



**Boletín Extraordinario:**  
Ley de Financiamiento y su Impacto en el  
Sector Energético



## Introducción

El pasado 10 de septiembre de 2024 se radicó el proyecto de ley que contiene la **“Ley de Financiamiento”**, que propone una auténtica reforma tributaria en la que se formulan cambios significativos en el sector energético.

**El equipo de Impuestos y de Energía y Cambio Climático de CMS Rodríguez Azuero** se permite presentar los aspectos más relevantes de la Ley de Financiamiento, los cuales podrían tener un impacto en el sector energético colombiano, algunas de sus consecuencias, los retos en la implementación, y algunos aspectos sobre el trámite para su aprobación.

**Este Boletín fue elaborado por Mónica Torres Sierra, Nicole Ríos y María Camila Domínguez.**

## 1. Exención del IVA para FNCER

El actual proyecto de ley de Financiamiento propone modificaciones significativas a la Ley 1715 de 2014 a través de la cual se reguló la integración de las fuentes no convencionales de energía ("FNCE") y las renovables ("FNCER") al sistema energético nacional.

Una de las principales modificaciones propuestas consiste en cambiar la exclusión del IVA en la adquisición de bienes y servicios para proyectos de generación de energía a una exención del impuesto.

De acuerdo con la exposición de motivos, la modificación permitiría a los contribuyentes superar las barreras que afrontan en la recuperación del IVA pagado en insumos, logrando un mejoramiento en la liquidez de las empresas que invierten en energías renovables y reducir los costos asociados a la adquisición de insumos y equipos necesarios para la generación de energía a través de las FNCE.

No obstante lo anterior, esta modificación plantea serios interrogantes sobre su efectividad en comparación con el tratamiento actual. La distinción entre tratar un IVA como excluido o como exento no es menor, incluso al momento de lograr su efectiva recuperación, especialmente teniendo en cuenta que aplica para la adquisición de bienes que serán tratados como activos fijos del contribuyente.

Hoy en día, para los bienes o servicios que cuenten con el certificado UPME, el IVA no surge a la vida jurídica pues este impuesto se encuentra excluido y, como consecuencia de ello, en caso de haberse pagado, le otorga el derecho a devolución por concepto de pago de lo no debido.

Un eventual cambio en su tratamiento a exento, implica que el impuesto sí surge a la vida jurídica, pero a tarifa 0. En ese orden de ideas, el mecanismo de recuperación sería a través de un cruce entre los IVAs generados y los IVAs descontables reconocidos en la respectiva declaración de IVA del contribuyente. Este último mecanismo de cruce tiene sentido cuando la actividad del contribuyente causa IVA y, por ello, presenta declaraciones de IVA, sin embargo, esta situación no es el común denominador de aquellos contribuyentes que acceden a este tipo de beneficios en FNCE.

Adicionalmente, existen reglas muy estrictas para permitir estos cruces de IVA, sustentados en cómo opera la causación del impuesto en la cadena productiva del contribuyente. Así, no es claro si estamos hablando de la posibilidad de recuperar un IVA respecto de un activo fijo del contribuyente que no necesariamente participa en dicha cadena productiva.

Esto genera serias dudas respecto al ahorro y recuperación en flujo de caja, que es en últimas lo que pretende un contribuyente recuperar, cuando ya pagó por un IVA y que posteriormente con el certificado UPME respectivo, logró el beneficio y ahora busca su efectiva recuperación.

Por todo lo anterior, no resulta claro cómo el cambio de IVA excluido a exento pueda ayudar a superar las barreras de recuperación del impuesto. Por el contrario, esta medida podría complejizar aún más su efectiva devolución o recuperación. Si se quieren superar las barreras actuales, el gobierno debería enfocarse en facilitar el trámite de devolución que, además, no es claro para los propios funcionarios de la DIAN, quienes en ocasiones incluyen requisitos que dificultan la efectiva devolución.

## 2. Impuesto sobre la Renta

En el contexto de las FNCER el proyecto de reforma también propone la posibilidad de ceder el beneficio de la deducción especial del 50% a terceros.

