quince (15) días calendario posteriores a la actualización del Registro Único Tributario (RUT).

Cuando no se informe la modificación y la entidad prestadora del servicio la verifique, esta última deberá cobrar la contribución de conformidad con el cambio, sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar.

**Artículo 4°. Requisitos para la solicitud del no cobro de la contribución especial en el sector eléctrico.** Para la aplicación del no cobro de la contribución especial en el sector eléctrico previsto en el inciso 3 del parágrafo 2° del artículo 211 del Estatuto Tributario, el usuario industrial debe radicar por escrito la respectiva solicitud ante la empresa prestadora del servicio público domiciliario de energía eléctrica, la cual debe reportar esta información a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios,

Continuación del Decreto: "Por el cual se reglamenta el no cobro de la contribución especial del sector eléctrico a la que hacen referencia los parágrafos 2° y 3° del artículo 211 del Estatuto Tributario."

de conformidad con los formularios que se establezcan para tales efectos, anexando el Registro Único Tributario (RUT) y el o los Números de Identificación de Usuario (NIU).

**Parágrafo 1°.** La solicitud del no cobro de la contribución especial en el sector eléctrico debe presentarse por escrito ante el prestador del servicio público de energía eléctrica, adjuntando el Registro Único Tributario (RUT), que debe incluir la información necesaria que identifique las sedes del mismo, así como certificación en la que conste la relación de los NIU de las sedes en las que se desarrolla la actividad principal del usuario solicitante, la cual debe corresponder con los Códigos 101 al 332 del artículo 1.1.5.1 de la Resolución DIAN 000227 de 2025, expedida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). El Registro Único Tributario (RUT) debe haber sido expedido con una anterioridad no mayor a treinta (30) días calendario a la fecha de la solicitud.

**Parágrafo 2°.** La solicitud que se presente para acceder al no cobro de la contribución especial en el sector eléctrico de que trata este decreto, deberá resolverse en el término previsto en el artículo 153 de la Ley 142 de 1994, es decir, dentro de los quince (15) días siguientes, contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud.

**Parágrafo 3°.** El no cobro de la contribución especial en el sector eléctrico establecido en el artículo 1° del presente decreto, solo podrá aplicarse una vez la empresa prestadora del servicio público domiciliario de energía eléctrica verifique el cumplimiento total de los requisitos establecidos. Por ende, la mencionada exención no podrá otorgarse de hecho, y solo será efectiva cuando se cumpla la totalidad de los requisitos.

**Artículo 5°.** Los usuarios industriales que a la entrada en vigencia del presente decreto, hayan acreditado ante la empresa prestadora del servicio público domiciliario de energía eléctrica su condición de beneficiarios del no cobro de la contribución especial en el sector eléctrico previsto en el inciso 3 del parágrafo 2° del artículo 211 del Estatuto Tributario, cuya actividad económica principal se encuentre registrada en el RUT, en los Códigos 101 al 332 del artículo 1.1.5.1 de la Resolución DIAN 000227 de 2025, continuarán gozando del beneficio sin necesidad de presentar nuevamente la solicitud inicial, sin perjuicio de la obligación de mantener actualizada la información exigida en el Registro Único Tributario (RUT) y de atender los demás requisitos de verificación que correspondan.

**Artículo 6°.** *Control por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y de las empresas prestadoras del servicio de energía eléctrica.* Las empresas prestadoras del servicio público de energía eléctrica deben suministrar trimestralmente a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a través del Sistema Único de Información o de la forma que la Superintendencia disponga, la relación de los usuarios industriales a quienes les hayan facturado el servicio, basados en las solicitudes y las modificaciones requeridas por los suscriptores para

Continuación del Decreto: “Por el cual se reglamenta el no cobro de la contribución especial del sector eléctrico a la que hacen referencia los parágrafos 2° y 3° del artículo 211 del Estatuto Tributario.”

los inmuebles donde se desarrolle la actividad principal correspondiente a los Códigos 101 al 332 del artículo 1.1.5.1 de la Resolución DIAN 000227 de 2025, expedida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios expedir las instrucciones técnicas y los formatos mediante los cuales las empresas prestadoras deben reportar la información para efectos de vigilancia y control. Las empresas prestadoras serán responsables por la calidad, veracidad y oportunidad de la información entregada.

**Parágrafo 1°.** En todos los casos, el prestador del servicio público debe implementar controles al proceso de clasificación de los usuarios industriales, entendiéndose que para ello debe verificar que el código de la actividad económica principal del Registro Único Tributario (RUT) presentado por el usuario industrial solicitante del beneficio tributario corresponda con la clasificación señalada en el artículo 1° del presente decreto. También verificará que la relación de los Número de Identificación de Usuario (NIU) presentados en la respectiva solicitud, correspondan a inmuebles a cargo del usuario solicitante, con base en los registros de las sedes previstas en el Registro Único Tributario (RUT).

**Parágrafo 2°.** Con el fin de determinar la continuidad en la aplicación del no cobro de la contribución especial del sector eléctrico, los usuarios deberán presentar cada seis (6) meses ante la empresa prestadora de energía, el Registro Único Tributario (RUT) vigente con una fecha de generación que no puede ser anterior a treinta (30) días antes de la fecha de radicación. En caso de no presentarse el Registro Único Tributario (RUT) con fecha de generación actualizada dentro del plazo establecido, el beneficio será suspendido y el usuario deberá radicar una nueva solicitud, cumpliendo con los requisitos previstos en el artículo 4° del presente decreto.

**Parágrafo 3°.** Si el prestador del servicio evidencia que la actividad económica principal registrada en el Registro Único Tributario (RUT) no corresponde a la efectivamente desarrollada por el usuario, informará de manera inmediata a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), a través del sistema PQR de la página web de la DIAN, para que adopte las medidas pertinentes.

**Artículo 7°. Monitoreo de la medida.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público en conjunto con el Ministerio de Minas y Energía y el Departamento Nacional de Planeación, realizarán un monitoreo de la medida, una vez cumplidos dos (2) años desde la expedición del presente decreto.

**Artículo 8° Régimen de transición.** Las empresas prestadoras de servicios públicos tendrán quince (15) días a partir de la vigencia del presente decreto para adaptar sus sistemas de información para la aplicación de la medida.

Continuación del Decreto: “Por el cual se reglamenta el no cobro de la contribución especial del sector eléctrico a la que hacen referencia los parágrafos 2° y 3° del artículo 211 del Estatuto Tributario.”

---

El primer cobro de la contribución especial en el sector eléctrico para los nuevos usuarios sujetos de esta contribución se realizará sobre el periodo de facturación inmediatamente siguiente al término del plazo señalado en el inciso anterior.

**Artículo 9° Vigencia y derogatoria.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial y deroga el Decreto 2860 de 2013.

### **PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en Bogotá, D. C, a los

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,

**GERMAN ÁVILA PLAZAS**

EL MINISTRO DE MINAS Y ENERGÍA,

**EDWIN PALMA EGEA**

LA DIRECTORA DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

**NATALIA IRENE MOLINA POSSO**

**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

**Fecha:** 30/09/2020

**Versión:** 3

**Página:** 1 de 17

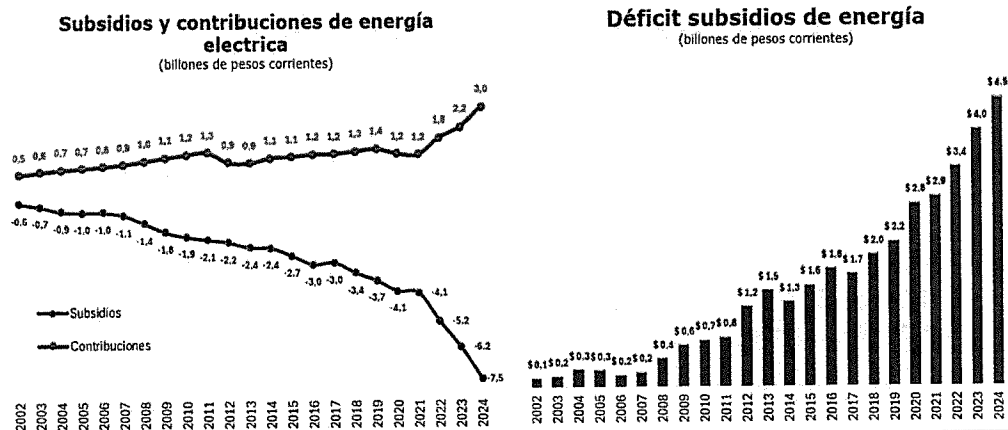
<b>Entidad originadora:</b>	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
<b>Fecha (dd/mm/aa):</b>	2026/01/30
<b>Proyecto de Decreto:</b>	Por el cual se reglamenta el no cobro de la contribución especial del sector eléctrico a la que hacen referencia los parágrafos 2° y 3° del artículo 211 del Estatuto Tributario.

**1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.**

La Ley 142 de 1994 y la Ley 143 de 1994 establecen que en el país el régimen de tarifas estará orientado por los criterios de eficiencia económica, suficiencia financiera, neutralidad, solidaridad y redistribución del ingreso, simplicidad y transparencia. Bajo los principios de solidaridad y redistribución del ingreso se estableció que los usuarios de los Estratos 1, 2 y 3 tendrían una tarifa diferencial subsidiada.

El artículo 47 de la Ley 143 de 1994 establece que estos subsidios deberían ser financiados por los usuarios residenciales de estratos altos y los usuarios no residenciales, los cuales deberán hacer aportes que no excedan del 20% del costo de la prestación del servicio. El mismo artículo define que el faltante de los recursos para financiar dichos subsidios deberá ser cubierto por el Gobierno nacional. Como se ve en la gráfica 1 este faltante ha tenido una tendencia creciente entre el periodo de 2005 al 2024.

**Gráfico 1.** Déficit acumulado del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución del Ingreso (billones de pesos)



**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

**Fecha:** 30/09/2020

**Versión:** 3

**Página:** 2 de 17

**Fuente:** MME

Esto se explica porque las contribuciones han venido creciendo a un ritmo menor que los subsidios como lo evidencia la gráfica anterior. Esta tendencia se debe en parte por deficiencias tanto en la asignación de subsidios como en la forma en como se ha reglamentado las contribuciones, específicamente el no cobro de la contribución especial de energía a sectores que por su actividad económica deberían ser sujetos de dicha contribución. Dadas las presiones ficales derivadas del mayor gasto es necesario tomar medidas de racionalización del gasto.

Para atender los problemas respecto a la focalización de subsidios, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) estableció en su artículo 70 la creación del Registro Universal de Ingresos - RUI, con el propósito de determinar la focalización de subsidios, incluyendo los subsidios de energía. Mediante el Decreto 875 de 2024, el Gobierno nacional reglamentó el proceso de transición del SISBEN al RUI. Actualmente, el Gobierno continúa trabajando en mecanismos para la implementación del RUI como mecanismo de focalización de subsidios que mejoren el gasto tributario orientado a subsidios.

Sin perjuicio de lo anterior, el Gobierno nacional pretende, a través del proyecto decreto al que acompaña esta memoria justificativa, mejorar la eficiencia del gasto tributario orientando las exenciones tributarias derivadas del artículo 2 la Ley 1430 de 2010 a los usuarios que hacen parte del sector industrial quienes deben ser los beneficiarios de la medida.

El artículo mencionado establece que:

**"Artículo 2°. Contribución sector eléctrico usuarios industriales.** Modifíquese el párrafo 2° y adiciónese un nuevo párrafo al artículo 211 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 13 de la Ley 633 de 2000, el cual quedará así:

"[...] **Parágrafo 2.** Para los efectos de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico de que trata el artículo 47 de la Ley 143 de 1994, se aplicará para los usuarios industriales, para los usuarios residenciales de los estratos 5 y 6, y para los usuarios comerciales, el veinte por ciento (20%) del costo de prestación del servicio.

Los usuarios industriales tendrán derecho a descontar del impuesto de renta a cargo por el año gravable 2011, el cincuenta por ciento (50%) del valor total de la sobretasa a que se refiere el presente párrafo. La aplicación del descuento aquí previsto excluye la posibilidad de solicitar la sobretasa como deducible de la renta bruta.

A partir del año 2012, dichos usuarios no serán sujetos del cobro de esta sobretasa. Así mismo, el gobierno establecerá quién es el usuario industrial beneficiario del descuento y sujeto de la presente sobretasa'

[...]. " (subrayado nuestro)

**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

**Fecha:** 30/09/2020

**Versión:** 3

**Página:** 3 de 17

El Gobierno nacional reglamentó quienes serían los usuarios industriales beneficiarios de la medida por medio del Decreto 2860 de 2013. En este, se excluye del pago de la contribución solidaria a los usuarios industriales de energía eléctrica cuya actividad económica principal se encuentre registrada en el Registro Único Tributario (RUT), en los Códigos 011 a 360, 581 y 411 a 439. Sin embargo, una vez revisados los códigos a los que se hace referencia en el Decreto mencionado, se evidencia que se excluye de la medida a los grandes sectores de agricultura, ganadería, caza y actividades de servicios conexas, explotación de minas y canteras, industria manufacturera y construcción.

Como evidenciamos a continuación los códigos definidos en el artículo 1 del Decreto 2860 de 2013 no corresponden con las actividades definidas como industriales según las clasificaciones definidas por el DANE a las cuales apunta la Ley 1430 de 2010. El DANE define, a través del Sistema de Consulta de Conceptos Estandarizados, la industria como:

“Son las actividades de las unidades estadísticas que se dedican a la transformación física o química de materiales, sustancias y componentes, en productos nuevos; el trabajo se puede realizar con máquinas o a mano, y en una fábrica o a domicilio.”

En el mismo sentido, la Clasificación Industrial Internacional Uniforme Revisión 4 Adaptada para Colombia – CIIU Rev. 4 A.C. define la industria manufacturera como “[...] la transformación física o química de materiales, sustancias o componentes en productos nuevos, aunque ese no puede ser el criterio único y universal para la definición de las manufacturas. Los materiales, sustancias o componentes transformados son materias primas procedentes de la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la pesca y la explotación de minas y canteras, así como productos de otras actividades manufactureras. La alteración, la renovación o la reconstrucción de productos se consideran por lo general actividades manufactureras [...]”. Con esta definición la clasificación CIIU rev. 4 A.C que se adopta mediante la Resolución 227 de 2025 recoge la industria dentro de la sección C, específicamente los códigos que van desde el 101 al 332.

