

PROYECTO DE LEY No. 259 DE 2025

“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 472 DE 1998 PARA ADICIONAR LA SEGURIDAD ENERGÉTICA COMO DERECHO E INTERÉS COLECTIVO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 4º de la Ley 472 de 1998, adicionando un nuevo literal, así:


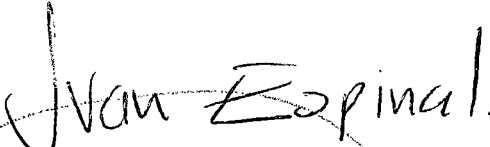
Artículo 4º. Derechos e intereses colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

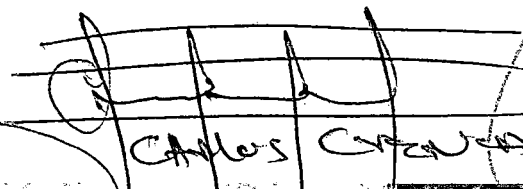
(...)

ñ. La seguridad energética, entendida como la garantía de un suministro confiable, continuo y estable de energía para la satisfacción de las necesidades básicas de los hogares, el desarrollo económico y social, la protección del bienestar general de la población y condición esencial para la vida digna.

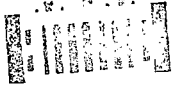
Este derecho colectivo implica el deber del Estado de promover el aprovechamiento integral y sostenible de las fuentes y recursos energéticos, renovables y no renovables, disponibles en el territorio nacional, asegurar la planificación, estabilidad regulatoria y modernización tecnológica del sistema energético, así como fomentar la exploración, explotación, producción, transporte y distribución eficiente de la energía, reduciendo la dependencia externa y fortaleciendo la resiliencia del país frente a riesgos internos y externos. Toda decisión en materia energética deberá orientarse a garantizar el fortalecimiento progresivo del sistema y la estabilidad de largo plazo.

Artículo 2º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y adiciona el literal ñ al artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

 Carolina Arbeláez	 Juan Espinal
--	--


Carlos Cruz


JAIME H. OSPINA



SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 17 de Septiembre del año 2025
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley x Acto legislativo
No. 259 con su correspondiente
Exposición de Motivos

H.S. Yenny Razo, Andrés Guerra, Didier Lobo, Edgar Díaz,
Pada Hblguin, Esteban Bontón, José Vicente Cancho,
H.R. Carlolina Arbeláez y otros Congregados

SECRETARÍA GENERAL

PROYECTO DE LEY No. ___ DE 2025

“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 472 DE 1998 PARA ADICIONAR LA SEGURIDAD ENERGÉTICA COMO DERECHO E INTERÉS COLECTIVO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”

 Hernán Ceballos	 Juan Espinal
 Betsy Pérez Arango BETSY PEREZ ARANGOS.	 Andrés Forero
 Edoardo T. G.D.	 Oscar D. Pérez
 Gustavo Vargas	 Yencia Acosta I
 Juan Sebastián	 Vladimir Acosta
 USCATEGUI	 Hernando González

PROYECTO DE LEY No. ___ DE 2025

“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 472 DE 1998 PARA ADICIONAR LA SEGURIDAD ENERGÉTICA COMO DERECHO E INTERÉS COLECTIVO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”


Mauricio Porro	
 JUAN CARLOS TRIANA	 JUAN PÉREZ.
	Juan José Berrío
 Sandra Romo	 Sandra Romo
 OSCAR CAMPO	 CARLOS EDUARDO OSORIO
 Lureth Sánchez	 JORGE MÉNDEZ

CAROLINA
ARBELÁEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

CA
CAMBIORADICAL

CENTRO
DEMOCRÁTICO
Mano firme
Corazón grande

Juan Espinal

 Inesma Garcia	 Javier Sanchez
 CHRISTIAN GALVEZ	 Senadora.
 Andrei Jena H	 D. lo
 Edgar Diaz	 paola volquin
 Juan Felipe Corzo	 Jaime Rodriguez Concepcion
 Etebarri Montero	



Juan Espinal

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY No. 259 DE 2025

“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 472 DE 1998 PARA ADICIONAR LA SEGURIDAD ENERGÉTICA COMO DERECHO E INTERÉS COLECTIVO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”

I. OBJETO

El presente Proyecto de Ley tiene como objetivo incorporar expresamente en el ordenamiento jurídico colombiano, el derecho colectivo a la seguridad energética, entendida como la capacidad autónoma y sustentable del país para generar, transformar, distribuir y controlar los recursos energéticos nacionales en función del interés general. Esta propuesta busca garantizar el acceso universal, asequible, continuo y sostenible a los servicios energéticos, impulsar la autosuficiencia, reducir la dependencia externa, promover un mercado energético competitivo, y proteger los recursos energéticos como bienes estratégicos del Estado. Así mismo, busca impulsar una transición energética justa, que equilibre los compromisos ambientales con la seguridad y continuidad energética en pro de la población colombiana, especialmente de las comunidades más vulnerables y de las regiones históricamente excluidas del acceso a la energía.

Este proyecto responde a una necesidad estructural: *blindar desde el ordenamiento jurídico el derecho de las personas al abastecimiento energético seguro y sostenible, como condición habilitante para ejercer otros derechos fundamentales como la salud, la educación, la alimentación, el trabajo y la vida digna.*

II. JUSTIFICACIÓN

Sobre el panorama energético actual y las alertas estructurales.

La garantía del acceso universal, continuo y asequible a la energía no solo constituye una obligación material del Estado, sino una exigencia constitucional frente a las enormes brechas sociales que existen en el país. Según la segunda edición del Índice Multidimensional de Pobreza Energética (IMPE), presentada por Promigas con datos de 2023, 8,4 millones de personas en

Colombia, aún viven en condiciones de pobreza energética. Esto significa que millones de hogares carecen de un acceso en condiciones adecuadas a servicios energéticos que les permitan satisfacer sus necesidades básicas; dentro de las cuales se incluyen la iluminación, cocción de alimentos, refrigeración, conectividad y calefacción.

Aunada a esta situación, los índices de pobreza energética en Colombia evidencian un panorama preocupante en la ruralidad. Según el Índice Multidimensional, las cifras en las zonas rurales del país se agudizan en comparación con las zonas urbanas, donde alcanza un porcentaje del 47,9 %, representando así, una incidencia once veces mayor que en los centros urbanos (4,3 %). Adicionalmente, la desigualdad territorial también se manifiesta a nivel departamental, con diferencias de hasta 86 puntos porcentuales entre los departamentos con menor y mayor afectación (1,8 % frente a 88,7 %).