Esta medida busca facilitar la financiación de proyectos al permitir que las empresas transfieran este incentivo fiscal a socios o inversionistas, fomentando la colaboración entre diferentes actores del mercado y promoviendo la participación de inversionistas que pueden beneficiarse de la deducción.

De esta forma, en opinión del gobierno nacional se busca contribuir a una mayor ejecución de proyectos de energía renovable, lo cual es esencial para el cumplimiento de las metas del gobierno que buscan impulsar el crecimiento del sector y ayudar a alcanzar los objetivos de sostenibilidad y transición energética.

En nuestra opinión, esta medida podría resultar favorable considerando que la deducción de renta es un beneficio aprovechable en la medida en que

el contribuyente tenga suficiente renta líquida contra la que aplicar dicha deducción. Los ciclos económicos de este tipo de proyectos no generan suficiente renta líquida en los primeros años de vida. De esta forma, la aplicación del beneficio genera una mayor pérdida fiscal que no alcanza a compensarse en el futuro contra rentas líquidas gravables, haciendo que en algunos casos el beneficio se pierda. De ahí, que muchos optan por unirse con otros inversionistas que sí tienen suficientes rentas líquidas, como copartícipes de los proyectos, dejando a los asesores jurídicos y tributarios, la difícil tarea de analizar mecanismo para trasladar estos beneficios a dichos copartícipes. De ahí que la existencia de una norma que permita con toda claridad el traslado a terceros, puede ser un instrumento interesante y beneficioso.

Sin embargo, no queda claro si, como consecuencia de esta propuesta, se tiene previsto ajustar otros cuerpos normativos del estatuto tributario que prohíben el traslado de beneficios. Por lo anterior, anticipamos que, de adoptarse esta propuesta, se requerirá sucesivos ajustes normativos que aseguren la armonía y coherencia entre las diferentes disposiciones legales, de manera que se garantice su aplicabilidad y efectividad en el fomento de la inversión en FNCER.

### **3. Impuesto al Carbono**

La Ley de Financiamiento propone un ajuste significativo en el impuesto al carbono, aumentando la tarifa hasta \$75.000 por tonelada de CO<sub>2</sub> frente a la tarifa actual de \$25.799,56.

De acuerdo con la exposición de motivos, este incremento constituye un esfuerzo más amplio para desincentivar el uso de combustibles fósiles y corregir las externalidades negativas asociadas con las emisiones de gases de efecto invernadero ("GEI").

La estructura del impuesto se aplicará a tres escenarios: (i) la venta de combustibles en el territorio nacional, (ii) el retiro para consumo propio y (iii) la importación de combustibles, asegurando que todas las fuentes de emisiones contribuyan

equitativamente al financiamiento de la transición energética.

Además, busca que el nuevo diseño del impuesto al carbono no solo genere ingresos para el Estado, sino que también promueva la inversión en tecnologías limpias y sostenibles. Se estima que un porcentaje del recaudo se destinará a proyectos de conservación ambiental y a la implementación de políticas que mitiguen el cambio climático.

Este enfoque busca alinear a Colombia con los compromisos internacionales establecidos en el Acuerdo de París que buscan que Colombia logre la carbononeutralidad en el 2050, así como acelerar la transición hacia una matriz energética más diversificada y menos dependiente de los combustibles fósiles.

La implementación de este impuesto también plantea desafíos, en particular, la necesidad de ajustar la carga tributaria para que combustibles con emisiones equivalentes paguen el mismo nivel de impuesto. Esto implica un análisis detallado de las emisiones de cada tipo de combustible y la creación de un marco regulatorio que garantice la equidad en la aplicación del impuesto.

La falta de acción coordinada podría resultar en que las metas climáticas establecidas sean inalcanzables, poniendo en riesgo los esfuerzos para combatir el cambio climático y las metas de transición energética del Estado Colombiano.