Adicional a lo anterior, se evidencia que la Ley 1430 de 2010 hace referencia a los usuarios industriales refiriéndose específicamente a las industrias manufactureras. Al respecto, dicha ley menciona en sus considerandos que la contribución especial ha afectado los costos y la competitividad del sector industrial, a esta conclusión se llega a partir del estudio de Fedesarrollo (2009)<sup>1</sup> y de comunicados de la Cámara para Grandes Consumidores de Energía y Gas de la ANDI. Específicamente el estudio de Fedesarrollo (2009) realiza un análisis econométrico en donde la variable dependiente es la Productividad Total de los Factores (PTF) del sector Industria Manufacturera y la principal variable independiente para analizar el efecto de la contribución solidaria

<sup>1</sup> Mauricio Santa María, Nils-Henrik Von Der Fehr, Jaime Millán, Juan Benavides, Orlando García, Erika Schutt (2009) “El mercado de la energía eléctrica en Colombia: características, evolución e impacto sobre otros sectores.” Cuadernos de Fedesarrollo No. 30.

**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

**Fecha:** 30/09/2020

**Versión:** 3

**Página:** 4 de 17

son los impuestos. Como resultado de este ejercicio los autores encuentran que por cada punto porcentual que incrementan los impuestos la PTF disminuye entre 0.036 y 0.05 puntos porcentuales.

Como conclusión de este trabajo, los autores mencionan que es necesario eliminar la contribución de energía, dando prioridad al sector de la industria manufacturera, específicamente el estudio menciona que:

"...Se considera prioritario el sector industrial por el carácter transable de su producción, que afecta las exportaciones del país, su competitividad y, por esas vías, el crecimiento económico. Las estimaciones indican que incrementos del 10% en los **impuestos al sector manufacturero** reducen la tasa de crecimiento de la Productividad Total de los factores (PTF) en cerca de 6%; (ii) eliminación o reducción severa de los subsidios al estrato tres." (subrayado nuestro)

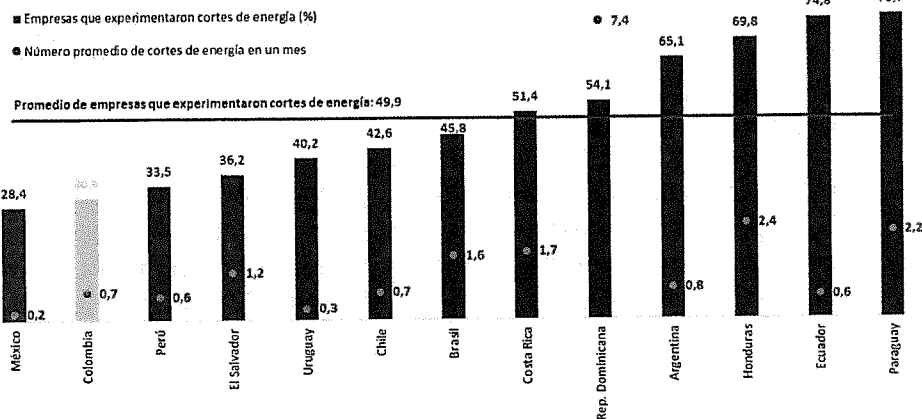
Con lo anterior se hace necesario modificar el Decreto 2860 de 2013 de tal manera que el no cobro de la contribución especial del sector eléctrico este dirigido de manera eficiente a los usuarios que hacen parte del sector industrial a los cuales apuntaba la Ley 1430 de 2010. El Decreto 2830 de 2013 incluye sectores diferentes a estos, incluyendo la construcción que es un sector no transable.

### **Impactos de la medida**

#### *Sector energético en Colombia*

La energía eléctrica en Colombia se ha caracterizado por tener un mayor grado de confiabilidad y de eficiencia en comparación con los países de la región. Lo primero se evidencia en que la proporción de empresas que han experimentado cortes de energía en el país es de 30,6% mucho menor al promedio de la región que se ubica en 49,9%. La confiabilidad del sistema también se evidencia en la ausencia de racionamientos de energía de gran escala, cosa que no ocurre en el país desde el año 1992.

**Gráfico 2.** Calidad de la prestación del sector de energía eléctrica por país en la región.

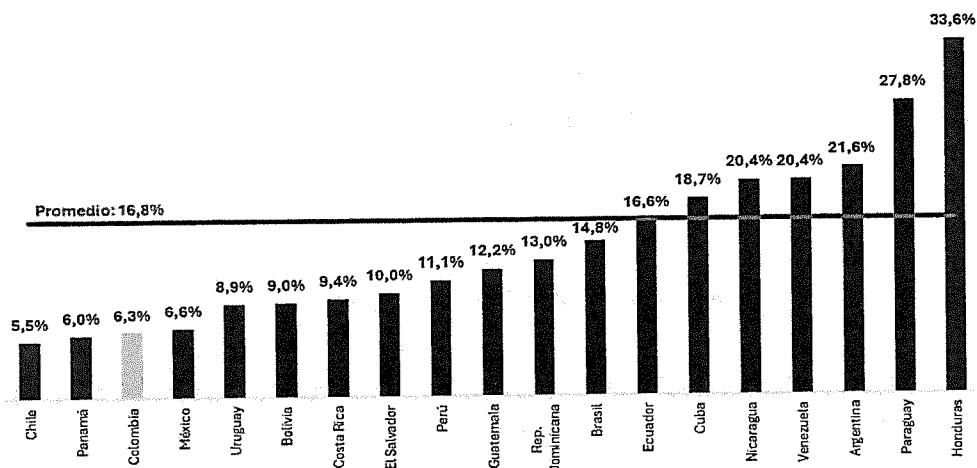


Fuente: Banco Mundial.

Nota: Para los países México, Colombia, Perú, El Salvador, Costa Rica y Paraguay la información es del año 2023, para Uruguay y Ecuador es de 2024, para Argentina la información es de 2017, Honduras de 2016, Chile de 2010 y Brasil de 2009.

Por otro lado, cuando medimos la ineficiencia del sector como el porcentaje de pérdidas de energía respecto a la energía total producida vemos que Colombia también sobresale frente al resto de la región al tener un sistema energético mucho más eficiente. Este se ubica, para el 2024, como el tercer país más eficiente de la región, con una ineficiencia de tan solo el 6,3%.

**Gráfico 3.** Ineficiencia del sector eléctrico por país en la región



**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

**Fecha:** 30/09/2020

**Versión:** 3

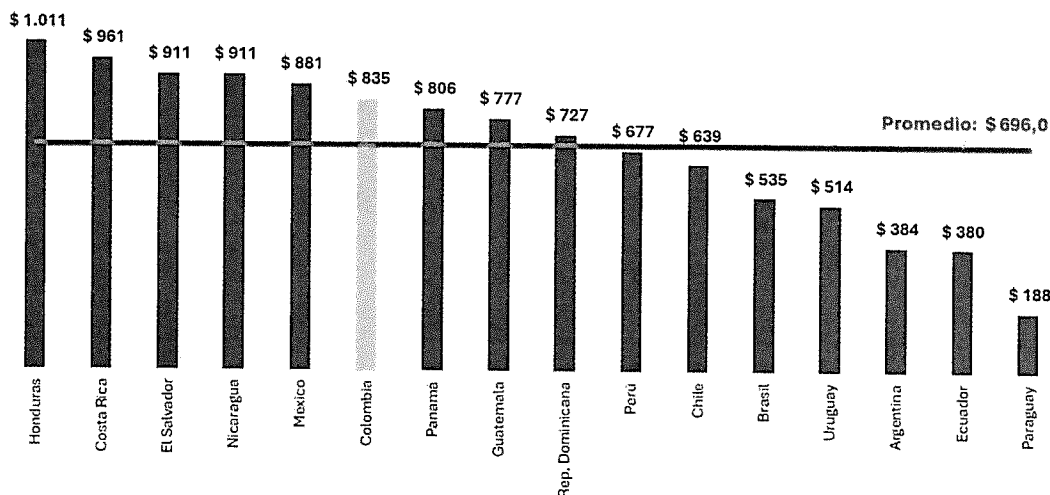
**Página:** 6 de 17

**Fuente:** MHCP con base en datos de OLADE - OsielAC

Este conjunto de indicadores evidencia que el servicio que se presta en Colombia es superior al servicio que se presta en la región, derivado de una reglamentación adecuada y de una buena institucionalidad incluyendo instrumentos como el cargo por confiabilidad que garantizan la continuidad en la prestación del servicio. La confiabilidad y eficiencia del sistema energético tienen impactos positivos sobre la competitividad del país y nos ponen en una situación ventajosa frente a otros competidores de la región.

Lo anterior evidencia también que cuando comparamos los costos de la energía en Colombia con los de la región, no se están comparando dos productos equivalentes, sino que se están comparando productos con diferentes calidades. Es por esto por lo que, como se evidencia en el siguiente gráfico, el promedio del costo de la energía en Colombia entre los años 2023 a 2025 es superior al promedio de los países de Latinoamérica.

**Gráfico 4.** Tarifas de Energía en América Latina (cop/kWh)



**Fuente:** MHCP con base a datos de GlobalPetrolPrices, precios de la electricidad.

Adicional a la calidad y confiabilidad del sistema eléctrico colombiano, los costos de la energía en Colombia también se explican por fenómenos climáticos como el fenómeno del niño. Al depender en mayor medida de fuentes hídricas el precio de la energía en el país sube en momentos de sequía

**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

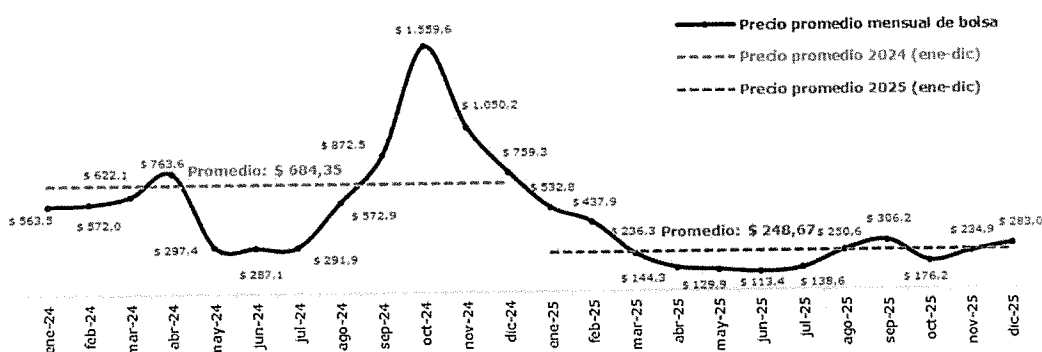
**Fecha:** 30/09/2020

**Versión:** 3

**Página:** 7 de 17

como sucedió en el 2024. Sin embargo, los precios de la energía en Colombia estuvieron reduciéndose durante lo corrido del 2025. Esto se evidencia, por ejemplo, en el promedio ponderado del precio en bolsa mensual que fue menor en un 63% en diciembre de 2025 frente al mismo mes del año anterior. Así mismo, cuando tomamos el promedio entre el 2025 en comparación con el año 2024, evidenciamos una caída en los precios de 64%.

**Gráfico 5. Precio Promedio Ponderado de la energía en bolsa (cop/kwh)**



Fuente: MHCP con base en los datos de XM

Adicionalmente, el costo unitario de la energía también ha disminuido, producto de caídas en el precio de la generación de energía. Entre octubre de 2024 y octubre de 2025, este se ha reducido, en promedio, un -3%. Esta tendencia a la baja, también se evidencia al comparar los promedios del costo unitario registrado de enero a julio del 2024 y del 2025<sup>2</sup>, dónde se observa una caída generalizada del -1,4%.

<sup>2</sup> Datos del Costo Unitario reportados por la SSPD: publicados en diciembre de 2025, correspondientes a octubre de 2025.

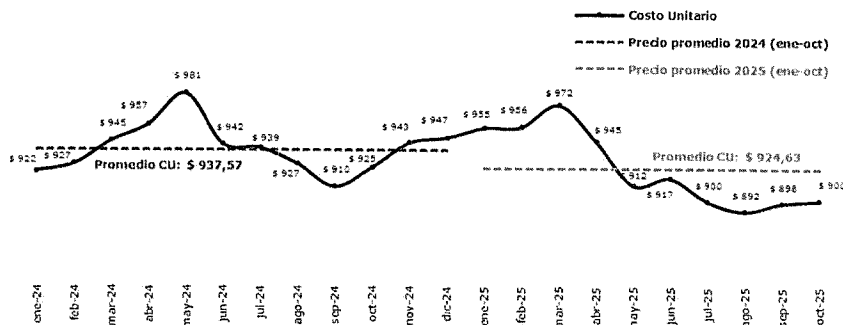
Código: Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

Fecha: 30/09/2020

Versión: 3

Página: 8 de 17

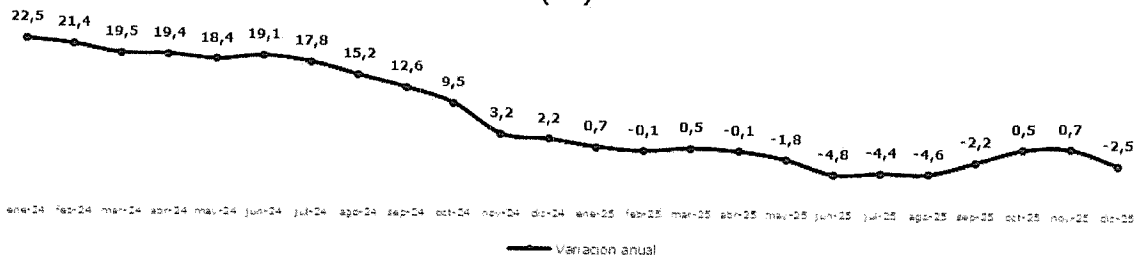
**Gráfico 6. Costo Unitario de la energía (cop/kwh)**



Fuente: MHCP con base en los datos de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD)

Todo lo anterior, sumado a medidas regulatorias adoptadas por el Gobierno nacional, ha llevado a que la variación anual del IPC de energía disminuyera, pasando de 2,2% en diciembre de 2024 a -2,5% diciembre de 2025.