A esta situación, se suma una creciente crisis energética caracterizada por la disminución de las reservas nacionales de gas natural, la falta de nuevos proyectos de exploración, y la inminente necesidad de recurrir a importaciones para solventar la demanda interna. Esta crisis se ha convertido, no solo en un riesgo para la continuidad del servicio, sino que también se ha traducido en un encarecimiento sostenido de las tarifas que afecta con mayor intensidad al consumido final y, consecuentemente, a los hogares más vulnerables. Los obstáculos para garantizar un acceso regular, asequible y suficiente a la energía en todo el territorio nacional representa una amenaza directa a la equidad territorial, al bienestar ciudadano y al desarrollo económico, e impone al Estado la necesidad de adoptar un enfoque estructural y constitucional que asegure la seguridad energética como garantía fundamental.

Actualmente, Colombia enfrenta una debilidad estructural creciente en su matriz energética, derivada de (i) su fuerte dependencia de los combustibles fósiles y (ii) la falta de inversiones que aseguren la autosuficiencia futura del país. En 2022, el 75,2% de la demanda energética total fue cubierta por el petróleo, gas natural y el carbón. Aunque la matriz eléctrica es mayoritariamente hídrica (alrededor del 70% de la generación proviene del agua), esta representa solo un 12,3% de la matriz energética total, ya que sectores como el transporte y la industria dependen, en su mayoría, de hidrocarburos. A esto se suma el impacto del cambio climático, que ha alterado los patrones de lluvia, afectando la generación hidroeléctrica y poniendo en riesgo la estabilidad del sistema. Se ha documentado que estos eventos extremos —como el fenómeno de El Niño— exigen mayor respaldo térmico para garantizar la continuidad del servicio.

En este escenario, se vuelve imprescindible repensar el modelo energético colombiano a raíz de una tendencia preocupante: la caída sostenida de la inversión en exploración y producción de hidrocarburos. Esta disminución ha comprometido gravemente la reposición de reservas y la capacidad del país para garantizar su autosuficiencia energética en el mediano plazo. En 2024, la inversión en actividades exploratorias descendió un 14 % con respecto al año anterior, situándose en USD 900 millones. Por otra parte, las proyecciones para 2025 anticipan una nueva contracción del 18 %, alcanzando apenas USD 740 millones (la cifra más baja de los últimos cuatro años). Esta situación ha venido acompañada de una reducción en el número de pozos perforados, así como el agotamiento de campos maduros, la dilación de operaciones en proyectos estratégicos como Sirius, previsto para después de 2029, y la disminución en la incorporación de reservas probadas, lo que limita la capacidad del Estado para cubrir la demanda interna con producción nacional y lo expone a una dependencia creciente de importaciones a costos significativamente más altos.

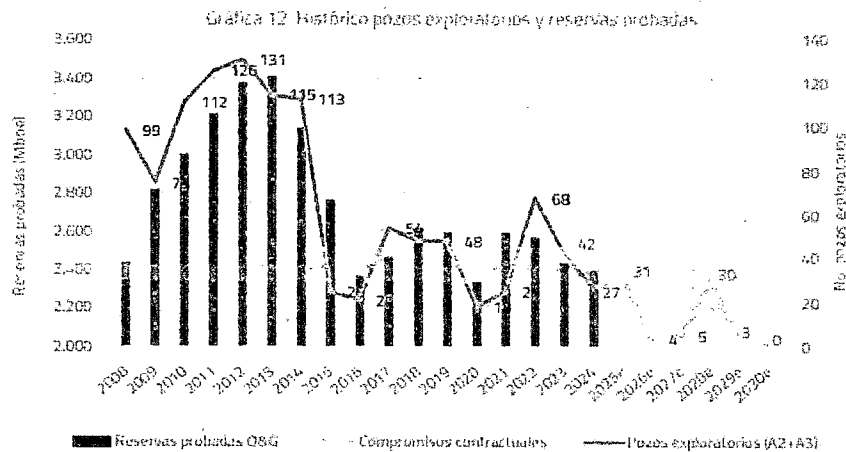


Ilustración 1. Elaboración de Asociación Colombiana del Petróleo y Gas.

Fuente: Informe económico- Tendencias de Inversión E&P en petróleo y gas 2024 y perspectivas 2025. Asociación Colombiana Del Petróleo Y Gas

Es así, como los diferentes actores del sector han alertado que la actividad exploratoria está en cuenta regresiva: de mantenerse esta tendencia, Colombia podría llegar a 2030 sin nuevas actividades exploratorias en curso, situación que comprometería de manera crítica la reposición de reservas y, con ello, la sostenibilidad del abastecimiento energético nacional. Esta proyección no solo anticipa una mayor dependencia de las importaciones —en un contexto de creciente volatilidad de precios internacionales—, sino que también representa una amenaza estructural para la seguridad energética, la autonomía fiscal y la equidad territorial. Sin producción nacional suficiente, el país perderá capacidad para enfrentar contingencias climáticas o geopolíticas,