Además, expertos afirman que el aumento al impuesto al carbono conllevará al aumento de la tarifa de electricidad y aumentará el déficit fiscal por dificultades en su recaudo. En cualquier caso, a su vez podría conllevar a una mayor competitividad de las FNCER.

### **4. Bonos de Transición Energética**

La propuesta de bonos de transición energética busca incentivar la inversión en proyectos de generación de energía a partir de fuentes no convencionales ("FNCE") y gestión eficiente de la energía, permitiendo a las empresas deducir de su renta el 50% de las inversiones efectivamente realizadas.

Estos bonos, que podrán ser negociados en el mercado, están diseñados para facilitar el acceso a financiamiento y fomentar la participación de nuevos actores en el sector energético, de tal forma que se logre una mayor expansión de la capacidad de generación del país.

Al ofrecer un beneficio fiscal tangible, se espera que las empresas se sientan motivadas a invertir en tecnologías limpias, contribuyendo así a la diversificación de la matriz energética del país, así como que se disminuyan las barreras asociadas al aprovechamiento de los incentivos tributarios creados en la Ley 1715 de 2014.

La emisión de estos bonos estará sujeta a la certificación de la Unidad de Planeación Minero Energética (“UPME”), que validará si los proyectos cumplen con los criterios establecidos en la Ley 1715 de 2014. Se busca garantizar que solo los proyectos que realmente contribuyan a la transición energética y al desarrollo sostenible puedan beneficiarse de este incentivo.

Además, se contempla la posibilidad de ceder el beneficio de la deducción a terceros, lo que permitirá a las empresas transferir este incentivo fiscal a socios o inversores, facilitando la financiación de proyectos y promoviendo la colaboración entre diferentes actores del mercado.

La implementación de los bonos de transición energética también presenta desafíos. Es crucial que se establezcan mecanismos claros para la regulación, supervisión y centralización de la emisión y negociación de estos bonos, asegurando que se eviten abusos (greenwashing), y que los beneficios se distribuyan de manera equitativa.

Asimismo, deberá considerarse cómo estos bonos se integrarán con otras políticas fiscales y ambientales, garantizando que contribuyan efectivamente a los objetivos de sostenibilidad y a la reducción de la dependencia de fuentes de energía convencionales.

## 5. Subsidios para Techos Solares

Debido a la alta carga fiscal que implica el cubrimiento de los subsidios reconocidos en la Ley

de servicios públicos vigente desde 1994 a favor de los estratos más bajos, con la Ley de Financiamiento el Gobierno colombiano aborda la dependencia de los subsidios tarifarios que afectan a estos hogares, fomentando la adopción de soluciones fotovoltaicas.

Así, se propone democratizar el acceso a la energía mediante la implementación de sistemas fotovoltaicos en estratos 1, 2 y 3, modificando la Ley 1715 de 2014, permitiendo al Gobierno nacional redirigir los recursos destinados a los subsidios tarifarios hacia la financiación de infraestructura de paneles solares.

Con la implementación de sistemas fotovoltaicos se busca reducir la carga financiera sobre los hogares de bajos ingresos a través de la autogeneración, la carga fiscal para el reconocimiento de subsidios, y busca contribuir a la diversificación de la matriz energética del país.

Asimismo, se anticipa que esta iniciativa podría generar un impacto positivo en la economía local, al crear oportunidades de empleo en la instalación y mantenimiento de paneles solares.

La redirección de recursos hacia la infraestructura energética también podría facilitar la atracción de inversiones en el sector de energías renovables, contribuyendo a un desarrollo más equilibrado y sostenible en el país.

Si bien el desarrollo de la actividad de autogeneración le ha permitido a Colombia materializar parcialmente el objetivo de diversificar la matriz eléctrica, los retos asociados a la falta de capacidad de conexión de la red pueden afectar el logro de los objetivos propuestos.

## 6. Opción Tarifaria

La Opción Tarifaria creada en el 2020 con el fin de evitar el incremento de las tarifas del servicio público de energía en la época, que permitió a los comercializadores de energía eléctrica cobrar una tarifa menor y cuyo pago se diferiría, conllevó a un aumento de la tarifa durante los años 2023 y 2024 afectando a los usuarios finales.