**Gráfico 7. Variación Anual del IPC de energía (%)**



Fuente: MHCP con base en los datos del Departamento Administrativo de Estadística Nacional (DANE)

Teniendo en cuenta que el país cuenta con un sistema energético confiable y seguro con los respectivos impactos en la competitividad que esto genera y que el precio de la energía se ha venido reduciendo en los últimos meses, se podría concluir razonablemente que un incremento de un 20% en el costo de la energía, no tendría un impacto significativo en la economía.

#### Costos

Con el objetivo de identificar el impacto que tendría esta medida sobre la actividad económica, el equipo técnico del Ministerio de Hacienda simuló los posibles efectos derivados del aumento del 20%

**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

**Fecha:** 30/09/2020

**Versión:** 3

**Página:** 9 de 17

del costo de la energía eléctrica sobre los costos de producción de los sectores analizados. Este ejercicio, realizado a través de la modelación de la Matriz Insumo Producto (MIP) publicada por el DANE, supone que existe una transferencia total del incremento en el costo de la energía a la estructura de precios finales.

**Tabla 1.** Efecto de un aumento de 20% sobre el costo de la energía eléctrica en las diferentes actividades económicas (%)

Actividad económica	Choque inicial	Efecto directo	Efecto indirecto	Efecto total
Industria manufacturera	0,21	0,06	0,04	0,31
Explotación de minas y canteras	0,13	0,04	0,01	0,18
Agricultura, ganadería, caza y actividades de servicios conexas	0,08	0,03	0,02	0,13
Construcción	0,01	0,05	0,03	0,09
Información y comunicaciones*	0,04	0,02	0,01	0,06
Suministro de electricidad, gas y agua	0,00	0,01	0,02	0,03
Promedio	0,08	0,04	0,02	0,13

Fuente: DGPM-MHCP con base en datos del DANE.  
\*Excluyendo telecomunicaciones.

En la Tabla 1 se exponen los resultados del ejercicio<sup>3</sup> agrupado en las grandes ramas de actividad. En detalle: i) El choque inicial corresponde al primer efecto que enfrentarían los sectores en su estructura de costos, como respuesta al incremento en el 20% de los costos de energía<sup>4</sup>; ii) El efecto directo evidencia la proporción en que incrementarían los costos de las actividades ahora no solo

<sup>3</sup> Para el ejercicio, se incrementó el costo de la demanda de energía de cada sector en 20%, el cual se le imputó al excedente bruto de explotación de cada actividad. Esto, con el objetivo de determinar cuánto deberían incrementar los precios de los bienes producidos por cada sector, como consecuencia del mayor costo del servicio energético, si se desea mantener inalteradas las ganancias. Los resultados presentados corresponden al impacto en los precios de cada sector, ponderado por la participación de cada subsector en la producción total de su respectiva gran rama.

<sup>4</sup> Por ejemplo, para la industria manufacturera, la eliminación de dicha exoneración llevaría a un aumento inicial del 0,21% en sus costos.

**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

**Fecha:** 30/09/2020

**Versión:** 3

**Página:** 10 de 17

teniendo en cuenta el choque inicial sino el efecto cadena generado por los encadenamientos que estas tienen con otros sectores<sup>5</sup>; y iii) El efecto indirecto representa los demás choques de segunda, tercera y siguientes rondas, derivados de un incremento en el costo de la energía y en el costo de los insumos de los demás sectores<sup>6</sup>; iv) por último, el efecto total corresponde a la sumatoria del choque inicial, directo e indirecto y representa el impacto total con el que contaría cada actividad, derivado del incremento en el precio de la energía.

Como resultado del ejercicio de simulación, se evidencia que un aumento sobre el precio de la energía en un 20%, derivado de la eliminación de la exoneración de contribución especial del sector eléctrico, generaría un incremento promedio en los costos de producción de los seis sectores analizados en un 0,13%. Este impacto varía según la intensidad energética de cada actividad y su posición dentro de los encadenamientos productivos. En particular, dentro de los sectores analizados, la actividad de industrias manufactureras sería la que enfrentaría el mayor incremento en los costos (+0,31%), los cuales se podrían traducir a un aumento en el precio de los bienes producidos. Esto refleja tanto el efecto directo generado por el mayor precio de la energía, como los impactos indirectos provenientes del aumento de costos de los otros sectores con los cuales tiene encadenamientos.

Por tanto, teniendo en cuenta la importancia económica la actividad industrial, la cual cuenta con el mayor multiplicador económico, gran generación de empleos y altos encadenamientos productivos se recomienda desde el Ministerio de Hacienda mantener la exención de contribución especial del sector energético únicamente a las actividades de industrias manufactureras (división 10 a 33). Más aún si se tiene en cuenta la pérdida de participación en el Producto Interno Bruto (PIB) con la que ha contado el sector, la cual pasó de 22,8% en 1975 a 11,1% en 2024 (Ver gráfico 8). Ahora bien, para los otros sectores, los resultados muestran que la eliminación de la exención del subsidio de energía no tendría implicaciones económicas significativas, en términos de incremento de sus costos.

<sup>5</sup> Continuando con el ejemplo de la industria manufacturera, el incremento inicial de 0,21% en los costos, llevaría a un aumento directo de 0,06% en los costos del sector, derivado del incremento en los costos de las actividades con las que se encuentra encadenado y del mismo choque inicial.

<sup>6</sup> Es decir, refleja el incremento inicial del precio de energía que llevó a un aumento en los costos de los sectores, los cuales, dados sus encadenamientos productivos, se trasladan a las demás actividades.

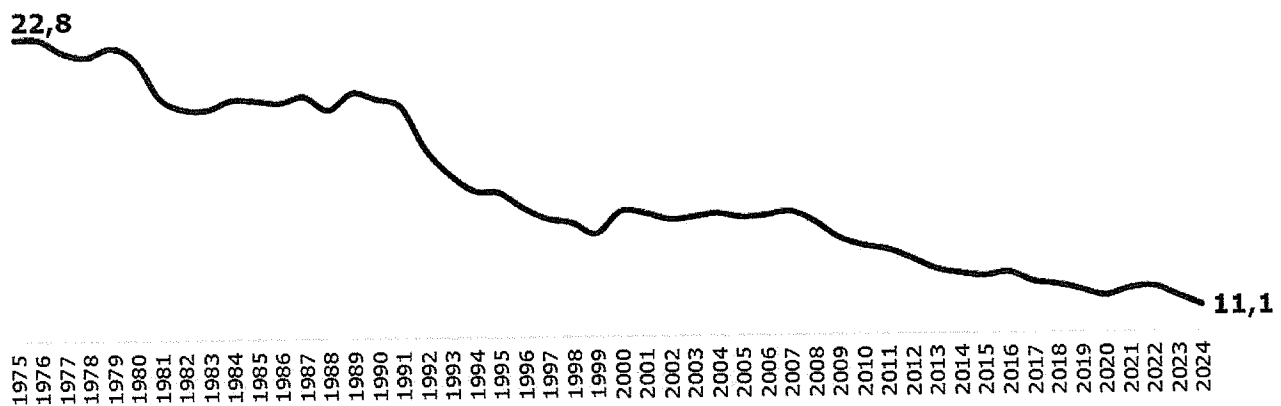
Código: Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

Fecha: 30/09/2020

Versión: 3

Página: 11 de 17

**Gráfico 8.** Participación de la industria manufacturera en el PIB (%; precios constantes)



Fuente: DGPM-MHCP con base en datos del DANE.

Adicionalmente, resulta fundamental analizar la capacidad de adaptación de estos sectores frente a un eventual incremento en los costos operativos, permitiendo evidenciar el espacio con el que contarían las empresas para asumir los mayores precios de los insumos, reflejando cuáles serían las actividades económicas con mayor afectación ante el pago de la contribución especial del sector eléctrico. Para esto, tomando como base la información de agregados del impuesto de renta de personas jurídicas de la DIAN para la vigencia 2023, se analizó el margen de rentabilidad<sup>7</sup>, la carga tributaria<sup>8</sup> y el aprovechamiento de los beneficios tributarios<sup>9</sup> para las actividades económicas que actualmente tienen la exclusión estudiada.

Al estudiar estos indicadores, se evidencia que el sector más sensible a cambios desde una perspectiva financiera es el de las industrias manufactureras, mientras que los demás sectores presentan unos resultados más balanceados. Específicamente, en el margen de rentabilidad se expone que las manufacturas son las que tienen menor espacio financiero, mientras que explotación

<sup>7</sup> El margen de rentabilidad después de impuestos muestra qué tanta utilidad tienen los sectores de manera agregada incorporando la carga tributaria actual

<sup>8</sup> La tasa efectiva de tributación (TET) del impuesto de renta y el indicador de carga del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) o regalías hacen referencia al peso que tienen las medidas tributarias vigentes sobre sus ingresos

<sup>9</sup> El margen de rentabilidad se definió como  $\frac{\text{Renta líquida} - \text{Impuesto a cargo de renta}}{\text{Ingresos netos}}$ , la Tarifa Efectiva de Tributación de Renta se define como  $\frac{\text{Impuesto a cargo de renta}}{\text{Renta líquida} + \text{Ingresos no constitutivos de Renta}}$ , la carga de ICA o regalías se define como  $\frac{\text{ICA o Regalías}}{\text{Ingresos netos}}$  y los beneficios tributarios se definen como  $\frac{\text{Rentas exentas} + \text{Descuentos tributarios}}{\text{Renta líquida} + \text{Ingresos no constitutivos de Renta}}$ . Este indicador representa la proporción de sus ingresos que no son gravados, aunque también se presenta el monto nominal de estos, para evidenciar los sectores que se han impulsado anteriormente desde el Gobierno nacional.

Código: Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

Fecha: 30/09/2020

Versión: 3

Página: 12 de 17

de minas y canteras y electricidad exhiben la mayor utilidad después de impuestos. En la carga tributaria de renta, ICA y regalías se muestra que, si bien la actividad que cuenta con mayor carga es explotación de minas y canteras, la siguiente es industrias manufactureras, mientras que electricidad, gas y agua, agropecuario e información y comunicaciones son las que cuentan con mejores indicadores.

Lo anterior sucede también en el análisis de beneficios tributarios, donde las empresas de manufactura tienen una de las menores participaciones de exentos y descontados. Aun así, se evidencia que tienen mayores montos nominales, donde estas empresas representan una mayor proporción de la pérdida de ingresos fiscales por políticas de beneficios tributarios, así mismo, el sector de explotación de minas y canteras usa el 18,1% del costo fiscal total.

**Tabla 2.** Indicadores financieros de sectores excluidos para la vigencia 2023

Sector económico	Margen de rentabilidad después de impuestos	TET Renta	Carga ICA o Regalías	Beneficios tributarios	Monto de beneficios tributarios (\$MM)
Agricultura, ganadería, caza y actividades de servicios conexas	4,9%	25,6%	0,0%	7,8%	500,7
Construcción	6,6%	25,7%	0,7%	18,0%	2.535,5
Explotación de Minas y Canteras	9,8%	34,6%	7,7%	2,7%	1.225,5
Manufactura	4,4%	27,2%	0,8%	3,8%	1.463,5
Información y comunicaciones*	5,8%	20,8%	0,3%	9,0%	15,5
Suministro de electricidad, gas y agua	11,2%	24,2%	1,0%	7,0%	1.772

Fuente: MHCP. Nota: Los sectores son únicamente respecto a las divisiones analizadas, no el total del sector. \*Excluyendo telecomunicaciones

**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

**Fecha:** 30/09/2020

**Versión:** 3

**Página:** 13 de 17

De acuerdo con estos indicadores, los sectores agricultura; construcción; explotación de minas y canteras; electricidad, gas y agua; e información y comunicaciones, cuentan con ventajas relativas, pues cuentan con mejores márgenes de rentabilidad (caso de explotación de minas y canteras y electricidad), tienen menores tasas efectivas de tributación (caso de información y comunicaciones), menor carga de ICA o regalías (caso de agricultura) o aprovechan mayores beneficios tributarios (caso de construcción).

El Ministerio de Hacienda, con base en los datos de consumo de XM y de los que publica la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios sobre el Costo Unitario de la energía, estimó que la exención del pago de la contribución especial del sector eléctrico para financiar el pago de subsidios para todo el 2024 tuvo un costo fiscal aproximado de \$3.01 billones de pesos. En la **Tabla 3** se evidencia por sectores el costo de esta exención, acotar los sectores a la industria tal y como está definida en la clasificación CIIU rev. 4 A.C implicaría un ahorro fiscal de aproximadamente \$1.4 billones de pesos.

**Tabla 3.** Costo fiscal exención del pago de la contribución especial del sector eléctrico para financiar el pago de subsidios

Sector	Contribución exenta (miles de millones)
Agricultura, Ganadería, caza, silvicultura y pesca	\$130,8
Industrias manufactureras	\$1.547,8
Explotación de minas y canteras	\$1.112,3
Construcción	\$21,1
Suministro de Electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	\$147,1
Distribución de agua y tratamiento de aguas residuales.	\$56,1
<b>Total</b>	<b>\$3.015,1</b>

**Fuente:** MHCP. **Nota:** La estimación se realiza con base en el consumo reportado por sector y mercado de XM mensualmente y el costo unitario del nivel de tensión 1 reportado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Como lo menciona el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2025, los subsidios a la energía han generado presiones en el gasto, lo que ha contribuido a que el país se encuentre en una situación fiscal donde

**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

**Fecha:** 30/09/2020

**Versión:** 3

**Página:** 14 de 17

ha aumentado el endeudamiento y ha sido necesario usar la cláusula de escape de la regla fiscal por lo que el ajuste del decreto implicara un alivio parcial a la situación fiscal por la que atraviesa el país.

En conclusión, se evidencia la necesidad de reasignar la exención tributaria de la que habla el artículo 2 de la Ley 1430 de 2010 reglamentada mediante el Decreto 2860 de 2013. Esto debido a que la Ley menciona que dicha exención tributaria debe estar orientada a los usuarios del sector industrial. Adicionalmente, este sector presenta mayores impactos en su competitividad y tiene menor capacidad de asumir una contribución del 20% sobre la tarifa de energía. Como consecuencia de esto las presiones fiscales derivadas del pago de subsidios de energía se reducirá en cerca de \$1,4 billones de pesos. Esto no solo tiene beneficios positivos para la Nación, sino que significa un me flujo de caja para las empresas comercializadoras, quienes son las encargadas de recoger estas contribuciones.