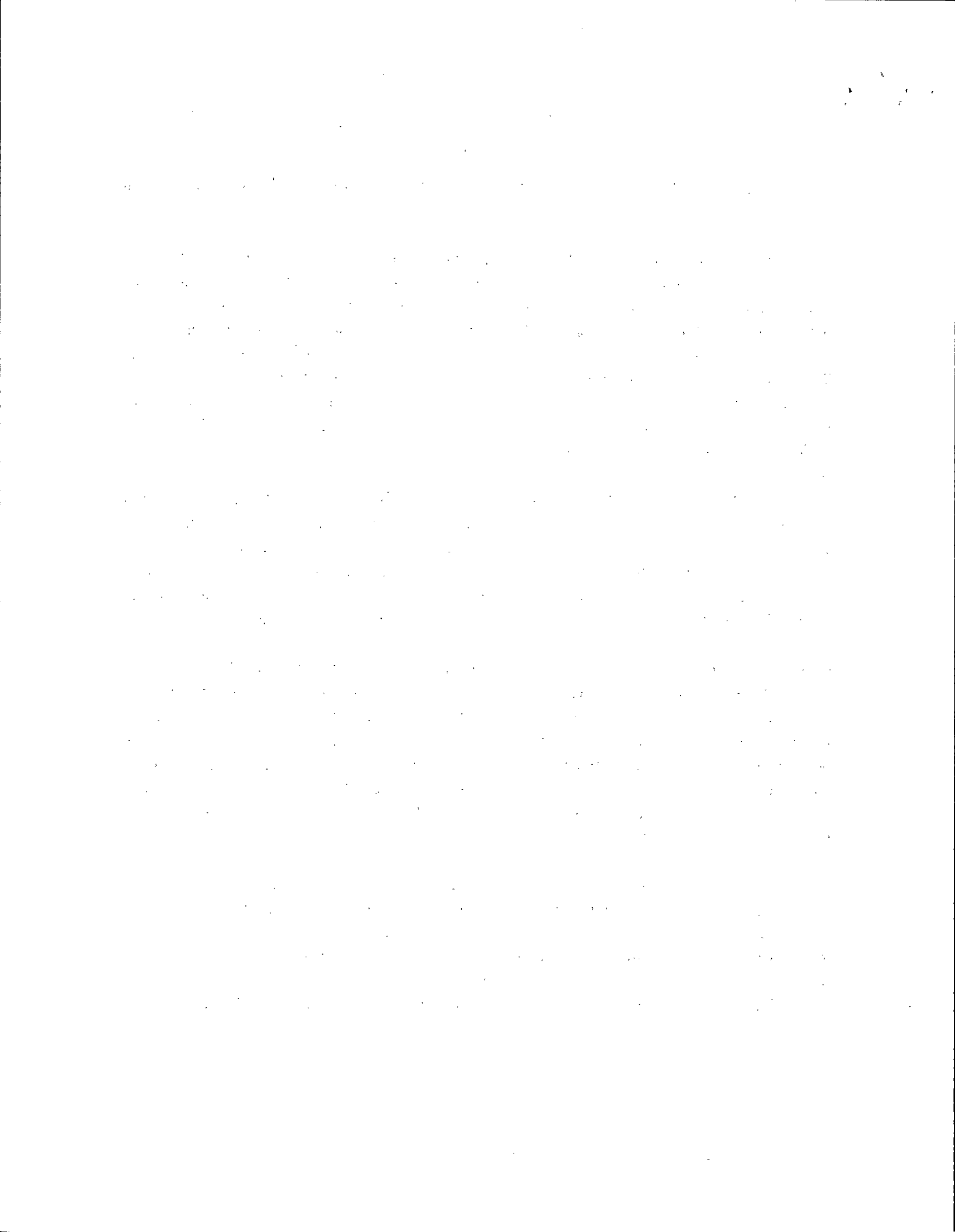
afectando, principalmente, a los hogares, especialmente a los más vulnerables, que ya enfrentan preocupantes niveles de pobreza energética.

De manera paralela, la disminución en la producción nacional de gas natural agrava las condiciones estructurales del sistema energético. Las proyecciones para 2025 indican una reducción del 6 % en los volúmenes comercializados frente al año anterior, alejando al país de su meta de sostenibilidad y acercándose a un escenario de déficit estructural. Según estimaciones del sector, este faltante podría alcanzar el 20 % en 2026 y escalar hasta el 50 % hacia el año 2030. Las consecuencias de esta tendencia incluyen: el aumento en los precios finales del servicio, mayor presión sobre las finanzas públicas por la caída de ingresos provenientes de regalías e impuestos, pérdida de autonomía estratégica y debilitamiento de la inversión social en regiones productoras.

Como reflejo concreto de esta realidad, en lo corrido de 2025 el país ha tenido que importar diariamente cerca de 170 GBTUD de gas natural, un volumen equivalente al consumo total diario del departamento del Atlántico. Esta dependencia, en el suministro externo, también tiene efectos inflacionarios inmediatos. Según estimaciones de Fedesarrollo, importar tan solo el 50 % del gas requerido podría generar aumentos tarifarios de entre el 12 % y el 46 % en ciudades principales, con impactos desproporcionados en sectores residenciales y pequeñas industrias.

Como consecuencia directa de esta situación, millones de hogares colombianos se han enfrentado —desde el primer trimestre de 2025— a un encarecimiento sostenido e incontrolado de sus facturas de energía, afectando su capacidad para cubrir necesidades básicas. El alza en las tarifas —derivada de la dependencia de importaciones, la menor oferta interna y la volatilidad del mercado internacional— impactan en mayor volumen a los sectores de menores ingresos, agravando la pobreza energética. Esta condición no se limita a la falta total de acceso al servicio, sino que incluye la imposibilidad de mantener un uso suficiente, regular y asequible de la energía para actividades esenciales del hogar.

La pobreza energética, en este contexto, se convierte en un factor de exclusión que impide el ejercicio pleno de derechos fundamentales como la salud, la educación, la alimentación y la participación en la vida económica y social. Los efectos de esta crisis ya son tangibles para millones de familias colombianas. Solo en los primeros meses de 2025, empresas como Vanti reportaron incrementos de hasta el 36 % en las facturas de gas, principalmente por la necesidad de acudir al gas importado para abastecer la demanda de hogares, comercios y vehículos.



Estos aumentos, derivados del mayor costo de la molécula importada y del transporte desde el Caribe hasta el interior del país, son consecuencia de una fórmula tarifaria que se ve afectada por la creciente escasez de producción nacional. El impacto es doble: por un lado, se genera presión sobre el Índice de Precios al Consumidor (IPC), encareciendo bienes y servicios esenciales; y por otro, se limita el uso doméstico de la energía en labores cotidianas como cocinar, conservar alimentos, estudiar o teletrabajar, así como afecta actividades diarias que implican transporte y movilidad, lo cual agudiza la exclusión social y empuja a más hogares a condiciones de pobreza energética estructural.

Por otra parte, las consecuencias no se limitan al ámbito residencial. Los sectores industriales y los pequeños comercios también se han visto fuertemente afectados por esta situación. Para muchos negocios —pequeñas empresas, restaurantes, panaderías— se ha vuelto económicamente insostenible el pago de las facturas, afectando su operatividad y competitividad. A esto se suma la implementación de medidas excepcionales como el racionamiento de gas, decretado por el Ministerio de Minas y Energía. Aunque se anunció que el suministro residencial no sería interrumpido, las restricciones impuestas al sector industrial, especialmente en los departamentos de Bolívar, Magdalena, Atlántico, La Guajira, Cesar, Córdoba, Sucre y San Andrés, evidenciaron la fragilidad del sistema y generaron costos adicionales por la paralización temporal de actividades productivas.

Asimismo, esta situación enmarca otras consecuencias adversas como la estabilidad fiscal del país. La producción nacional de hidrocarburos ha sido históricamente una fuente relevante de ingresos para el Estado a través del sistema general de regalías, impuestos a la renta y dividendos de empresas como Ecopetrol. La reducción de estos flujos, causada por la caída de la producción y el menor dinamismo del sector, afectará directamente la capacidad del Estado para financiar inversiones públicas en salud, educación, infraestructura, vivienda y programas sociales, especialmente en las regiones productoras, donde los ingresos por regalías son esenciales para el cierre de brechas territoriales.