La Ley de Financiamiento busca otorgarle al Gobierno nacional la competencia para asumir progresivamente los saldos no cobrados por la

aplicación de la Opción Tarifaria de los usuarios de los estratos 1, 2 y 3 durante la vigencia fiscal 2025., reconociéndolos como “deuda pública”.

Esta propuesta, sin duda alguna permitirá a los comercializadores de energía eléctrica recuperar sus saldos por cobrar, aunque aumentará la carga fiscal y solo será una realidad después de ser reglamentada en acto posterior por el gobierno nacional.

## **7. Aumento del IVA para la movilidad limpia**

La Ley de Financiamiento propone modificar la tarifa del IVA para vehículos híbridos, eliminando la tarifa reducida del 5% y aplicando la tarifa general del 19%. Esta medida, en teoría, busca asegurar una distribución más equitativa de la carga fiscal y fomentar la transición hacia una matriz energética de cero emisiones en el país.

El Gobierno nacional argumenta que, aunque los vehículos híbridos son más limpios que los de combustión interna, aún generan emisiones contaminantes, lo que justifica la revisión de su tratamiento fiscal. Además, se busca una distribución equitativa de la carga fiscal considerando que los compradores de vehículos híbridos pertenecen a segmentos de la población con mayores recursos.

En cualquier caso, el aumento del IVA no parece estar orientado a una "distribución equitativa", sino más bien a una eliminación del beneficio a un producto que aún está en transición hacia una solución completamente limpia. Gravar más a quienes tienen mayores recursos por adquirir estos vehículos no contribuye a una verdadera equidad en la distribución de la carga fiscal, sino al encarecimiento del producto.

En ese sentido, no resulta claro si la medida está dirigida al producto en sí por considerarse “insuficientemente limpio” o si, en estricto sentido, se pretende afectar a un sector poblacional específico bajo el pretexto de la equidad fiscal.

Al eliminar el beneficio fiscal para los vehículos híbridos, se puede estar desincentivando una alternativa intermedia que, aunque no completamente libre de emisiones, sí representa

un avance respecto a los vehículos tradicionales de combustión interna.

Por tanto, esta decisión podría interpretarse como una estrategia para aumentar los ingresos por IVA en la venta de vehículos híbridos.

## **8. Incorporación de la Regla Fiscal Verde y Financiamiento Climático**

La Ley de Financiamiento incorpora la “Regla Fiscal Verde” con el fin de establecer un marco que permita al Gobierno destinar recursos adicionales para financiar proyectos relacionados con la sostenibilidad y la adaptación al cambio climático.

Esta regla propone un ajuste en las metas fiscales tradicionales, permitiendo un mayor margen de gasto en iniciativas que promuevan la protección del medio ambiente y la transición hacia una economía baja en carbono.

El objetivo principal de esta medida es cerrar la brecha de financiamiento climático, facilitando la inversión en proyectos que mitiguen el impacto ambiental, como energías renovables, infraestructura sostenible y programas de conservación.

Al integrar consideraciones ambientales en la política fiscal, se espera que Colombia no solo cumpla con sus compromisos internacionales en materia de cambio climático, sino que también fomente un crecimiento económico sostenible y resiliente.

### **¿Cuál es el procedimiento que debe surtir la Ley de Financiamiento para que comience a aplicar?**

La Ley de Financiamiento se presentó como una “ley ordinaria”. El trámite legislativo de una ley ordinaria en Colombia inicia con la presentación de un proyecto, que puede ser propuesto por el gobierno, un congresista o un grupo de ciudadanos, y se radica en el Congreso de la República.

El proyecto es asignado a las Comisiones Tercera y Cuarta de Senado y Cámara, encargadas de

estudiar y discutir temas económicos, fiscales, tributarios y presupuestales, emitiendo un informe con posibles modificaciones.