## 2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

Usuarios industriales clasificados en los códigos del 101 al 332 de la clasificación CIIU Rev. 4 AC.

## 3. VIABILIDAD JURÍDICA

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

La competencia para expedir la reglamentación expuesta se encuentra en el numeral 11 del artículo 189 de la constitución política, y en los parágrafos 2º y 3º del artículo 211 del Estatuto Tributario. Específicamente el artículo 189 establece lo siguiente:

**"ARTICULO 189.** Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)

**11.** Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes."

Así mismo, el Artículo 211 del Estatuto Tributario menciona que:

**"ARTICULO 211 (...)**

Código: Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

Fecha: 30/09/2020

Versión: 3

Página: 15 de 17

**Parágrafo 2.** Para los efectos de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico de que trata el artículo 47 de la Ley 143 de 1994 se aplicará para los usuarios no regulados que compren energía a empresas generadoras de energía no reguladas, para los usuarios residenciales de los estratos 5 y 6, y para los usuarios no residenciales, el veinte por ciento (20%) del costo de prestación del servicio.

Los usuarios industriales tendrán derecho a descontar del impuesto de renta a cargo por el año gravable 2011, el cincuenta por ciento (50%) del valor total de la sobretasa a que se refiere el presente parágrafo. La aplicación del descuento aquí previsto excluye la posibilidad de solicitar la sobretasa como deducible de la renta bruta.

A partir del año 2012, dichos usuarios no serán sujetos del cobro de esta sobretasa. Así mismo, el gobierno establecerá quién es el usuario industrial beneficiario del descuento y sujeto de la presente sobretasa.

**Parágrafo 3 (sic).** Para los efectos del parágrafo anterior, el Gobierno Nacional reglamentará las condiciones necesarias para que los prestadores de los servicios públicos, a que se refiere el presente artículo, garanticen un adecuado control, entre las distintas clases de usuarios del servicio de energía eléctrica."

**Parágrafo 3.** Se entiende que los beneficios previstos en este artículo también serán aplicables, con los porcentajes y el cronograma consagrados en el mismo, a los excedentes o utilidades que transfieran a la nación las empresas de servicios públicos domiciliarios.

### **3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada**

La norma que se reglamenta es el artículo 211 del Estatuto Tributario, norma que se encuentra vigente y produce plenos efectos jurídicos.

### **3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas**

Deroga el Decreto 2860 de 2013 *"Por el cual se reglamentan parcialmente los parágrafos 2° y 3° (adicionado por el artículo 2° de la Ley 1430 de 2010) del artículo 211 del Estatuto Tributario"*

Código: Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

Fecha: 30/09/2020

Versión: 3

Página: 16 de 17

**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).**

N/A

**3.5. Circunstancias jurídicas adicionales.**

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), expidió la Resolución DIAN 000227 de 2025, la cual en su artículo 1.1.5.1 adopta la Clasificación Industrial Internacional Uniforme -CIIU Revisión 4 adaptada para Colombia (2020) y sus notas explicativas.

En la Clasificación Industrial Internacional Uniforme Revisión 4 Adaptada para Colombia – CIIU Rev. 4 A.C. se define la industria manufacturera como: "la transformación física o química de materiales, sustancias o componentes en productos nuevos, aunque ese no puede ser el criterio único y universal para la definición de las manufacturas. Los materiales, sustancias o componentes transformados son materias primas procedentes de la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la pesca y la explotación de minas y canteras, así como productos de otras actividades manufactureras. La alteración, la renovación o la reconstrucción de productos se consideran por lo general actividades manufactureras". (subrayado fuera de texto)

**4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)**

Se espera con la medida tener un recaudo aproximado de \$1,4 billones en promedio anual que permitan mitigar el impacto fiscal derivado de los subsidios de energía entregados a los estratos 1, 2 y 3.

**5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)**

No requiere disponibilidad presupuestal.

<b>Código:</b> Mis 5.1.Pro.01.Fr.05	<b>Fecha:</b> 30/09/2020	<b>Versión:</b> 3	<b>Página:</b> 17 de 17
-------------------------------------	--------------------------	-------------------	-------------------------

**6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN**

No tiene impactos sobre el medioambiente o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

**7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)**

**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	
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	
Otro	

  
**Leonardo Pazos Galindo**  
 Viceministro de Técnico de Hacienda



Superintendencia de  
Industria y Comercio

Bogotá, D.C.  
1007

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

RAD: 25-477693- -2-0      FECHA: 2025-10-09 10:47:47  
DEP: 1007 G.TR.ABOGA DECOMPE.A      EVE: 0 SINEVENTO  
TRA: 396 ABOGACIA COMPETENCIA      FOLIOS:25  
ACT: 440 RESPUESTA

Doctor

**LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO**

Viceministro Técnico (E)

**MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

[relacionciudadano@minhacienda.gov.co](mailto:relacionciudadano@minhacienda.gov.co)

**Asunto:** Radicación: 25-477693- -2-0  
Trámite: 396  
Evento: 0  
Actuación: 440  
Folios: 25

**Referencia:** Concepto de abogacía de la competencia sobre el proyecto de decreto: "Por el cual se reglamentan los parágrafos 2 y 3 del artículo 211 del Estatuto Tributario adicionados por el artículo 2 de la Ley 1430 de 2010" (en adelante, el **proyecto**).

Respetado Doctor:

En respuesta a la comunicación recibida del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (en adelante **MINHACIENDA**) el 29 de septiembre de 2025, la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante Superintendencia) rendirá concepto de abogacía de la competencia sobre el **proyecto** en los siguientes términos. Primero, expondrá los antecedentes normativos de la iniciativa. Segundo, enunciará las razones presentadas por el regulador para su expedición. Tercero, describirá las reglas relevantes del **proyecto** para el análisis. Cuarto, presentará el respectivo análisis desde la perspectiva de la libre competencia económica. Por último, formulará algunas recomendaciones.

## 1. ANTECEDENTES NORMATIVOS Y DE ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA

### 1.1. Ley 142 de 1994<sup>1</sup>

Esta Ley se encargó de regular los servicios públicos domiciliarios en Colombia y estableció, en su artículo 2, que el Estado intervendrá en su prestación a fin de garantizar, entre otros, la calidad del bien objeto del servicio público para

<sup>1</sup> "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones".





## Superintendencia de Industria y Comercio

asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios; la ampliación permanente de la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios; la prestación eficiente, continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan; la libertad de competencia y no utilización abusiva de la posición dominante; la obtención de economías de escala comprobables; la creación de mecanismos que garanticen a los usuarios el acceso a los servicios y su participación en la gestión y fiscalización de su prestación, y el diseño de un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos de acuerdo con los preceptos de equidad y solidaridad.

En relación con el marco tarifario, que es el elemento que se relaciona directamente con la propuesta regulatoria que aquí se analiza, el artículo 87 estableció que las tarifas deben fijarse bajo criterios de eficiencia económica, neutralidad, redistribución, solidaridad, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia. Así mismo, el artículo 89 estableció la aplicación de los principios de solidaridad y redistribución de ingresos en el marco tarifario de los servicios públicos domiciliarios. Según el precitado artículo, las facturas deben diferenciar el valor real del servicio y el factor destinado a financiar subsidios, principalmente para los estratos 1 y 2, y eventualmente para el estrato 3. Para administrar estos recursos, los municipios, distritos y departamentos deben crear fondos de solidaridad y redistribución de ingresos, a los cuales las empresas de servicios públicos transferirán lo recaudado. Dichos subsidios se financian con aportes de los usuarios de estratos 5 y 6, así como de los sectores industrial y comercial, sin que el factor aplicado pueda superar el 20% del valor del servicio.

### 1.2. Ley 143 de 1994<sup>2</sup>

A través de esta Ley se estableció el régimen de las actividades de generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad. Al igual que la Ley 142 de 1994, el artículo 6 de este régimen definió que su aplicación estará orientada por los principios de eficiencia, calidad, continuidad, adaptabilidad, neutralidad, solidaridad y redistribución de ingreso. Al respecto, dicho artículo dispuso que se entienda por neutralidad un trato igual para los usuarios sin discriminaciones distintas a las derivadas de su condición social o las condiciones técnicas de la prestación del servicio e indicando que la solidaridad y la distribución de ingreso son elementos esenciales para el diseño del régimen tarifario, en la medida que debe establecer unos factores que permitan que "sectores de consumo de mayores ingresos ayuden a que las

<sup>2</sup> Ley 143 de 1994 "Por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia energética".





## Superintendencia de Industria y Comercio

personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los consumos de electricidad que cubran sus necesidades básicas”.

Adicionalmente, el artículo 47 estableció que los usuarios residenciales de estratos altos y los no residenciales deben aportar hasta un 20% del costo de prestación del servicio eléctrico para financiar los subsidios de los consumos de subsistencia de los hogares de menores ingresos, disponiendo que el faltante será cubierto con recursos del Presupuesto General de la Nación, para lo cual el **MINHACIENDA** incluirá las apropiaciones necesarias. Este artículo también indicó que la Comisión de Regulación de Energía y Gas definirá anualmente el valor de los aportes por sector, y que los subsidios se pagarán a las empresas distribuidoras cubriendo al menos el 90% de la energía entregada a los usuarios beneficiarios.

Finalmente, el artículo 47 mencionó que la obligación de contribuir también se extiende a los usuarios no regulados y que el Gobierno Nacional podrá establecer mecanismos especiales para la definición, manejo y asignación de estos recursos, que serán recaudados por las empresas de electricidad mediante las facturas, en las que se indicará tanto el monto del aporte como el valor del subsidio recibido. Los excedentes recaudados deberán consignarse en un plazo de 30 días y el presupuesto nacional deberá cubrir a las empresas beneficiarias en un término máximo de 60 días.

### 1.3. Ley 1430 de 2010<sup>3</sup>

En términos generales, esta Ley introdujo una serie de medidas tributarias para aumentar el recaudo, mejorar la eficiencia en la administración de impuestos y atender las necesidades fiscales del Estado. En materia de impuestos sobre la renta, eliminó exenciones y deducciones especiales que generaban gasto tributario, como la deducción por inversión en activos fijos reales productivos, y reguló descuentos y beneficios para sectores específicos.

En lo relativo a la contribución del sector eléctrico aplicable a los usuarios industriales, el artículo 2 modificó el parágrafo 2 y adicionó un nuevo parágrafo al artículo 211 del Estatuto Tributario, disponiendo lo siguiente: (i) en relación con la sobretasa y la contribución especial del sector eléctrico previstas en el artículo 47 de la Ley 143 de 1994, estas se aplicarán a los usuarios industriales, a los usuarios residenciales de los estratos 5 y 6, y a los usuarios comerciales, en un monto equivalente al veinte por ciento (20%) del costo de prestación del servicio; (ii) los usuarios industriales podrán descontar del impuesto sobre la renta a cargo, correspondiente al año gravable 2011, el cincuenta por ciento (50%) del valor total de la sobretasa, sin que sea procedente su deducción de la renta bruta; y (iii) a partir del año 2012, dichos usuarios no estarán sujetos

<sup>3</sup> Ley 1430 de 2010 “Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad”.





## Superintendencia de Industria y Comercio

al cobro de la contribución de solidaridad, correspondiendo al Gobierno Nacional determinar los beneficiarios de esta exclusión y garantizar un adecuado control entre los distintos tipos de usuarios del servicio de energía eléctrica.

### 1.4. Decreto 2860 de 2013<sup>4</sup>

Este Decreto reglamentó el parágrafo 2 del artículo 211 del Estatuto Tributario, modificado por la Ley 1430 de 2010, precisando quiénes eran usuarios industriales beneficiarios de la exención de la contribución de solidaridad en el sector eléctrico. Según el artículo 1 de esta norma, estarían habilitados para acceder al beneficio tributario aquellos usuarios industriales de energía eléctrica cuya actividad económica principal estuviera registrada en el Registro Único Tributario (en adelante RUT) dentro de los códigos CIIU comprendidos entre el 011 y el 360, el 581 y del 411 al 439, según se detalla en el Cuadro No. 1 conforme a la clasificación adoptada por la Resolución DIAN 000139 de 2012<sup>5</sup>.

**Cuadro No. 1 Actividades económicas principales consideradas como beneficiarias de la exención tributaria mediante el Decreto 2860 de 2013**

Actividad económica principal en el RUT (CIIU)	Descripción
011 a 039	Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca.
051 a 099	Explotación de minas y canteras
101 a 332	Industrias manufactureras
351 a 360	Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, gas, vapor y agua caliente.
581	Edición de libros, publicaciones periódicas y otras actividades de edición
411 a 439	Construcción de edificaciones y obras de ingeniería civil.

Fuente: Elaboración propia

Por su parte, el artículo 2 dispuso que los usuarios industriales que modifiquen su actividad económica principal en el RUT hacia los códigos autorizados deben informar a la empresa prestadora de energía para que verifique y actualice su clasificación. Si no corresponde, no se otorgará el beneficio y se informará a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (en adelante **DIAN**). Además, definió que toda modificación de inclusión o retiro de Número de Identificación del Usuario (NIU) debe solicitarse con el RUT actualizado y con certificación de las sedes donde se realiza la actividad principal. En el artículo 3 señaló que, cuando la modificación de la actividad principal implique la pérdida del beneficio tributario, esta debe reportarse y actualizarse en el RUT. Si no se informa, el

<sup>4</sup> Decreto 2860 de 2013 "Por el cual se reglamentan parcialmente los parágrafos 2º y 3º (adicionado por el artículo 2º de la Ley 1430 de 2010) del artículo 211 del Estatuto Tributario".

<sup>5</sup> Esta Resolución fue derogada por la Resolución DIAN No. 000114 de 2020.





## Superintendencia de Industria y Comercio

prestador podrá cobrar la contribución y aplicar sanciones. Por su parte, el artículo 4 estableció que, para acceder a la exención, el usuario debe presentar una solicitud escrita ante el prestador de energía, anexando el RUT y los Números de Identificación del Usuario (NIU), trámite que debe resolverse en máximo quince (15) días. El prestador solo podrá aplicar la exención una vez verifique el cumplimiento total de los requisitos.