De igual forma, las consecuencias económicas incluyen efectos contractivos sobre la economía y el empleo. Solo en 2024, la disminución de actividad del sector generó más de 3.000 empleos menos en las regiones, afectó más de \$2 billones en compras a proveedores locales y detuvo la intervención de 500 km de vías terciarias, inicialmente previstas dentro de los programas de inversión social financiados por las compañías del sector. Esta situación implica: un retroceso en el desarrollo regional y una pérdida de dinamismo en sectores estratégicos para la transición energética, como la infraestructura, los bienes intermedios y los servicios especializados.

Por otra parte, desde una perspectiva ambiental y estratégica, la crisis energética también compromete la gestión del recurso hídrico, toda vez que el modelo actual sigue dependiendo de una matriz hidroeléctrica vulnerable al cambio climático. La reducción de lluvias y los fenómenos extremos, como el Fenómeno de El Niño, han obligado al país a recurrir de forma urgente a fuentes térmicas y a importaciones de gas, lo cual no solo encarece el servicio, sino que también intensifica el consumo de agua en procesos de generación termoeléctrica, al tiempo que restringe la disponibilidad del recurso para consumo humano, agrícola e industrial. De este modo, la inseguridad energética se convierte también en una amenaza para la seguridad hídrica, afectando la capacidad del Estado de cumplir su obligación de proteger el ambiente y garantizar el acceso sostenible al agua.

Finalmente, en términos de seguridad nacional, se ha advertido que la actual infraestructura de importación de gas —limitada, costosa y dependiente de un único terminal de regasificación— es altamente vulnerable. Su uso exclusivo por determinados agentes restringe la competencia y somete al país a riesgos derivados de interrupciones en la cadena de suministro, tensiones geopolíticas, fluctuaciones del mercado internacional o eventos climáticos extremos. Esta dependencia externa, sin el respaldo de una política constitucional robusta que priorice la autosuficiencia, limita la soberanía del Estado en un área crítica para su estabilidad interna y su proyección de desarrollo sostenible.

Este escenario enlista los riesgos a los que se enfrenta el Estado Colombiano, incluyendo riesgos para el acceso continuo y equitativo a servicios públicos esenciales, la competitividad de los sectores productivos y la sostenibilidad fiscal del país. Frente a estos desafíos, el reconocimiento constitucional del derecho a la seguridad energética no debe entenderse únicamente como una mera declaración, sino que, por el contrario, debe entenderse como un instrumento normativo que oriente la acción estatal hacia la autosuficiencia, la equidad territorial, la resiliencia climática y la seguridad energética.

Incorporar este derecho en la normativa constitucional permitirá establecer un marco vinculante para las decisiones de política energética, garantizar la planificación a largo plazo del recurso, y proteger el interés general en un contexto global de transición, escasez e incertidumbre. Se trata, en últimas, de asegurar que la energía, como bien estratégico y condición para el ejercicio de otros derechos, esté al servicio de todos los colombianos, sin exclusiones ni retrocesos.

III. MARCO JURÍDICO RELEVANTE

El acceso a la energía debe entenderse como una condición estructural para materializar y ejercer de manera efectiva los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, en las leyes colombianas y en los tratados internacionales. En ese orden de ideas, el reconocimiento de esta garantía debe asumirse como una herramienta jurídica clave no solo para asegurar condiciones de dignidad, igualdad y bienestar material para toda la población colombiana, sino también como un instrumento estratégico para avanzar en el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de desarrollo sostenible, acción climática, justicia social y superación de la pobreza energética.

3.1. Objetivos y compromisos internacionales

El reconocimiento del derecho a la energía como garantía colectiva en Colombia se alinea con una serie de compromisos internacionales en materia de desarrollo sostenible, derechos humanos y lucha contra la pobreza. Estos compromisos, derivados tanto de instrumentos jurídicos como de encuentros políticos multilaterales, refuerzan la necesidad de concebir el acceso a la energía como un derecho habilitante para el ejercicio de otros derechos fundamentales y para la reducción de las desigualdades estructurales.

En primer lugar, el **Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 7 (ODS 7)**, adoptado en el marco de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, establece el compromiso de “*garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos*”. Es decir, que busca no solo avanzar en los objetivos de transición energética internacional, sino que también promueve la universalidad de acceso a los servicios energéticos. Este objetivo se relaciona directamente con la situación de pobreza energética en la que aún se encuentra la población colombiana—más de 8 millones de personas—, pues carecen de condiciones mínimas de acceso, calidad o continuidad del servicio.

Aunado a esto, el Objetivo 7 establece metas específicas que buscan aumentar sustancialmente la proporción de energía renovable en la matriz energética global y duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética, lo cual coincide con los fines del presente proyecto de ley al promover una transición energética justa que no sacrifique la seguridad del suministro y, consecuentemente, el acceso a los servicios derivados de estas actividades.

Por otra parte, el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)**, en su artículo 11, reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, incluyendo alimentación, vestido y vivienda, así como la promoción de una mejora continua en las condiciones de existencia. En ese orden de ideas, el acceso a servicios energéticos esenciales en condiciones de continuidad, calidad y eficiencia, comprende un requisito primario para que los hogares colombianos puedan satisfacer sus necesidades básicas, garantizar su seguridad alimentaria, preservar su salud, acceder a la educación y participar en la vida económica, social y cultural del país.

Ahora bien, el Estado colombiano ha suscrito compromisos en materia de acción climática a través del **Acuerdo de París (2015)**, en el cual se reconoce la necesidad de la transformación del sector energético para cumplir con los compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Para cumplir con sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés), Colombia debe avanzar hacia una matriz energética diversificada, menos dependiente de los combustibles fósiles y resiliente frente a los efectos del cambio climático. No obstante, esta transición debe estar guiada por criterios de justicia y equidad, lo que implica garantizar el acceso seguro, asequible e ininterrumpido a la energía para todos los sectores de la población durante dicho proceso.

Finalmente, la **Declaración de Estocolmo de 1972** y la **Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo** consagran el derecho de los Estados no solo a explorar y utilizar sus propios recursos conforme a sus políticas ambientales, sino también a promover su derecho al desarrollo. Estos instrumentos reconocen la necesidad de responder de manera equitativa a las necesidades de las generaciones presentes y futuras, lo cual incluye garantizar el acceso a servicios esenciales que permitan el desarrollo de las actividades cotidianas de la población y aseguren una calidad de vida digna.

