

Bogotá D.C., 8 de septiembre de 2026

DOCTOR

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

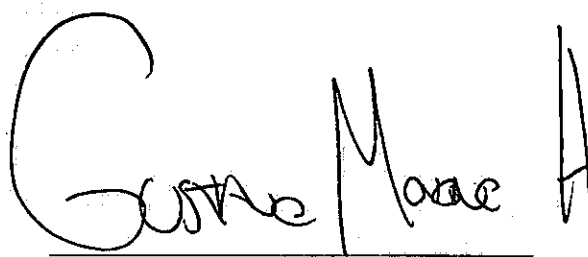
E. S. D.

REFERENCIA:	PROYECTO DE LEY «POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN LA CLASIFICACIÓN CLIMÁTICA Y LA SENSACIÓN TÉRMICA COMO CRITERIOS OBJETIVOS PARA FIJAR EL CONSUMO BÁSICO DE SUBSISTENCIA DEL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES – LEY DE ENERGÍA JUSTA»
ASUNTO:	RADICACIÓN DE PROYECTO DE LEY

Respetuoso saludo.

En mi condición de Senador de la República, en uso de mis atribuciones constitucionales y legales, por medio del presente escrito radico el proyecto de ley de la referencia y, en mi calidad de autor de la iniciativa, solicito comedidamente a su despacho que se proceda a realizar el trámite correspondiente.

Atentamente,



GUSTAVO MORENO HURTADO
SENADOR DE LA REPÚBLICA



PROYECTO DE LEY ____ DE 2026 SENADO

«Por medio de la cual se establecen la clasificación climática y la sensación térmica como criterios objetivos para fijar el consumo básico de subsistencia del servicio de energía eléctrica y se dictan otras disposiciones.— Ley de Energía Justa»

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer la clasificación climática y la sensación térmica como parámetros de obligatoria consulta para efectos de definir equitativamente el consumo básico de subsistencia del servicio de energía eléctrica.

Artículo 2º. Consumo básico de subsistencia (CBS). Entiéndase como consumo básico de subsistencia del servicio de energía eléctrica la cantidad mínima de electricidad utilizada en un mes por un usuario típico para satisfacer las necesidades básicas que solamente pueden ser satisfechas mediante esta forma de energía final. Para el cálculo del consumo de subsistencia solo podrán tenerse en cuenta los energéticos sustitutos cuando estos estén disponibles para ser utilizados por estos usuarios.

Parágrafo Primero. La Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) definirá, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el nivel de consumo indispensable que requieren los usuarios en condiciones socioeconómicas vulnerables, considerando las condiciones climáticas y ambientales de las zonas en las que habitan los usuarios y las buenas prácticas para el consumo eficiente de energía.

Parágrafo Segundo. Esta cantidad mínima de electricidad deberá revisarse al menos cada dos (2) años, teniendo en cuenta los cambios en la demanda energética, las condiciones climáticas y el acceso a nuevas tecnologías energéticamente eficientes.

Parágrafo Tercero. La sensación térmica se entenderá como el valor resultante de una combinación de temperatura del aire, humedad relativa y otros factores ambientales, definido por el IDEAM u otra entidad reconocida, mediante métodos científicamente aceptados y estandarizados, para fines de clasificación climática y determinación del consumo de subsistencia de energía eléctrica.



Artículo 3°. Clasificación climática. De acuerdo con la siguiente clasificación climática, determinada en función de la humedad, la temperatura y la altitud, se fijará el consumo básico de subsistencia:

a) Frío. Temperatura promedio entre 12 y 18 °C, altitud sobre el nivel del mar entre 2.000 y 2.999 msnm.

b) Templado. Temperatura promedio entre 18 y 24 °C, altitud sobre el nivel del mar entre 1.000 y 1.999 msnm.

c) Cálido húmedo. Temperatura promedio superior a 24 °C, humedad relativa promedio superior al 75 %, altitud sobre el nivel del mar inferior a 1.000 msnm.

d) Cálido seco. Temperatura promedio superior a 24 °C, humedad relativa promedio inferior al 75 %, altitud sobre el nivel del mar inferior a 1.000 msnm.

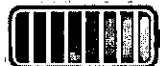
La cantidad de kWh-mes para el consumo básico de subsistencia o nivel de consumo indispensable será definida mediante resolución, teniendo en cuenta los factores previstos en la normatividad vigente, especialmente aquellos relacionados con la sensación térmica.

Artículo 4°. Sensación térmica. La sensación térmica será un factor técnico determinante y de obligatoria consulta en materia regulatoria, especialmente para aquellas funciones previstas en el artículo 23 de la Ley 143 de 1994 y aquellas normas que la adicionen o modifiquen.

Artículo 5°. Educación y capacitación en eficiencia energética. El Ministerio de Minas y Energía, en conjunto con el Ministerio de Educación Nacional, deberá diseñar e implementar programas de educación y capacitación en eficiencia energética, dirigidos a los ciudadanos en general y a las comunidades que se encuentran en las diferentes categorías climáticas definidas por esta ley. Estos programas tendrán como objetivo:

a) Sensibilizar sobre el uso eficiente de la energía y la importancia de reducir el consumo de electricidad en los hogares y empresas.

b) Promover el uso de tecnologías energéticamente eficientes, como electrodomésticos de bajo consumo, sistemas de climatización eficientes y soluciones de iluminación de bajo consumo.



c) Garantizar que las comunidades más vulnerables tengan acceso a la información y a los recursos para reducir sus costos de energía a través de prácticas sostenibles.