Este proceso debe realizarse dentro de los primeros 15 días hábiles tras la radicación del proyecto. Una vez discutido en la comisión se abre el primer debate en la plenaria de la cámara correspondiente. En caso de aprobación, el proyecto pasa a la otra cámara, donde se da un segundo debate similar. En Colombia hay una prohibición temporal para tramitar reformas tributarias en el último año del periodo presidencial, lo que hace que se utilicen términos alternativos como “Ley de Financiamiento” para referirse a lo que, en esencia, sigue siendo una reforma tributaria.

Este detalle es clave, debido a que la Ley de Financiamiento se presenta como una alternativa para esquivar dicha prohibición, aunque en la práctica su contenido sigue siendo una modificación directa de las cargas tributarias. Se trata de una estrategia que, bajo un nuevo nombre, persigue los mismos fines fiscales.

Por último, si el proyecto es aprobado por ambas cámaras, se envía al presidente de la República, quien cuenta con seis días para sancionarlo si la ley es de menos de 20 artículos, o con diez días si es más extensa. En caso de objeciones por inconstitucionalidad, el presidente puede devolver el proyecto al Congreso, el cual tendrá hasta 2 meses para resolver dichas objeciones. Si es sancionado, se publica en el Diario Oficial y entra en vigor completando así el proceso legislativo.





## Contacto



**Mónica Torres**  
Counsel

**T** +57 1 321 8910 x100  
**E** monica.torres@cms-ra.com



**Nicole Ríos**  
Asociada Directora

**T** +57 1 321 8910 x100  
**E** nicole.rios@cms-ra.com



**María Camila Domínguez**  
Asociada

**T** +57 1 321 8910 x100  
**E** mariacamila.dominguez@cms-ra.com



X @cms\_colombia

in CMS Rodríguez-Azuero

## CMS Law-Now™

Your free online legal information service.

A subscription service for legal articles on a variety of topics delivered by email.  
[cms-lawnow.com](https://www.cms-lawnow.com)

---

The information held in this publication is for general purposes and guidance only and does not purport to constitute legal or professional advice.

CMS LTF Limited (CMS LTF) is a company limited by guarantee incorporated in England & Wales (no. 15367752) whose registered office is at Cannon Place, 76 Cannon Street, London EC4N 6AF United Kingdom. CMS LTF coordinates the CMS organisation of independent law firms. CMS LTF provides no client services. Such services are solely provided by CMS LTF's member firms in their respective jurisdictions. CMS LTF and each of its member firms are separate and legally distinct entities, and no such entity has any authority to bind any other. CMS LTF and each member firm are liable only for their own acts or omissions and not those of each other. The brand name "CMS" and the term "firm" are used to refer to some or all of the member firms or their offices; details can be found under "legal information" in the footer of [cms.law](https://www.cms.law).

### CMS locations:

Aberdeen, Abu Dhabi, Amsterdam, Antwerp, Barcelona, Beijing, Belgrade, Bergen, Berlin, Bogotá, Bratislava, Brisbane, Bristol, Brussels, Bucharest, Budapest, Casablanca, Cologne, Cúcuta, Dubai, Dublin, Duesseldorf, Edinburgh, Frankfurt, Funchal, Geneva, Glasgow, Gothenburg, Hamburg, Hong Kong, Istanbul, Johannesburg, Kyiv, Leipzig, Lima, Lisbon, Liverpool, Ljubljana, London, Luanda, Luxembourg, Lyon, Madrid, Manchester, Maputo, Mexico City, Milan, Mombasa, Monaco, Munich, Muscat, Nairobi, Oslo, Paris, Podgorica, Poznan, Prague, Reading, Rio de Janeiro, Riyadh, Rome, Santiago de Chile, São Paulo, Sarajevo, Shanghai, Sheffield, Singapore, Skopje, Sofia, Stavanger, Stockholm, Strasbourg, Stuttgart, Tel Aviv, Tirana, Vienna, Warsaw, Zagreb and Zurich.

---

Further information can be found at [cms.law](https://www.cms.law)