3.2. Marco jurídico interno

Así como fue abordado en el panorama internacional, el marco jurídico colombiano reconoce una serie de garantías que sustentan la necesidad de reconocer expresamente el derecho a la seguridad energética. Diversos mandatos constitucionales y desarrollos jurisprudenciales permiten entender la seguridad energética como un derecho implícito, necesario para la realización de otros derechos fundamentales y para la garantía del Estado social de derecho.

El **artículo 1º de la Constitución Política**, establece que Colombia es un Estado social de derecho, fundado en la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad. Estas finalidades implican un estándar de vida mínimo que debe garantizarse para la población colombiana, pues, no puede alcanzarse sin el acceso a condiciones materiales básicas, dentro de las cuales la energía cumple un papel habilitante y transversal. Así mismo, el **artículo 2º** fija como fin esencial del Estado garantizar la efectividad de los derechos, lo cual exige, consecuentemente, remover obstáculos como la pobreza energética, que impide a millones de personas acceder a condiciones de vida dignas y equitativas y desarrollar actividades diarias estrechamente relacionadas con su alimentación, salud y trabajo.

Por su parte, el **artículo 11** reconoce el derecho fundamental a la vida, el cual ha sido interpretado ampliamente por la jurisprudencia constitucional como un derecho que incluye el acceso a condiciones mínimas de existencia. A partir de esto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la inherente relación entre el acceso a servicios públicos (artículos 366 y siguientes de la Constitución Política) y la vida de las personas, aclarando que sin la prestación adecuada de los primeros, se atenta contra la vida misma de las personas.

Siguiendo esta misma aclaración, el **artículo 365 de la Constitución** establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, y que le corresponde asegurar su prestación eficiente, oportuna y universal. En ese sentido, el acceso continuo y asequible a los servicios energéticos se erige como un componente esencial del bloque funcional de servicios públicos domiciliarios que el Estado debe garantizar, particularmente para las poblaciones marginadas o en condiciones de pobreza energética.

Finalmente, el marco constitucional reconoció la convergencia de estos intereses en su **artículo 88**, el cual dispone que la ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, entre ellos el ambiente, la seguridad y la salubridad públicas, así como "otros de similar naturaleza que se definan en ella". Esta cláusula abierta otorga al legislador la competencia para reconocer nuevos derechos colectivos que respondan a los desafíos sociales contemporáneos, por lo que la **Ley 472 de 1998** dotó de contenido la disposición superior.

Si bien la **Ley 472 de 1998** contempla un amplio catálogo de derechos e intereses colectivos, entre los que se encuentran la moralidad administrativa, el goce del espacio público, la seguridad y la salubridad pública, así como el acceso a una infraestructura de servicios eficientes, lo cierto es que no reconoce de manera expresa la seguridad energética como un derecho autónomo y específico. Esta omisión resulta crítica, pues la energía constituye un insumo transversal y

determinante para el ejercicio de múltiples derechos fundamentales y colectivos, desde la salud y la educación hasta la protección ambiental y la seguridad pública.

La regulación vigente, al subsumir la cuestión energética en categorías generales, no permite responder con eficacia a los retos estructurales de pobreza energética, volatilidad tarifaria y dependencia externa. Por ello, se hace necesaria su incorporación explícita en el marco de la Ley 472, con el fin de otorgar herramientas jurídicas claras y efectivas para la defensa del acceso seguro, continuo y confiable a la energía como condición indispensable para el bienestar colectivo y el desarrollo nacional.

La seguridad energética encaja de manera natural en el catálogo de intereses colectivos, en tanto constituye un presupuesto indispensable para la protección del ambiente, la garantía de la salubridad pública, la promoción de la equidad social, el desarrollo económico sostenible y un conjunto de derechos y garantías fundamentales de diversa índole (salud, trabajo, vida digna). En continuo desarrollo de la disposición constitucional, este artículo permite abordar los deberes estatales derivados de la garantía de la seguridad y continuidad energética.

Bajo esta misma línea, la Corte Constitucional ha reiterado que los servicios públicos domiciliarios, entre ellos la energía eléctrica, son instrumentos esenciales para la realización efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). En Sentencia C-187 de 2020, el Tribunal sostuvo que la adecuada prestación de servicios como el agua, la energía, el gas combustible o el saneamiento básico, no solo tiene un valor operativo, sino que constituye una condición habilitante para el ejercicio de otros derechos fundamentales, como la vida digna, la salud, la integridad personal y la igualdad.

Particularmente, la Corte categorizó a la energía eléctrica como un "bien público esencial de carácter no transable", vinculado estrechamente al bienestar social, al desarrollo tecnológico y al funcionamiento de las actividades económicas del país. En esta línea, ha advertido sobre los impactos diferenciados de la llamada "pobreza energética", la cual afecta especialmente a comunidades vulnerables al impedirles contar con un suministro regular en sus lugares de residencia. En los términos de la Corte Constitucional, **la falta de abastecimiento de este servicio básico puede traducirse, en la práctica, en una negación material de derechos fundamentales.**

Adicionalmente, el Tribunal, en sentencia T-761 de 2015, puntualizó sobre la relevancia práctica del acceso a servicios públicos y su dimensión social — en especial en torno a la electricidad— sosteniendo lo siguiente:

“Participar de la riqueza económica, cultural, informática, vivir en un espacio con la adecuada calefacción, conservar y refrigerar los alimentos es posible, únicamente porque se cuenta con acceso a electricidad. Uno de los compromisos de la comunidad internacional en la superación de la miseria, está ligado con la garantía del acceso a la energía eléctrica de manera conexas con el disfrute de una vivienda adecuada. Superar la indigencia requiere, entonces, dejar atrás la pobreza energética.”

El **artículo 366** refuerza este mandato al señalar que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado, y que la inversión pública debe orientarse prioritariamente hacia la solución de las necesidades insatisfechas en salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable. Aunque la energía no se menciona expresamente, su papel estructural en la garantía de todos esos servicios la convierte en un insumo crítico para el cumplimiento de esta finalidad superior.

En línea con lo anterior, la soberanía sobre los recursos naturales —reconocido en el **artículo 332**— dispone que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, lo que le otorga no solo la titularidad, sino también una responsabilidad activa en su administración, preservación y aprovechamiento eficiente, en función del desarrollo económico y social del Estado. Este principio debe actualizarse a los desafíos contemporáneos, estableciendo con claridad que la energía debe ser entendida como un bien estratégico de interés público, necesarios para la reducción de brechas sociales marcadas por el acceso ineficiente y desigual a servicios básicos.