Finalmente, el artículo 5 impuso a las empresas de energía la obligación de reportar trimestralmente a la Superintendencia de Servicios Públicos la relación de usuarios industriales beneficiarios, garantizando la calidad de la información suministrada bajo los formatos definidos por esa entidad.

### 1.5. Resolución 000114 de 2020 de la DIAN<sup>6</sup>

A través de esta Resolución se adoptó en Colombia la Clasificación de Actividades Económicas CIIU Revisión 4 A.C. (2020) y sus notas explicativas, elaboradas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (en adelante **DANE**), para efectos tributarios y de control. Esta norma derogó la Resolución 000139 de 2012 y actualizó la clasificación de actividades que deben registrarse en el RUT. Sin embargo, las actividades CIIU 101 a 332 se mantuvieron sin modificación.

## 2. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

El objeto del **proyecto** es focalizar los recursos tributarios provenientes de la contribución o sobretasa del sector eléctrico, de manera que el beneficio de exención se concentre exclusivamente en aquellos usuarios que realmente desarrollan actividades industriales con alto consumo energético y mayor vulnerabilidad frente a las variaciones en los precios de la energía. En esa medida, el **proyecto** busca optimizar el uso de los recursos públicos al delimitar con precisión quiénes pueden acceder al beneficio tributario. Con este propósito, el artículo 1 del **proyecto** establece que únicamente serán beneficiarios de la exención en el pago de la contribución especial o sobretasa los usuarios cuya actividad económica principal registrada en el RUT corresponda a los códigos CIIU comprendidos entre el 101 y el 332, que identifican a las industrias manufactureras, conforme a la Clasificación Industrial Internacional Uniforme Revisión 4 A.C. (CIIU Rev. 4 A.C.). Con este ajuste, el regulador pretende asegurar que la exención cumpla su propósito de apoyar la competitividad del sector manufacturero, al tiempo que se refuerza la sostenibilidad fiscal y la eficiencia en la asignación de los recursos destinados al sistema de subsidios eléctricos.

<sup>6</sup> DIAN. Resolución 000114 de 2020 "Por la cual la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN adopta la Clasificación de Actividades Económicas CIIU Rev. 4 A.C. (2020) y sus notas explicativas, del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, y se establecen otras clasificaciones propias de su competencia".





Superintendencia de  
Industria y Comercio

**Cuadro No. 2. Efecto de la nueva focalización del beneficio tributario**

Actividad económica principal en el RUT (CIU)	Descripción	Efecto que genera la introducción del proyecto
011 a 039	Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca.	Pierden el beneficio
051 a 099	Explotación de minas y canteras	Pierden el beneficio
101 a 332	Industrias manufactureras	Se mantienen como beneficiarias
351 a 360	Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, gas, vapor y agua caliente.	Pierden el beneficio
581	Edición de libros, publicaciones periódicas y otras actividades de edición	Pierden el beneficio
411 a 439	Construcción de edificaciones y obras de ingeniería civil.	Pierden el beneficio

Fuente: Elaboración propia

A continuación, el artículo 2 del **proyecto** dispone que los usuarios que cambien su actividad principal en el RUT a una comprendida entre los códigos 101 y 332 deberán informar a la empresa prestadora del servicio eléctrico para verificar la procedencia del beneficio. Si se detecta que la actividad no corresponde, la exención no aplicará y la **DIAN** será notificada. Esta disposición fortalece los mecanismos de control, previniendo la utilización estratégica de cambios en el RUT para acceder a la exención de manera indebida. Por último, el artículo 6 del **proyecto** dispone que el decreto entrará en vigencia una vez transcurridos cuarenta y cinco (45) días calendario contados a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial.

### 3. RAZONES PRESENTADAS POR EL REGULADOR PARA LA EXPEDICIÓN DEL PROYECTO

El regulador expone como razones principales de la iniciativa regulatoria la necesidad de avanzar en la sostenibilidad fiscal del régimen de subsidios, proteger la competitividad de la industria manufacturera y fortalecer la transparencia y simplicidad del sistema tributario.

En primer lugar, la medida se orienta a reforzar la sostenibilidad fiscal mediante una reducción significativa de la carga que soporta el Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución del Ingreso. La memoria justificativa estima que la focalización de la exención tributaria permitirá generar un ahorro fiscal de

6

Señor ciudadano, para hacer seguimiento a su solicitud, la entidad le ofrece los siguientes canales:  
Teléfono en Bogotá: 601 592 04 00 – Línea gratuita a nivel nacional: 01 8000 910 165 –  
Dirección: calle 24 #7-43 local 108, Bogotá D.C., Colombia – Teléfono: 601 587 00 00 –  
www.sic.gov.co – e-mail: contactenos@sic.gov.co



Nuestro aporte es  
fundamental al usar menos  
papel contribuimos con el  
medio ambiente



## Superintendencia de Industria y Comercio

aproximadamente 1,2 billones de pesos anuales<sup>7</sup>. Estos recursos, en lugar de financiar tratamientos tributarios extendidos a sectores con mayor capacidad de absorción de costos, podrán destinarse a mitigar el déficit acumulado del Fondo, que en 2025 asciende a más de cinco billones de pesos<sup>8</sup>, de manera que pueda reducirse la presión sobre el Presupuesto General de la Nación. Desde esta perspectiva, el **proyecto** representa un paso hacia un uso más eficiente de los recursos públicos, al asegurar que el gasto tributario se concentre donde tiene mayor impacto económico y social.

En segundo lugar, el regulador plantea como objetivo central la protección de la competitividad de la industria manufacturera, un sector que se encuentra en situación de especial vulnerabilidad frente a los costos energéticos<sup>9</sup>. A ello se suma que las manufacturas operan con márgenes de rentabilidad más reducidos que otras ramas productivas, lo que limita su capacidad de absorber mayores cargas<sup>10</sup>. Además, la industria ha perdido participación en el Producto Interno Bruto nacional durante las últimas décadas, lo que refleja un proceso de desindustrialización con implicaciones negativas en materia de empleo, productividad y encadenamientos productivos<sup>11</sup>. En este contexto, mantener la exención tributaria exclusivamente para la manufactura constituye una herramienta de política pública que busca equilibrar sus condiciones de competencia y preservar su aporte estratégico a la economía.

En tercer lugar, la iniciativa tiene como finalidad fortalecer la transparencia y simplicidad del sistema tributario, al delimitar con precisión el universo de beneficiarios de la exención con base en criterios objetivos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU Rev. 4 A.C.). Al circunscribir el tratamiento preferencial únicamente a los códigos 101 a 332, correspondientes a las manufacturas, se eliminan ambigüedades interpretativas y se reducen riesgos de prácticas de elusión. De esta forma, el **proyecto** no solo mejora la coherencia técnica del sistema tributario, sino que también refuerza el principio de neutralidad al asegurar que los beneficios tributarios se concedan de manera focalizada y justificada<sup>12</sup>.

En suma, el regulador plantea esta iniciativa como un instrumento que cumple simultáneamente tres finalidades de interés general: (i) contribuir a la

<sup>7</sup> MINHACIENDA. Memoria Justificativa. Pág. 8. Documento aportado al trámite bajo el radicado No. 25445137—0000000002.

<sup>8</sup> MINHACIENDA. Memoria Justificativa. Pág. 1. Documento aportado al trámite bajo el radicado No. 25445137—0000000002.

<sup>9</sup> MINHACIENDA. Memoria Justificativa. Pág. 3-5. Documento aportado al trámite bajo el radicado No. 25445137—0000000002.

<sup>10</sup> MINHACIENDA. Memoria Justificativa. Pág. 7. Documento aportado al trámite bajo el radicado No. 25445137—0000000002.

<sup>11</sup> MINHACIENDA. Memoria Justificativa. Pág. 6. Documento aportado al trámite bajo el radicado No. 25445137—0000000002.

<sup>12</sup> MINHACIENDA. Memoria Justificativa. Pág. 1-3. Documento aportado al trámite bajo el radicado No. 25445137—0000000002.





## Superintendencia de Industria y Comercio

sostenibilidad fiscal mediante un ahorro de 1,2 billones de pesos anuales; (ii) proteger la competitividad de la industria manufacturera frente a su alta exposición a los costos energéticos y bajos márgenes de rentabilidad; y (iii) avanzar en la transparencia y simplicidad del sistema tributario mediante una delimitación clara y objetiva de los beneficiarios. Estos propósitos, plenamente respaldados por la evidencia empírica contenida en la memoria justificativa, constituyen el fundamento de la intervención regulatoria.

### 4. ANÁLISIS DEL PROYECTO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA LIBRE COMPETENCIA ECONÓMICA

Esta Superintendencia reconoce que la iniciativa regulatoria sometida a análisis incorpora avances importantes en materia de racionalización del gasto público y sostenibilidad fiscal, al tiempo que busca garantizar una focalización más eficiente de los beneficios tributarios. Desde la óptica de la libre competencia económica, la medida podría introducir ciertos tratos diferenciados entre agentes económicos, en la medida en que limita la exención de la contribución solidaria al sector manufacturero y excluye a otros sectores que actualmente la perciben. En todo caso, resulta pertinente examinar en qué medida dichos tratamientos pueden tener incidencia sobre la dinámica competitiva y si se encuentran debidamente justificados<sup>13</sup> a la luz de los objetivos de política pública que orientan la intervención.

Previo al desarrollo del análisis, conviene recordar que esta Superintendencia ha sostenido de forma reiterada que la existencia de tratos diferenciados en una regulación no constituye, por sí misma, una restricción a la libre competencia económica. Su valoración depende de que tales diferencias se encuentren justificadas en criterios objetivos, transparentes y proporcionales, orientados a corregir fallas del mercado o a atender vulnerabilidades específicas de determinados sectores. En este sentido, el examen de razonabilidad y proporcionalidad que se propone desarrollar esta Superintendencia a continuación se dirige a verificar que el **proyecto** sea coherente con los objetivos de interés general que persigue la medida y que no produzca efectos contrarios al bienestar económico o al funcionamiento eficiente de los mercados.

Al respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha señalado que la regulación puede implicar tratamientos asimétricos entre agentes<sup>14</sup>, sin que ello constituya una distorsión, siempre que las diferencias se sustenten en criterios técnicos o económicos verificables y

<sup>13</sup> Superintendencia. Concepto de abogacía de la competencia No. 21-347433. Reiterado en el Concepto de abogacía de la competencia No. 23-334346, 24-259117 y 24-375915, 25-31479, entre otros.

<sup>14</sup> OCDE. "Competition Assessment Toolkit: Operational Manual". Disponible en: [https://www.oecd.org/en/publications/competition-assessment-toolkit-principles-version-4-0-volume-3\\_1f253011-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/competition-assessment-toolkit-principles-version-4-0-volume-3_1f253011-en.html)





## Superintendencia de Industria y Comercio

orientados al interés público. Así, el propósito del análisis que se presenta a continuación no es determinar si la medida debe o no generar diferencias, sino evaluar si dichas diferencias son razonables, proporcionales y necesarias para alcanzar los fines legítimos de política fiscal y de competitividad industrial que motivan la iniciativa. Bajo esta premisa, en las secciones siguientes se examinan los elementos del test de razonabilidad y proporcionalidad, siguiendo el orden metodológico establecido con el fin de valorar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida proyectada frente a los objetivos de sostenibilidad fiscal y fortalecimiento competitivo que sustentan su adopción.

### 4.1. Análisis de razonabilidad y proporcionalidad de la medida

#### 4.1.1. La medida persigue una finalidad constitucional legítima

De acuerdo con el análisis del propósito de la iniciativa regulatoria, esta Superintendencia considera que la supresión de la exención tributaria para industrias distintas a la manufacturera persigue una finalidad constitucional legítima en la medida que materializa los principios constitucionales que orientan el sistema económico y tributario colombiano que a continuación se mencionan.

Lo primero que debe resaltarse es que en Colombia el modelo económico adoptado es el de economía social de mercado. En este contexto, aunque el artículo 333 de la Constitución Política reconoce la libertad económica y la iniciativa privada, también establece que estos derechos no son absolutos y deben ejercerse en armonía con el interés general, el cual tiene carácter prevalente. En ese orden de ideas, la libertad económica se garantiza como principio rector del modelo económico establecido mediante la Constitución, limitado por la facultad que le asiste al Estado de intervenir la economía cuando sea necesario para proteger el bienestar general como finalidad social de este.

En segundo lugar, de forma complementaria los artículos 334 y 336 de la Constitución señalan que el Estado puede intervenir la economía con el fin de lograr el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, todo esto en un marco de sostenibilidad fiscal en el que se priorice el gasto público social, tal como lo exige el artículo 366 constitucional.

Con base en los artículos 333, 334 y 336 de la Constitución, es posible deducir que la decisión de política pública de eliminar la exención tributaria para sectores distintos al manufacturero, si bien podría impactar los ingresos de los agentes económicos que venían beneficiándose de dicha exención, genera un aumento directo de las contribuciones al Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución del Ingreso que, de acuerdo con lo mencionado por el regulador, en la actualidad enfrenta un déficit acumulado producto de un menor crecimiento





## Superintendencia de Industria y Comercio

de las contribuciones con respecto al crecimiento de los subsidios, lo que genera un faltante de recursos<sup>15</sup>.

En tercer lugar, es importante mencionar que en la actualidad los usuarios industriales de energía eléctrica que se benefician por la exclusión del pago de contribución solidaria son los que realizan actividades económicas principales registradas en el RUT en los códigos 011 a 360, 581 y 411 a 439, las cuales están vinculadas a los sectores de agricultura, ganadería, caza y actividades de servicios conexos, explotación de minas y canteras, industria manufacturera y construcción. No obstante, de acuerdo con el análisis del regulador, estas actividades no corresponden a las actividades industriales según la clasificación definida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)<sup>16</sup>, de ahí que el regulador, a través de esta iniciativa, busque focalizar la exención tributaria a la industria manufacturera, que se identifica con los códigos 101 a 332.