Por tanto, a partir del marco constitucional vigente, posteriormente desarrollado por medio de la Ley 472 de 1998, se concluye que el reconocimiento explícito del derecho a la energía y de la seguridad energética como derecho colectivo permitiría fortalecer el ordenamiento jurídico, dotando al Estado de una herramienta robusta para cumplir sus fines esenciales y garantizar la justicia territorial, social y climática. Este reconocimiento contribuiría, además, a consolidar una política energética articulada con el interés general, blindando a las poblaciones frente a políticas regresivas, decisiones arbitrarias o fluctuaciones del mercado que puedan afectar el suministro necesario para la prestación de estos servicios esenciales, y garantizando que las decisiones en materia energética respondan a principios de equidad, continuidad y asequibilidad.

IV. ESTUDIOS DE DERECHO COMPARADO

Reconociendo la necesidad de acudir a experiencias internacionales que permitan conocer el tratamiento normativo, jurisprudencial e institucional que otros Estados han dado a esta materia, resulta pertinente examinar modelos constitucionales y legislativos comparados que han incorporado el acceso a la energía o la seguridad energética como garantías fundamentales o han buscado proteger la seguridad energética por medio de disposiciones normativas.

4.1. Polonia: priorización legal de la seguridad energética frente a la pobreza energética.

El caso de Polonia ejemplifica cómo las prioridades constitucionales pueden transformarse en respuesta a crisis energéticas, reconociendo la erradicación de la pobreza energética como un objetivo fundamental del Estado, que requiere de acciones inmediatas y balanceadas. A raíz de las cambiantes condiciones geopolíticas europeas y la creciente presión sobre el sistema energético nacional, el gobierno polaco reconfiguró su marco normativo para situar la seguridad energética al mismo nivel que otros derechos sociales, con un enfoque centrado en la garantía del acceso a fuentes básicas de energía, especialmente para la población más vulnerable.

La legislación polaca más reciente contempla medidas excepcionales —como la flexibilización de estándares de calidad del carbón y la autorización de su distribución a hogares— con el fin de evitar que sectores amplios de la población caigan en situaciones de pobreza energética. Estas reformas, se justifican desde una lógica de derechos fundamentales que concibe el acceso a la energía como condición habilitante para ejercer otros derechos básicos como la salud, la educación y la vida digna.

De acuerdo con la doctrina constitucional polaca, esta prioridad no niega los principios de desarrollo sostenible ni la protección ambiental, sino que busca compatibilizar ambos objetivos reconociendo que la seguridad energética constituye un prerequisite material para el ejercicio de derechos fundamentales y para la cohesión social. De esta forma, el marco normativo polaco priorizó dentro de sus fines la promoción de seguridad energética y la materialización de condiciones mínimas de vida para su población. Esta experiencia demuestra la relevancia de incorporar en los textos constitucionales herramientas jurídicas que permitan responder con flexibilidad ante emergencias, sin desproteger a las poblaciones más afectadas ni comprometer el interés general.

4.2. Alemania: reconocimiento constitucional del suministro energético como actividad de interés social.

El caso alemán comprende otro ejemplo de reconocimiento constitucional a la seguridad energética. En el país europeo, la seguridad energética ha adquirido un estatus constitucional indirecto, al ser considerada por el Tribunal Constitucional Federal como un valor estrechamente vinculado con la dignidad humana, la provisión de servicios públicos esenciales y la soberanía estatal. Si bien no existe una disposición constitucional expresa que consagre el derecho a la energía, la jurisprudencia alemana ha interpretado que la protección del suministro energético se enmarca **dentro de los deberes del Estado social** (*Sozialstaat*) consagrados en el artículo 20 de la Ley Fundamental.

El Tribunal ha sostenido que el Estado tiene la obligación de garantizar un nivel mínimo de servicios que hagan posible una existencia digna, lo cual incluye el acceso suficiente, continuo y asequible a la energía. Esta interpretación se refuerza en contextos de crisis, como quedó evidenciado durante las tensiones del suministro de gas en Europa derivadas de conflictos internacionales, donde el principio de “seguridad energética” fue elevado a un interés público constitucionalmente relevante.

Alemania ha desarrollado políticas energéticas articuladas no solo desde la perspectiva de la sostenibilidad y la transición energética (*Energiewende*), sino también desde la necesidad de preservar la cohesión social y la estabilidad económica. Así, medidas como la diversificación de fuentes, el fortalecimiento de redes energéticas descentralizadas y el respaldo estatal en momentos de volatilidad han sido justificadas como mecanismos constitucionalmente legítimos para salvaguardar un bien público esencial.

El caso alemán, evidencia que el acceso a la energía y la seguridad energética han dejado de ser asuntos meramente técnicos o de política sectorial, para convertirse en componentes estructurales del orden constitucional moderno. Lejos de tratarse de un privilegio económico o una prestación condicionada al mercado, el suministro energético se ha posicionado como una garantía indispensable para proteger la vida digna, asegurar la igualdad sustantiva y fortalecer la resiliencia de los Estados frente a crisis climáticas, geopolíticas y sociales.

El reconocimiento de la energía como un derecho, o al menos como un valor constitucional protegido, ha permitido que estos países formulen respuestas más eficaces, coherentes y justas ante escenarios de emergencia, evitando retrocesos en derechos adquiridos y garantizando un

enfoque equilibrado entre sostenibilidad ambiental, desarrollo económico y protección social. Estas lecciones comparadas demuestran que constitucionalizar el acceso a la energía no solo es jurídicamente viable, sino estratégicamente necesario para dotar al Estado de herramientas robustas frente a los desafíos de la transición energética, la justicia territorial y la reducción de las desigualdades.

V. MARCO JURÍDICO DE COMPETENCIA

Dentro de las disposiciones constitucionales que contemplan las funciones y competencia del Congreso de la República, la Constitución Política de 1991, es clara en señalar en su artículo 114:

“Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República, reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.”

VI. DISPOSICIONES LEGALES:

Frente a las disposiciones legales, encontramos desarrollo legislativo de la Ley 3 de 1992, Ley 5 de 1992 y la Ley 754 de 2002, que regulan elementos complementarios frente a las funciones legales del Congreso de la República, es así como:

La Ley 5 de 1992, en su capítulo VII señala el proceso legislativo constituyente de esta corporación:

“ARTÍCULO 6. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO. El Congreso de la República cumple:

(...)

2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

(...)

ARTÍCULO 139. PRESENTACIÓN DE PROYECTOS. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias.

ARTÍCULO 140. INICIATIVA LEGISLATIVA. Pueden presentar proyectos de ley:

- 1. Los Senadores y Representantes a la Cámara.*
- 2. El Gobierno Nacional, a través de los Ministros del Despacho.*
- 3. La Corte Constitucional.*
- 4. El Consejo Superior de la Judicatura.*
- 5. La Corte Suprema de Justicia.*
- 6. El Consejo de Estado.*
- 7. El Consejo Nacional Electoral.*
- 8. El Procurador General de la Nación.*
- 9. El Contralor General de la República.*
- 10. El Fiscal General de la Nación.*
- 11. El Defensor del Pueblo.”*

VI. CONFLICTO DE INTERÉS

De conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modifica parcialmente el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, el presente Proyecto de Ley no contempla circunstancias que configuren posibles conflictos de interés por parte de sus autores. En consecuencia, no se identifican situaciones que puedan afectar la imparcialidad en la discusión y votación de esta iniciativa legislativa, en los términos previstos por la normativa vigente sobre impedimentos y conflictos de interés en el trámite parlamentario.

Por otro lado, la Ley 754 de 2002, “Por la cual se modifica el artículo segundo de la Ley 3a. de 1992, en cuanto a la composición de las Comisiones Constitucionales Permanentes.” señala:

“ARTÍCULO 1o. El artículo segundo de la Ley 3a. de 1992, quedará así: Artículo 2o. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.”

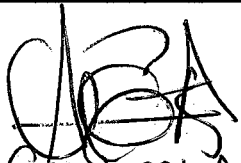
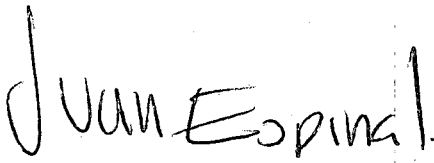



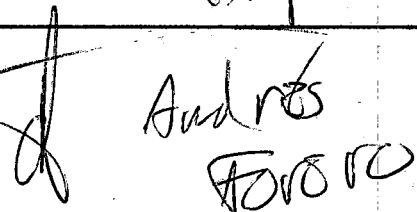
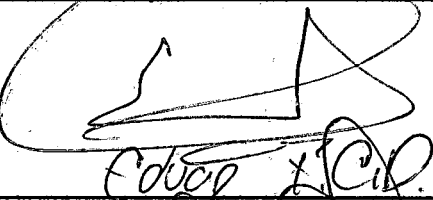
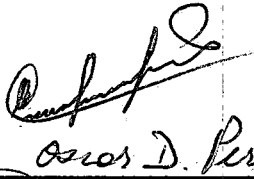
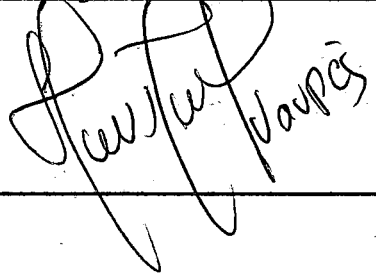
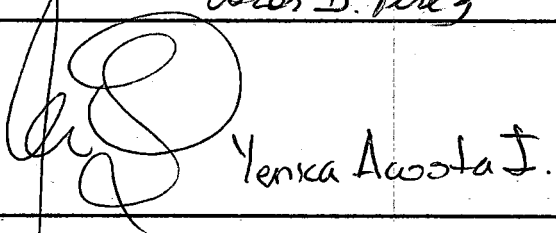
VII. IMPACTO FISCAL

Dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se aclara que el presente Proyecto de Ley no genera impacto fiscal. En concepto de los autores, la propuesta no implica la creación de nuevas cargas presupuestales ni requiere asignaciones adicionales a las ya

previstas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, ni modifica las fuentes de financiación existentes del Presupuesto General de la Nación.

No obstante, se estará a lo que señalen los conceptos técnicos emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el trámite legislativo, conforme a los principios de responsabilidad fiscal y sostenibilidad de las finanzas públicas.

Cordialmente,

 Carolina Arbeláez	 Juan Espinal
 Hernán Cordero M.	 Carlos La Parra
 Betsy Pérez Arango BETSY PÉREZ ARAANGO.	 Andrés Forero
 Carlos Pérez	 Carlos D. Pérez
 Juan Carlos Vargas	 Yenska Acosta J.

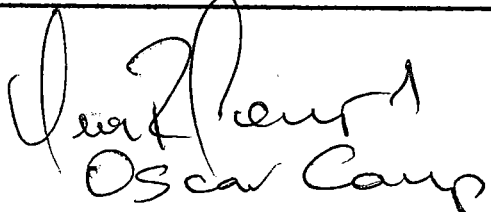
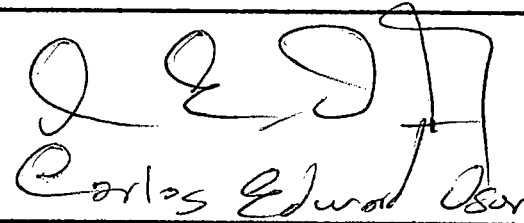
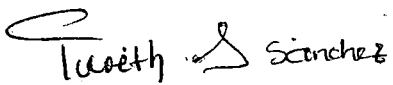
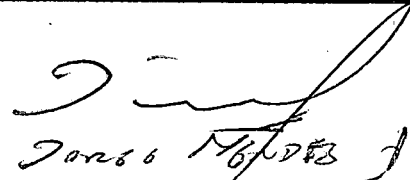
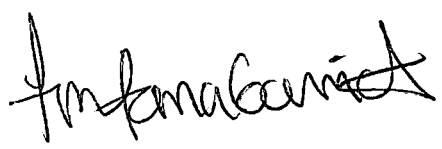
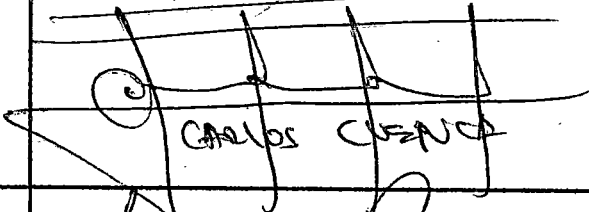
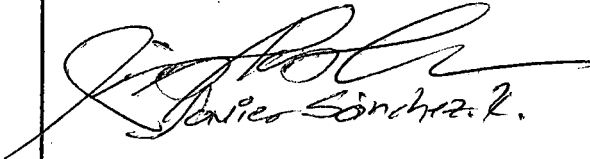
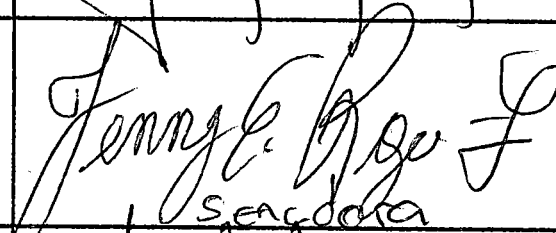
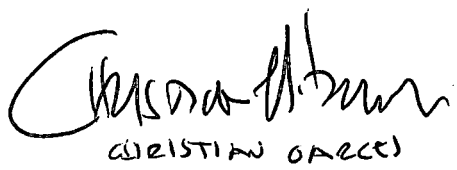
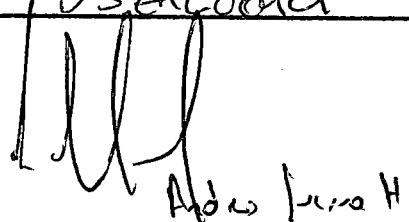
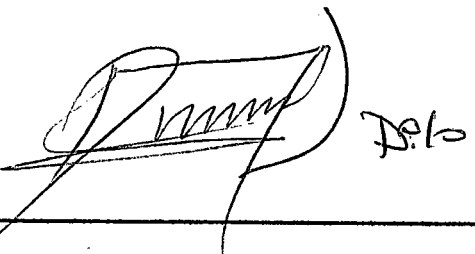
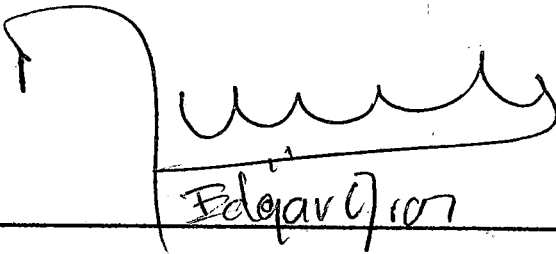
PROYECTO DE LEY No. ___ DE 2025