Además de lo anterior, otra de las razones del regulador para focalizar el beneficio de exención está relacionada con el impacto que tendría la aplicación de la medida en las actividades económicas beneficiadas. Para esto, simuló los posibles efectos derivados del aumento del 20% del costo de la energía eléctrica<sup>17</sup> sobre los costos de producción de varios sectores<sup>18</sup>. El resultado del ejercicio fue que la industria manufacturera sería la más afectada con la eliminación de la exención porque sus costos se incrementarían en un 0.31%, mientras que industrias como la de explotación de minas y canteras (0.18%), agropecuario (0.18%), construcción (0.09%), información y comunicaciones (0.06%) y suministro de electricidad, gas y agua (0.03%), experimentarían un impacto menor en sus costos totales<sup>19</sup>. En ese orden de ideas, esta Superintendencia entiende que el mecanismo de selección de los usuarios industriales que serán beneficiados con la exención se determinó con base en el impacto negativo que tendría la exclusión de cada una de las actividades económicas actualmente beneficiadas, el cual derivaría en el incremento de los costos asociados al desarrollo de su actividad.

Ahora bien, sobre la estimación anterior es importante resaltar que la capacidad de resistir el impacto de la eliminación de las exenciones tributarias podría estar relacionada tanto con la capacidad financiera de los agentes como con la

<sup>15</sup> MINHACIENDA. Memoria justificativa del proyecto. Pág. 1. Documento aportado al trámite bajo el radicado No. 25445137—0000000002.

<sup>17</sup> Este porcentaje se encuentra previamente definido en el artículo 47 de la Ley 143 de 1994, que establece que los usuarios residenciales de estratos altos y los no residenciales deben aportar hasta un 20% del costo de prestación del servicio eléctrico para financiar los subsidios de los consumos de subsistencia de los hogares de menores ingresos.

<sup>18</sup> MINHACIENDA. Memoria justificativa del proyecto. Pág. 3, 4 y 5. Documento aportado al trámite bajo el radicado No. 25445137—0000000002.

<sup>19</sup> Ibid.





## Superintendencia de Industria y Comercio

intensidad energética requerida en cada actividad por su naturaleza misma<sup>20</sup>. En ese orden de ideas, al menos desde el aspecto económico, el ejercicio de simulación garantiza en buena medida la aplicación del principio de equidad tributaria contenido en el artículo 95 numeral 9 de la Constitución, que señala taxativamente que es deber de los miembros de la comunidad nacional “[c]ontribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”. También garantiza la aplicación del artículo 363 de la Constitución, que establece que el sistema tributario esta fundado en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

Sobre el principio de equidad en materia tributaria, la Corte Constitucional ha reconocido que este incorpora una doble dimensión: una horizontal que se refiere a que “(...) los contribuyentes que se encuentran en una misma situación fáctica deben contribuir de forma análoga o equivalente, de suerte que el principio en comento se expresa por la vía de la generalidad y uniformidad en el tratamiento tributario, cercano al principio de igualdad”, y otra dimensión vertical “(...) que exige una mayor carga contributiva sobre aquellas personas que tienen más capacidad económica, circunstancia en la que este principio se relaciona de forma estrecha con el mandato de progresividad y el principio de justicia tributaria”<sup>21</sup>. De esta forma, es posible concluir que el regulador, al focalizar la exención tributaria en la industria manufacturera, consideró el impacto negativo que la medida podría ocasionar a los agentes económicos que la integran y, con base en esa apreciación, optó por mantener el beneficio en el sector en el que más podría comprometerse la capacidad financiera de sus agentes.

En adición de lo anterior, es importante mencionar que la Corte Constitucional también ha indicado que las exenciones tributarias no son un fin para el Estado y tampoco para el sujeto pasivo de la obligación fiscal, sino un mero estímulo tributario que puede estar enfocado a diferentes propósitos como son: “(i) la recuperación y desarrollo de áreas geográficas deprimidas por desastres naturales o provocados por el hombre, (ii) el fortalecimiento patrimonial de las empresas que ofrecen bienes o servicios de gran sensibilidad social, (iii) el incremento de la inversión en sectores vinculados a la generación de empleo masivo, (iv) la protección de ciertos ingresos laborales y de las prestaciones de la seguridad social, así como (v) una mejor redistribución de la renta global”<sup>22</sup>. Esto refuerza la decisión del regulador porque desdibuja la necesidad de aplicar los principios de igualdad formal y generalidad en las exenciones.

En conclusión, esta Superintendencia considera que la eliminación de la exención tributaria para actividades distintas de la industria manufacturera es legítima.

<sup>20</sup> MINHACIENDA. Memoria justificativa del proyecto. Pág. 5. Documento aportado al trámite bajo el radicado No. 25445137—0000000002.

<sup>21</sup> C. Const., Sentencia C-804 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>22</sup> C. Const., Sentencia C-1107 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería.





## Superintendencia de Industria y Comercio

En primer lugar, porque se enmarca en la potestad de intervención del Estado en la economía consagrada en los artículos 333, 334 y 336 de la Constitución Política, según las cuales debe actuar en procura del interés general, la sostenibilidad fiscal y la equidad en la distribución de las cargas públicas. En segundo lugar, porque la focalización del beneficio en el sector manufacturero responde a criterios objetivos derivados del impacto diferencial que la eliminación de la exención tendría sobre los costos de producción de las distintas actividades económicas. En tercer lugar, porque al circunscribir la exención a la industria manufacturera se está promoviendo el desarrollo económico de un sector con menor capacidad de absorber incrementos en los costos de operación, lo que al menos desde el aspecto económico garantiza en buena medida que los estímulos tributarios se concentren en los sectores que efectivamente los requieren.

### 4.1.2. La medida no es manifiestamente innecesaria ni arbitraria

De acuerdo con la información suministrada por el regulador, la Superintendencia considera que la decisión de eliminar la exención tributaria para sectores distintos al manufacturero resulta necesaria para alcanzar el objetivo de política pública que la motiva, en tanto responde a un problema fiscal cuya persistencia compromete la estabilidad del el Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución del Ingreso, mecanismo a través del cual se financian los subsidios destinados a los hogares de menores ingresos (estratos 1, 2 y 3) del servicio de energía eléctrica. En la medida en que las exenciones reducen el volumen de aportes provenientes de la contribución solidaria, se genera una presión creciente sobre las finanzas públicas para cubrir el déficit del Fondo. La medida, por tanto, es idónea y necesaria para fortalecer la suficiencia de los recursos del sistema de subsidios, garantizando su sostenibilidad en el tiempo y contribuyendo al cumplimiento de los objetivos fiscales del Gobierno Nacional.

La Gráfica No. 1 presenta la evolución histórica de tres componentes del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución del Ingreso: las contribuciones (línea gris), los subsidios otorgados (línea naranja) y el déficit acumulado del Fondo (barras amarillas). De acuerdo con el análisis presentado en la memoria justificativa aportada al trámite<sup>23</sup>, el déficit del Fondo ha seguido una trayectoria ascendente durante las dos últimas décadas, pasando de niveles inferiores a un billón de pesos en 2010 a más de 5,1 billones de pesos proyectados para 2025, con un incremento particularmente acentuado en los últimos años. Como se observa en la línea gris, las contribuciones presentan un crecimiento moderado y estable en el tiempo, pasando de valores cercanos a 1,2 billones de pesos en 2002 a alrededor de 2,9 billones en 2021. En contraste, la línea naranja correspondiente a los subsidios evidencia un crecimiento mucho más pronunciado: parte de cifras cercanas a 1,1 billones de pesos en 2002 y supera

<sup>23</sup> MINHACIENDA. Memoria justificativa del proyecto. Pág. 1 y 2. Documento aportado al trámite bajo el radicado No. 25445137—0000000002.





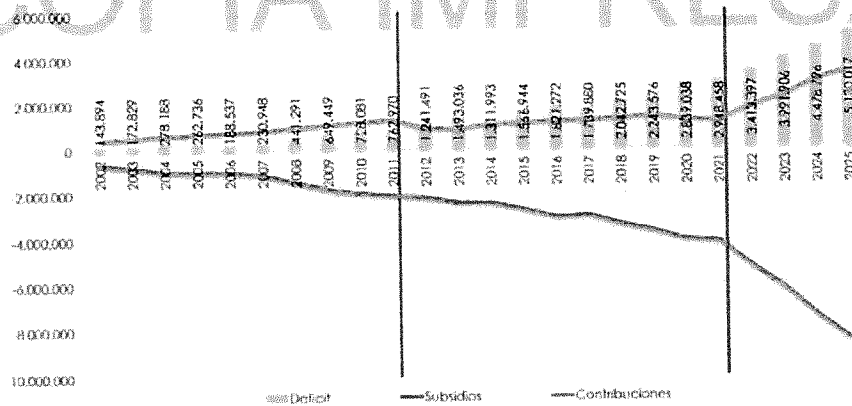
## Superintendencia de Industria y Comercio

los 8 billones en el año 2025. Esta brecha creciente entre los subsidios y las contribuciones se traduce en el déficit estructural representado por las barras amarillas, las cuales muestran un deterioro continuo a lo largo del período analizado.

Este comportamiento evidencia que el crecimiento de los subsidios ha superado sistemáticamente al de las contribuciones, generando un faltante estructural que ha debido ser cubierto con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN). Este desbalance no solo compromete la suficiencia del Fondo, sino que también aumenta la dependencia del Gobierno Central, afectando la capacidad su capacidad de cumplir con sus metas fiscales y con las reglas de sostenibilidad definidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).

El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) establece como objetivo mantener un nivel sostenible de déficit y deuda pública, garantizando la estabilidad macroeconómica y la confianza de los inversionistas. Sin embargo, el crecimiento acelerado de los compromisos asociados a subsidios energéticos, junto con la reducción relativa de los aportes de contribución solidaria, ha introducido una presión fiscal adicional que pone en riesgo el cumplimiento de dichas metas. Según las proyecciones oficiales, si no se adoptan medidas correctivas, la brecha de financiamiento del Fondo podría seguir expandiéndose, obligando al Gobierno a aumentar las transferencias desde el Presupuesto General de la Nación (PGN) y generando desplazamientos de gasto hacia otros sectores sociales prioritarios.

**Gráfica No. 1 Evolución del déficit del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución del Ingreso, subsidios y contribuciones (2002-2025)**



Fuente: MINHACIENDA<sup>24</sup>

En este contexto, la eliminación de la exención tributaria se configura como una respuesta fiscalmente responsable y necesaria para fortalecer la suficiencia de los ingresos del sistema de subsidios y reducir la vulnerabilidad del Estado frente

<sup>24</sup> Ibid.





## Superintendencia de Industria y Comercio

al deterioro estructural de sus cuentas públicas. El ahorro, estimado por el regulador en 1,2 billones de pesos anuales, contribuye a aliviar la carga sobre el Presupuesto General de la Nación (PGN), mejora la sostenibilidad del Fondo de Solidaridad y, en términos más amplios, apoya el cumplimiento de los objetivos del Marco Fiscal de Mediano Plazo al reducir el gasto tributario y fortalecer los ingresos del sistema. En ausencia de esta reforma, el déficit del Fondo continuaría ampliándose, comprometiendo la posibilidad de mantener los apoyos a los hogares más vulnerables y generando presiones sobre la deuda pública. La focalización de los beneficios y la ampliación de la base de aportantes, por el contrario, refuerzan la disciplina fiscal y permiten asegurar la continuidad del esquema redistributivo sin deteriorar la estabilidad macroeconómica.

Desde la perspectiva de esta Superintendencia, la iniciativa proyectada no solo es necesaria para atender una problemática de naturaleza fiscal asociada a la sostenibilidad del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución del Ingreso, sino que también se alinea con los principios de sostenibilidad, eficiencia y responsabilidad fiscal consagrados en la Ley 1473 de 2011 y en el artículo 334 de la Constitución Política. La eliminación de la exención para sectores distintos al manufacturero constituye, en este sentido, una medida necesaria y coherente con la política fiscal de mediano plazo del Estado colombiano.

En conclusión, la medida no es manifiestamente innecesaria ni arbitraria porque responde a una situación comprobada de desequilibrio fiscal que amenaza la estabilidad del Fondo de Solidaridad y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Su adopción representa un paso indispensable para garantizar el cumplimiento de las metas fiscales, fortalecer la suficiencia financiera del sistema de subsidios y preservar la capacidad del Estado para sostener programas sociales dirigidos a los hogares de menores ingresos.

### 4.1.3. La medida es adecuada

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional<sup>25</sup>, el análisis de idoneidad de una medida está dirigido a averiguar si es suficientemente apta o adecuada para lograr el fin regulatorio que se pretende conseguir. Es decir, si la medida bajo análisis es potencialmente adecuada para conseguir el objetivo constitucionalmente válido que se persigue con su adopción.

A propósito de este criterio, a partir de la información presentada por el regulador en la memoria justificativa que acompaña el **proyecto**, esta Superintendencia considera que la decisión de focalizar la exención tributaria prevista hacia los usuarios industriales pertenecientes al sector manufacturero sería, en principio, potencialmente adecuada para satisfacer los objetivos regulatorios propuestos, conforme se pasará a explicar a continuación.

<sup>25</sup> C. Const., Sent. C-544 jul. 18/07. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.





## Superintendencia de Industria y Comercio

En primer lugar, la evidencia técnica suministrada por el **MINHACIENDA** demuestra que un aumento del 20% en el costo de la energía tendría un mayor impacto sobre los costos de producción de la industria manufacturera frente a los de otros sectores. En efecto, el análisis de la Matriz Insumo-Producto (MIP) del DANE, citado en la memoria justificativa, sugiere que, ante dicho incremento, los costos totales de la industria manufacturera se elevarían en 0,31 %, mientras que los efectos sobre otras actividades serían considerablemente menores: 0,18% en minería; 0,13% en agropecuario; 0,09% en construcción; 0,06% en información y comunicaciones; y 0,003% en suministro de electricidad, gas y agua. Estos resultados indican que la industria manufacturera es el sector más sensible a las variaciones en el precio de la energía, lo cual es consistente con su mayor intensidad en el uso de este insumo, y sustenta, desde un punto de vista técnico, la focalización del beneficio tributario en este grupo de usuarios<sup>26</sup>.

El regulador complementó este hallazgo con un análisis de rentabilidad sectorial con base en información tributaria de la **DIAN** para la vigencia 2023, del cual se desprende que las manufacturas cuentan con el margen de rentabilidad más bajo después de impuestos (4,4%), frente a niveles superiores en minería (9,8%) y electricidad (11,2%)<sup>27</sup>. Este menor margen revela una capacidad limitada para absorber aumentos adicionales en los costos de producción, lo que justificaría que la exención se concentre en proteger al sector que enfrenta una mayor vulnerabilidad económica frente a los ajustes en la tarifa de energía eléctrica<sup>28</sup>.