“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 472 DE 1998 PARA ADICIONAR LA SEGURIDAD ENERGÉTICA COMO DERECHO E INTERÉS COLECTIVO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”

	
 USCATEGUI	 Heriberto González
Mauricio Pardo	 Oscar Martínez
 JULIO TRIANA	 Juan Pérez
 Juan H. Castro	Juan Jaime Barrios 
 Sandra Ramírez	 Sandra Ramírez
	 Juan H. Castro

PROYECTO DE LEY No. ___ DE 2025

“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 472 DE 1998 PARA ADICIONAR LA SEGURIDAD ENERGÉTICA COMO DERECHO E INTERÉS COLECTIVO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”

 Oscar Campo	 Carlos Eduardo Osorio
 Luceth Sánchez	 Carlos Muñoz
 Imbabari	 CARLOS CUENCA
 Javier Sánchez R.	 Jenny Rizo Senadora
 CRISTIAN GARCES	 Aldo Jara H.
 Delo	 Edgardo

PROYECTO DE LEY No. ___ DE 2025

“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 472 DE 1998 PARA ADICIONAR LA SEGURIDAD ENERGÉTICA COMO DERECHO E INTERÉS COLECTIVO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”

<i>Palmira</i> <i>pro la hoguera</i>	<i>Juan Felipe Corzo</i>
<i>José Rodríguez</i> <i>carretero</i>	<i>Etebar Leunero</i>
<i>[Signature]</i>	

BIBLIOGRAFÍA

IMPE 2023 - Fundación Promigas. (2024, diciembre 26). Fundación Promigas.
<https://fundacionpromigas.org.co/impe-2023/>

Informe económico- Tendencias de Inversión E&P en petróleo y gas 2024 y perspectivas 2025. (n.d.).
Asociación Colombiana Del Petróleo Y Gas, ACP.
<https://acp.com.co/portal/download/informe-economico-tendencias-de-inversion-ep-en-petroleo-y-gas-2024-y-perspectivas-2025/>

Sentencia T-401 de 2022 - Corte Constitucional. (2022, noviembre 16). Magistrado Ponente Jose Fernando Reyes Cuartas. Expediente T-8.860.578.

Sentencia C-187 de 2020 - Corte Constitucional. (2020, junio 18). Magistrada Ponente Cristina Pardo Schlesinger. Expediente RE-261.

Sentencia T-761 de 2015 - Corte Constitucional. (2015, diciembre 11). Magistrada Ponente Alberto Rojas Ríos. Expediente T- 5.073.877.

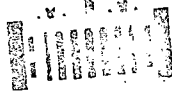
Energy security as a constitutionally protected value. (2024). In Constitutional Discussions on Nuclear Energy in Germany (1st ed., pp. 24–83). University of Warsaw.
<https://www.taylorfrancis.com/reader/read-online/e54b54d4-c71b-4e3d-bc32-97bbef9fe520/chapter/pdf?context=ubx>

Doktor-Bindas, K. & The John Paul II Catholic University of Lublin. (2022). TO a CLEAN ENVIRONMENT OR THE RIGHT TO ENERGY SECURITY – THE CHANGE OF CONSTITUTIONAL PRIORITIES. TORUŃSKIE STUDIA POLSKO-WŁOSKIE XVIII - STUDI POLACCO-ITALIANI DI TORUŃ XVIII. <https://apcz.umk.pl/TSP-W/article/download/44380/35728>

Unidad de Planeación Minero energética. (2023). Plan Energético Nacional (PEN) 2022 - 2052. Ministerio de Minas y Energía.
https://www1.upme.gov.co/DemandayEficiencia/Documents/PEN_2020_2050/Actualizacion_PEN_2022-2052_VF.pdf

Clavijo, L. J. R. (2025, febrero 20). ¿Qué tanto afecta el incremento de las facturas de gas al usuario final? Portafolio.co.
<https://www.portafolio.co/energia/que-tanto-afecta-el-incremento-de-las-facturas-de-gas-al-usuario-final-624309>

ComunicacionesAFE. (2024, November 13). Pobreza energética: una lucha silenciosa para 9,6 millones en Colombia. AFE Colombia. <https://afecolombia.org/pobreza-energetica-fundacion-promigas/>



SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 17 de Septiembre del año 2015

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de ley X Acto legislativo _____

No. 289 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrita por:

HD. Yenny Rizo, Andrés Guerra, Dider lobo, Edgar Díaz,

Rada Volguin, Esteban Quintan, Vicente Carreño;

HR. Adriano Arbeláez y otros Congregados


SECRETARIO GENERAL