En segundo lugar, la medida guarda relación con el propósito de fortalecer la capacidad productiva del sector manufacturero, el cual ha venido perdiendo participación en la economía nacional. Al respecto, el regulador advirtió que la participación de la industria manufacturera en el PIB nacional se redujo de 22,8% en 1975 a 11,1% en 2024, evidenciando una pérdida estructural de competitividad<sup>29</sup>, como se puede observar en la Gráfica No. 2. Este deterioro respalda la necesidad de adoptar medidas regulatorias que fortalezcan la capacidad productiva y exportadora de esta industria, la cual constituye un sector con alto potencial de generación de empleo y encadenamientos productivos<sup>30</sup>. Así mismo, esta información pone de presente la relevancia macroeconómica que tiene el sector manufacturero y, de este modo, contextualiza la interpretación del impacto estimado en los costos advertido

<sup>26</sup> MINHACIENDA. Memoria Justificativa. Pág. 11. Documento aportado al trámite bajo el radicado No. 25445137-0000000002.

<sup>27</sup> MINHACIENDA. Memoria Justificativa. Pág. 13. Documento aportado al trámite bajo el radicado No. 25445137-0000000002.

<sup>28</sup> MINHACIENDA. Memoria Justificativa. Pág. 12. Documento aportado al trámite bajo el radicado No. 25445137-0000000002.

<sup>29</sup> MINHACIENDA. Memoria Justificativa. Pág. 11. Documento aportado al trámite bajo el radicado No. 25445137-0000000002.

<sup>30</sup> MINHACIENDA. Memoria Justificativa. Pág. 11. Documento aportado al trámite bajo el radicado No. 25445137-0000000002.

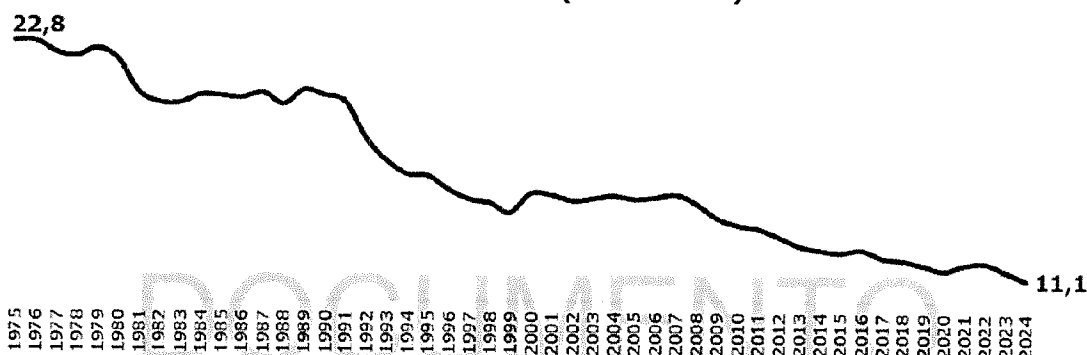




## Superintendencia de Industria y Comercio

anteriormente. Esto, por cuanto si bien el aumento de 0,31% podría parecer moderado en términos relativos, su efecto agregado sobre un sector que representa más del 11% del PIB nacional podría tener efectos significativos en su competitividad, en la estructura de precios de la economía y en los encadenamientos productivos que dependen de su desempeño.

**Gráfica No. 2. Evolución de la participación de la industria manufacturera en el PIB nacional (1975-2024)**



Fuente: MINHACIENDA<sup>31</sup>

En tercer lugar, la medida proyectada también es adecuada desde la perspectiva de la sostenibilidad fiscal. El regulador señaló en la memoria justificativa que mantener la exención con un alcance amplio tiene un costo fiscal cercano a \$2,8 billones de pesos anuales, mientras que su focalización permitiría un ahorro aproximado de \$1,2 billones de pesos al año<sup>32</sup>. Esta reducción en el gasto tributario incidiría positivamente en el equilibrio del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución del Ingreso, cuyo déficit acumulado ha mostrado una tendencia creciente durante las dos últimas décadas<sup>33</sup>. En este contexto, la focalización de la exención en la industria manufacturera constituiría una medida adecuada para reducir la carga sobre las finanzas públicas y fortalecer la progresividad del sistema tributario, al orientar los beneficios hacia los sectores con mayor necesidad relativa y capacidad limitada para absorber incrementos en los costos energéticos, optimizando así el uso de los recursos del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución del Ingreso.

Las anteriores consideraciones permitirían concluir que la intervención regulatoria sería adecuada en términos constitucionales, pues el instrumento planteado –la actualización de la definición de usuario industrial para corregir la focalización del beneficio tributario– guarda una relación directa, necesaria y

<sup>31</sup> MINHACIENDA. Memoria Justificativa. Pág. 14. Documento aportado al trámite bajo el radicado No. 25445137-0000000002.

<sup>32</sup> MINHACIENDA. Memoria Justificativa. Pág. 14. Documento aportado al trámite bajo el radicado No. 25445137-0000000002.

<sup>33</sup> MINHACIENDA. Memoria Justificativa. Pág. 7. Documento aportado al trámite bajo el radicado No. 25445137-0000000002.





## Superintendencia de Industria y Comercio

verificable con los fines constitucionalmente legítimos de la medida: proteger la competitividad del sector más afectado<sup>34</sup>, mejorar la eficiencia del gasto tributario<sup>35</sup> y contribuir a la sostenibilidad fiscal del esquema de subsidios<sup>36</sup>. Así las cosas, esta Superintendencia considera que la documentación técnica aportada por el regulador presenta evidencia empírica suficiente para acreditar que la medida proyectada constituye un instrumento adecuado para alcanzar los objetivos de eficiencia económica, solidaridad y sostenibilidad fiscal. Al concentrar el beneficio en las actividades manufactureras, se protege al sector más sensible al costo energético, se optimiza la focalización del gasto tributario y se contribuye a reducir el déficit estructural del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución del Ingreso. En consecuencia, la medida resulta constitucionalmente adecuada para cumplir con los fines de interés público que la motivan.

### 4.1.4. La medida es proporcional

El análisis de proporcionalidad de una intervención regulatoria se centra en evaluar si los beneficios derivados de su implementación superan las posibles restricciones o desventajas que esta pueda generar. Esto con el propósito de constatar que la medida no resulte excesiva en relación con la finalidad regulatoria que pretende alcanzar. Así las cosas, es preciso evaluar si las ventajas potenciales de la iniciativa superan las eventuales restricciones que podría implicar en materia de libre competencia económica.

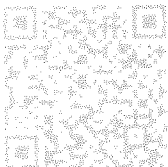
#### 4.1.4.1. Sobre los eventuales beneficios derivados de la implementación del proyecto

La iniciativa regulatoria generaría beneficios significativos, tanto desde la perspectiva fiscal como desde el punto de vista de la política industrial y de la competencia. En primer lugar, se destaca el ahorro fiscal estimado en 1,2 billones de pesos anuales, que contribuye de manera directa a aliviar el déficit del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución del Ingreso. Este alivio resulta particularmente relevante si se tiene en cuenta que dicho déficit se ha incrementado de manera sostenida en los últimos años, alcanzando niveles que comprometen la estabilidad financiera del esquema de subsidios y obligando al Gobierno a financiarlo con recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación. En la práctica, esto ha significado una presión creciente sobre las finanzas públicas y podría implicar una reducción del margen fiscal para atender otras prioridades del gasto social.

<sup>34</sup> MINHACIENDA. Proyecto. Parte Considerativa. Documento aportado al trámite bajo el radicado No. 25445137—0000000002.

<sup>35</sup> MINHACIENDA. Memoria Justificativa. Pág. 8. Documento aportado al trámite bajo el radicado No. 25445137—0000000002.

<sup>36</sup> MINHACIENDA. Memoria Justificativa. Pág. 7-8. Documento aportado al trámite bajo el radicado No. 25445137—0000000002.





En segundo lugar, la medida contribuye a la protección de la competitividad de la industria manufacturera<sup>37</sup>, un sector que, de acuerdo con la evidencia empírica presentada por el regulador, enfrenta la mayor exposición relativa a incrementos en los precios de la energía. Este mayor grado de vulnerabilidad se combina con márgenes de rentabilidad más reducidos que los observados en otras ramas productivas, tal como se evidencia en los indicadores sectoriales incluidos en la memoria justificativa<sup>38</sup>, donde se muestra que la industria manufacturera registra niveles de rentabilidad inferiores a los de sectores como la construcción o la minería, lo cual limita la capacidad de este sector para absorber nuevos costos sin comprometer su sostenibilidad. En este contexto, la focalización de la exención constituye una medida de política pública que busca adoptar medidas para que no se presenten desventajas estructurales derivadas del uso energético del sector, evitando impactos negativos sobre la producción, el empleo y la competitividad nacional.

En suma, la implementación del **proyecto** plantea dos beneficios. De un lado, contribuye a la consolidación de la sostenibilidad fiscal y al uso eficiente de los recursos públicos, del otro, fortalece la competitividad de un sector clave de la economía, asegurando condiciones mínimas para su permanencia y desarrollo.

#### 4.1.4.2. Sobre los potenciales riesgos derivados de la implementación del proyecto

El análisis de proporcionalidad de la medida proyectada exige examinar no solo los beneficios que trae la focalización de la exención tributaria en la industria manufacturera, sino también los riesgos derivados de su implementación y su impacto en los mercados.

Esta Superintendencia identifica dos riesgos principales cuya valoración resulta determinante para establecer si la medida mantiene un balance adecuado entre los beneficios perseguidos y las restricciones que introduce en materia de libre competencia económica. El primero se relaciona con el incremento de costos que enfrentarán sectores actualmente beneficiarios de la exención, lo cual puede traducirse en una reducción de márgenes de rentabilidad y en presiones sobre la sostenibilidad de sus actividades económicas. El segundo tiene que ver con la

<sup>37</sup> De acuerdo con la Clasificación Industrial Internacional Uniforme Revisión 4 A.C. (CIIU Rev. 4 A.C.), las actividades manufactureras comprenden las divisiones 10 a 33, que incluyen, entre otras, la elaboración de productos alimenticios y bebidas; la fabricación de productos textiles, prendas de vestir, calzado, muebles y artículos de cuero; la transformación de la madera, papel, caucho, plásticos y productos químicos; la fabricación de productos metalúrgicos básicos y elaborados, aparatos eléctricos, maquinaria y equipo, vehículos automotores y otros tipos de transporte; así como las actividades de impresión, farmacéuticas, de refinación de petróleo y de mantenimiento y reparación especializada de maquinaria y equipo.

<sup>38</sup> MINHACIENDA. Memoria Justificativa. Pág. 7. Documento aportado al trámite bajo el radicado No. 25445137—0000000002.





## Superintendencia de Industria y Comercio

posibilidad de que, a pesar de que el diseño formal de la regulación contempla un trato uniforme dentro de cada sector, en la práctica agentes que concurren a un mismo mercado se vean sometidos a tratamientos tributarios diferenciados, lo que podría derivar en ventajas competitivas no asociadas a eficiencias propias sino a la configuración del marco normativo.

En relación con el primer riesgo, la memoria justificativa reconoce que la eliminación de la exención conlleva un aumento inmediato en los costos de producción. En concreto, los agentes que se verán impactados con la medida son aquellos cuya actividad económica principal registrada en el RUT corresponde a sectores que hasta ahora gozaban de la exención tributaria y que, con la expedición del **proyecto**, quedarán excluidos de dicho beneficio. Se trata de los productores agrícolas y ganaderos, las empresas dedicadas a la explotación de minas y canteras, las compañías de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, gas, vapor y agua caliente, las editoriales y firmas vinculadas a la edición de libros y publicaciones periódicas, así como las constructoras de edificaciones y obras de ingeniería civil, según se detalla en el Cuadro No. 3. Estos agentes, al perder el beneficio, deberán asumir íntegramente la contribución solidaria en el sector eléctrico, lo que se traducirá en un incremento proporcional de sus costos operativos y en una reducción de sus márgenes de rentabilidad.

**Cuadro No. 3. Sectores económicos que perderían el beneficio de exención tributaria según actividad principal en el RUT (CIU)**

Actividad económica principal en el RUT (CIU)	Descripción
011 a 039	Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca.
051 a 099	Explotación de minas y canteras
351 a 360	Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, gas, vapor y agua caliente.
581	Edición de libros, publicaciones periódicas y otras actividades de edición
411 a 439	Construcción de edificaciones y obras de ingeniería civil.

Fuente: Elaboración propia

Diferentes comentarios de terceros permiten ilustrar este fenómeno. Por ejemplo, la Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar de Colombia (ASOCAÑA)<sup>39</sup> ha señalado que la medida se traduce en un incremento del 2,34% en el costo de la caña. De igual manera, COOANDI<sup>40</sup> advierte que la energía eléctrica no resulta competitiva a nivel regional y que sobrecargos adicionales profundizarán la pérdida de márgenes de utilidad en sectores intensivos en

<sup>39</sup> MINHACIENDA. Informe de observaciones y respuestas al proyecto de decreto. Pág. 55. Documento aportado al trámite bajo el radicado No. 25445137—000000004.

<sup>40</sup> MINHACIENDA. Informe de observaciones y respuestas al proyecto de decreto. Pág. 216. Documento aportado al trámite bajo el radicado No. 25445137—000000004.





## Superintendencia de Industria y Comercio

consumo energético. A su turno, el Centro de Estudios de la Energía Renovable y el Agua (CEERA)<sup>41</sup> estima que la exclusión de las minas y canteras conllevará un aumento inmediato del 20% sobre el componente eléctrico de sus costos, con efectos directos sobre la viabilidad de campos, la recaudación fiscal y la competitividad del sector.

No obstante, conviene subrayar que la evaluación técnica contenida en la parte considerativa del **proyecto** permite relativizar el alcance de las afirmaciones realizadas por los gremios en torno a los sobrecostos derivados de la eliminación de la exención. En particular, el Cuadro No. 3 elaborado por el regulador, con base en la Matriz Insumo-Producto del **DANE**, evidencia que en un escenario de incremento del 20% en el precio de la energía, el efecto total sobre los costos de los distintos sectores de la economía no supera el 0,31%<sup>42</sup>. Este hallazgo resulta ilustrativo, pues demuestra que, aunque el costo de la energía representa un insumo relevante, su peso relativo dentro de la estructura productiva varía sustancialmente entre actividades, de modo que el impacto agregado en la mayoría de los sectores es limitado. De hecho, mientras que la industria manufacturera registra el efecto más pronunciado en dicho escenario, con un incremento total cercano al 0,31% de sus costos de producción, actividades como la agricultura presentan un impacto mucho menor, estimado en alrededor del 0,13%<sup>43</sup>. De forma similar, la explotación de minas y canteras registra un aumento de apenas 0,18%<sup>44</sup> y la construcción un efecto aún más reducido, cercano al 0,09%<sup>45</sup> del total de sus costos. Estas cifras permiten advertir que el impacto que asumirán sectores como agricultura, minería o construcción resulta entre dos y tres veces menor al experimentado por la industria manufacturera, lo cual refuerza la decisión del regulador de concentrar el beneficio de la exención precisamente en el sector que, por su estructura de costos y menor rentabilidad, es el más vulnerable a variaciones en los precios de la energía.

### **Cuadro No. 4. Impacto de un incremento del 20% en el precio de la energía sobre los costos de producción, según actividad económica (%)**

<sup>41</sup> MINHACIENDA. Informe de observaciones y respuestas al proyecto de decreto. Pág. 216. Documento aportado al trámite bajo el radicado No. 25445137—0000000004.

<sup>42</sup> MINHACIENDA. Proyecto de decreto. Pág. 2. Documento aportado al trámite bajo el radicado No. 25445137—0000000002.

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Ibid.





## Superintendencia de Industria y Comercio

Actividad económica	Choque inicial	Efecto directo	Efecto indirecto	Efecto total
Industria manufacturera	0,21	0,06	0,04	0,31
Explotación de minas y canteras	0,13	0,04	0,01	0,18
Agropecuaria	0,08	0,03	0,02	0,13
Construcción	0,01	0,05	0,03	0,09
Información y comunicaciones*	0,04	0,02	0,01	0,06
Suministro de electricidad, gas y agua	0,00	0,01	0,02	0,03
Promedio	0,08	0,04	0,02	0,13

Fuente: MINHACIENDA<sup>46</sup>

Este enfoque permite dimensionar el impacto en términos de la estructura total de costos, y evidencia que, en la mayoría de los sectores afectados, el impacto de la eliminación de la exención sobre los costos totales de las empresas es en todo caso menor al 0,31%, esto es, menor al 1%. Desde la óptica de esta Superintendencia, este contraste confirma que, si bien es legítimo que los agentes económicos adviertan sobre posibles incrementos de costos, la evidencia empírica presentada por el regulador evidencia que el impacto agregado sobre la competitividad sectorial es limitado.

En suma, desde la óptica de esta Superintendencia, el riesgo asociado al incremento de costos derivado de la eliminación de la exención tributaria se encuentra acotado y no tendría la potencialidad de alterar la sostenibilidad financiera de los agentes afectados. En consecuencia, los beneficios que se derivan de la medida, tanto en términos de sostenibilidad fiscal, uso eficiente de los recursos públicos y focalización de recursos públicos en beneficio de los sectores más vulnerables, superarían ampliamente los costos que enfrentan los sectores excluidos de la exención a la sobretasa.

En cuanto al segundo riesgo, es relevante señalar que en el diligenciamiento del cuestionario de abogacía de la competencia<sup>47</sup> el regulador respondió de manera afirmativa únicamente a la pregunta relacionada con la posible existencia de incrementos de costos diferenciados entre empresas que concurren en un mismo mercado relevante. En su respuesta, el regulador sostuvo que, si bien el **proyecto** conlleva un incremento en los costos de operación para empresas de sectores como la agricultura, la minería o la construcción, dicho impacto se distribuye de forma uniforme al interior de cada sector. De acuerdo con su

<sup>46</sup> MINHACIENDA. Proyecto de decreto. Pág. 2. Documento aportado al trámite bajo el radicado No. 25445137--0000000002.

<sup>47</sup> MINHACIENDA. Cuestionario de abogacía de la competencia sobre el proyecto. Documento aportado al trámite bajo el radicado 25477693--0000000003.





## Superintendencia de Industria y Comercio

planteamiento, al pertenecer los agentes a un mismo sector, todos reciben un tratamiento tributario idéntico, lo cual asegura que no se produzcan ventajas indebidas entre competidores directos de ese mismo ámbito económico. Con ello, el regulador concluyó que la medida mantiene condiciones de competencia equitativas dentro de cada sector y, en consecuencia, no introduce distorsiones intrasectoriales.

No obstante, desde la perspectiva de esta Superintendencia, aun cuando la explicación anterior permite descartar riesgos de trato desigual dentro de cada sector específico, persiste la posibilidad de que se configuren escenarios intersectoriales en los que empresas registradas bajo diferentes códigos CIIU concurren en un mismo mercado relevante. Tal situación puede observarse, por ejemplo, en mercados agroalimentarios donde confluyen productos primarios de la ganadería con bienes procesados provenientes de industrias clasificadas dentro de la categoría de manufacturas. En este caso, mientras que los productores ganaderos, al estar registrados en los códigos CIIU de agricultura y ganadería, perderían el beneficio de la exención, las plantas procesadoras de carne o de lácteos mantendrían el tratamiento tributario favorable, en tanto forman parte de la industria manufacturera. El resultado es que ambos tipos de agentes, que en la práctica pueden concurrir en un mismo mercado alimentario y compiten por el consumidor final en condiciones de sustitución o complementariedad, enfrentarían condiciones fiscales distintas. Esta diferencia no se explica por mayores eficiencias productivas ni por innovaciones tecnológicas, sino por el diseño regulatorio que segmenta el acceso a la exención, lo que podría generar ventajas artificiales para los procesadores industriales frente a los productores primarios.

Una situación similar podría presentarse en la cadena de valor de la minería y los hidrocarburos si se observa la competencia en mercados de insumos intermedios utilizados en el sector de construcción. Por ejemplo, las compañías dedicadas a la explotación de minas y canteras, que perderán el beneficio de la exención, participan de manera directa en la producción y comercialización de materiales pétreos como grava, arena y piedra triturada, los cuales son empleados en la construcción. Estos productos suelen competir, en ciertos segmentos de la demanda, con insumos manufacturados como el cemento o el concreto, que provienen de empresas manufactureras que sí mantendrán el tratamiento tributario preferencial. En la práctica, ambos grupos de bienes, materiales pétreos de origen minero y productos transformados de origen manufacturero, concurren en un mismo mercado de insumos para construcción e infraestructura, atendiendo a clientes comunes como constructoras y proyectos de ingeniería civil.

Ahora bien, conviene enfatizar que la configuración de un trato diferenciado en los términos expuestos no puede entenderse, por sí sola, como una distorsión incompatible con la libre competencia económica. El análisis debe centrarse en





## Superintendencia de Industria y Comercio

establecer si esa diferencia regulatoria se sustenta en criterios objetivos y responde a finalidades legítimas de política pública. En este **proyecto**, la focalización de la exención en la industria manufacturera no obedece a un privilegio arbitrario, sino a la necesidad de atender vulnerabilidades específicas de este sector, acreditadas mediante evidencia empírica. En particular, el regulador ha mostrado que la manufactura presenta la mayor exposición relativa a los costos de la energía, opera con márgenes de rentabilidad más reducidos frente a otros sectores y ha perdido participación en el Producto Interno Bruto nacional en las últimas décadas. Estos tres elementos, en conjunto, permiten concluir que el tratamiento preferencial otorgado al sector manufacturero se encuentra debidamente justificado y se enmarca en los parámetros de proporcionalidad exigidos para la intervención económica del Estado.

En primer lugar, como detalló anteriormente esta Superintendencia, la manufactura es el sector que exhibe la mayor sensibilidad a incrementos en los precios de la energía. La simulación realizada por el regulador evidencia que un aumento del 20% en el costo de la energía se traduce en un alza del 0,31%<sup>48</sup> en los costos totales de la manufactura, cifra que supera de manera significativa a la registrada en sectores como la agricultura (0,13%<sup>49</sup>), la minería (0,18%<sup>50</sup>) o la construcción (0,09%<sup>51</sup>). Esta mayor intensidad energética implica que la pérdida de la exención tendría un efecto desproporcionado sobre la rentabilidad manufacturera, justificando que se mantenga el beneficio como una medida de equilibrio competitivo.

En segundo lugar, la industria manufacturera se caracteriza por tener márgenes de rentabilidad inferiores a los observados en otros sectores. A diferencia de la minería o la construcción, que cuentan con mayores tasas de retorno y con mayor capacidad de absorber costos adicionales, las manufacturas operan con utilidades más ajustadas<sup>52</sup>. Esta menor holgura financiera refuerza la necesidad de preservar un tratamiento tributario especial, en tanto su eliminación podría afectar la sostenibilidad de empresas que ya enfrentan limitaciones estructurales para competir en mercados abiertos y con crecientes presiones internacionales.

En tercer lugar, el sector manufacturero ha venido perdiendo participación en el Producto Interno Bruto nacional durante las últimas décadas, lo que refleja un proceso de desindustrialización que preocupa en términos de productividad y crecimiento económico<sup>53</sup>. Proteger su competitividad frente a los costos

<sup>48</sup> MINHACIENDA. Proyecto de decreto. Pág. 2. Documento aportado al trámite bajo el radicado No. 25445137—0000000002.

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> MINHACIENDA. Memoria Justificativa. Pág. 7. Documento aportado al trámite bajo el radicado No. 25445137—0000000002.

<sup>53</sup> MINHACIENDA. Memoria Justificativa. Pág. 11. Documento aportado al trámite bajo el radicado No. 25445137—0000000002.





## Superintendencia de Industria y Comercio

energéticos no solo es una medida fiscal, sino también una apuesta de política industrial orientada a preservar un sector estratégico para la economía nacional. En este sentido, focalizar la exención constituye un instrumento para evitar un mayor rezago de la manufactura y para fortalecer un sector que ha perdido relevancia en la economía nacional.

De conformidad con la evidencia empírica aportada por el regulador, esta Superintendencia concluye que el trato diferenciado introducido mediante el **proyecto** se encuentra plenamente justificado. La existencia de escenarios en los que empresas de distintos sectores concurren en un mismo mercado relevante no desvirtúa la proporcionalidad de la medida, porque la ventaja tributaria concedida a la manufactura no es arbitraria, sino que responde a una necesidad objetiva de política pública. En este sentido, la asimetría que pudiera presentarse en algunos mercados intersectoriales debe entenderse como un trato diferenciado justificado, que tiene una finalidad legítima de cara a asegurar la competitividad de un sector vulnerable a cambios en los costos de la energía.

En suma, esta Superintendencia considera que los beneficios que la medida regulatoria plantea superan sus eventuales restricciones. Si bien esta Superintendencia reconoce la posibilidad de escenarios de competencia asimétrica entre agentes de diferentes sectores, concluye que tales situaciones no comprometen la proporcionalidad de la medida, puesto que el trato diferenciado está sólidamente justificado con fundamento en la evidencia empírica. El análisis de proporcionalidad permite sostener, por tanto, que la iniciativa regulatoria es razonable, necesaria y adecuada, y que constituye una intervención estatal legítima que refuerza la sostenibilidad de un sector estratégico, al tiempo que mejora la asignación de los recursos fiscales y corrige distorsiones históricas en el régimen de exenciones.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Superintendencia considera oportuno formular una recomendación al regulador. En la medida en que la focalización de la exención tributaria implica necesariamente un cambio en la distribución de cargas entre sectores y puede generar efectos intersectoriales, resulta pertinente diseñar un mecanismo de evaluación ex post que permita monitorear de manera periódica el impacto de la medida sobre la dinámica económica y la competencia en los mercados.

Un monitoreo periódico facilitaría identificar si el beneficio a la manufactura se traduce efectivamente en mejoras de productividad, sostenibilidad y participación en el Producto Interno Bruto. Desde una perspectiva práctica, la recomendación se orienta a que el regulador defina indicadores verificables, basados en información que ya recogen entidades como el **DANE** y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), tales como la evolución de los costos energéticos en la manufactura, la rentabilidad sectorial, la participación en el Producto Interno Bruto y el empleo, así como variaciones de precios relativos en mercados donde interactúan sectores beneficiados y

24

Señor ciudadano, para hacer seguimiento a su solicitud, la entidad le ofrece los siguientes canales:  
Teléfono en Bogotá: 601 592 04 00 - Línea gratuita a nivel nacional: 01 8000 910 165 -  
Dirección: calle 24 #7-43 local 108, Bogotá D.C., Colombia - Teléfono: 601 587 00 00 -  
www.sic.gov.co - e-mail: contactenos@sic.gov.co



Nuestro aporte es  
fundamental al usar menos  
papel contribuimos con el  
medio ambiente



## Superintendencia de Industria y Comercio

excluidos. Estos insumos permitirían realizar una evaluación objetiva y transparente, que le ofrecería al regulador insumos valiosos para eventuales ajustes futuros, en caso de que se identifiquen efectos adversos que no previstos.

### 5. RECOMENDACIONES

Por las razones expuestas, la Superintendencia recomienda al **MINHACIENDA**: **Diseñar** un mecanismo de evaluación ex post que permita monitorear de manera periódica el impacto de la medida sobre la dinámica económica y la competencia en los mercados.

Para finalizar, la Superintendencia solicita amablemente al **MINHACIENDA** que, al expedir el **proyecto**, remita una copia de este acompañada con la última versión de su memoria justificativa, al correo electrónico [grabogacia@sic.gov.co](mailto:grabogacia@sic.gov.co).

Cordialmente,

Firmado digitalmente por:  
FRANCISCO MELO RODRIGUEZ  
Fecha: 2025.10.09 10:48:04 COT  
Razón: Doc Elect  
Ubicación: CO

**FRANCISCO MELO RODRIGUEZ**  
**SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA PROTECCIÓN DE LA**  
**COMPETENCIA**  
DESPACHO DEL SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA PROTECCIÓN DE LA  
COMPETENCIA

Elaboró: LMPG, DCGR, RAGRC  
Revisó: LDRG, NIT  
Aprobó: Francisco Melo