Parágrafo Primero. Se dará prioridad a las zonas de mayor vulnerabilidad energética, donde el acceso a tecnologías eficientes y energías renovables sea limitado.

Parágrafo Segundo. La difusión de los programas de educación y capacitación en eficiencia energética deberá realizarse de manera amplia y accesible, utilizando diversos canales de comunicación, como radio, televisión nacional, talleres presenciales en zonas rurales vulnerables a través de las personerías municipales y mensajes en las facturas de energía eléctrica que incluyan información educativa sobre la importancia de la eficiencia energética y consejos prácticos para reducir el consumo.

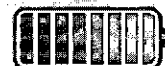
Artículo 6°. Plan de conversión y/o sustitución. El Gobierno Nacional diseñará e implementará un plan de conversión y/o sustitución de electrodomésticos en los municipios ubicados en categorías climáticas con mayor temperatura promedio o donde haya un mayor costo por kilovatio-hora, a través de incentivos. Este plan priorizará el reemplazo y/o conversión de equipos de climatización y refrigeración por equipos con tecnología energéticamente eficiente y que utilicen gases o líquidos refrigerantes de bajo consumo energético y amigables con el ambiente.

El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), o la entidad que haga sus veces, aumentará la frecuencia de la oferta disponible de los programas de formación existentes en áreas afines que permitan garantizar la disponibilidad de técnicos para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo. Lo anterior estará acompañado de los estudios de demanda del sector.

Artículo 7°. Reglamentación y financiamiento. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía, y la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), en el marco de sus respectivas competencias, expedirán la reglamentación técnica y financiera necesaria para la implementación de la presente ley, dentro de los seis (6) meses siguientes a su entrada en vigencia.

Dicha reglamentación deberá incluir:

1. Definición técnica de la sensación térmica. Se establecerá un modelo de medición basado en estudios meteorológicos que contemple variables como temperatura,



humedad relativa, radiación solar y velocidad del viento, para garantizar una aplicación objetiva y equitativa de este criterio.

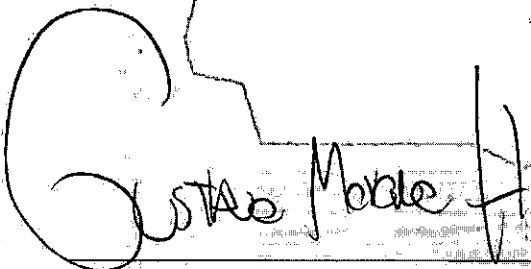
2. Metodología para la clasificación climática. Se incorporarán criterios adicionales a la altitud, como la geografía, el microclima y el consumo histórico de energía en cada región, asegurando que la clasificación refleje las necesidades reales de la población.

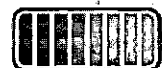
3. Fuentes de financiación. Se determinarán los mecanismos financieros para garantizar el consumo de subsistencia de energía eléctrica, especificando si los subsidios provendrán de recursos del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos, aportes del Presupuesto General de la Nación u otras fuentes de financiación sostenible.

4. Impacto ambiental y compatibilidad con la normativa vigente. Se deberá garantizar que las disposiciones de la presente ley sean armonizadas con la Ley 99 de 1993 y demás normas ambientales aplicables, asegurando que el acceso equitativo a la energía no genere impactos negativos en el abastecimiento de agua ni en la producción de alimentos.

5. Monitoreo y seguimiento. Se establecerán mecanismos de control para evaluar la implementación y los efectos de la medida, con revisiones periódicas cada dos (2) años para realizar los ajustes necesarios.

Artículo 8°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.


GUSTAVO MORENO HURTADO
SENADOR DE LA REPÚBLICA



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**1. OBJETO DEL PROYECTO**

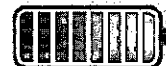
La presente iniciativa tiene por objeto establecer la clasificación climática y la sensación térmica como criterios objetivos y de obligatoria consulta para definir el consumo básico de subsistencia del servicio de energía eléctrica, promoviendo una asignación equitativa de este consumo conforme a las condiciones climáticas de cada territorio.

2. JUSTIFICACIÓN**INTRODUCCIÓN**

En Colombia, el acceso a la energía eléctrica constituye un derecho fundamental y un elemento clave para garantizar el bienestar, la dignidad y el desarrollo humano. Aunque el país ha alcanzado una cobertura eléctrica cercana al 97%, persisten profundas desigualdades en las zonas rurales y apartadas. Cerca de medio millón de hogares aún no cuentan con este servicio, especialmente en los departamentos como Vichada, La Guajira, Amazonas, Guanía, Putumayo y Chocó. Mientras las zonas urbanas registran una cobertura de 99%, en las zonas rurales alejadas apenas alcanza el 86% (Ministerio de Minas y Energía, 2022).

Uno de los principales desafíos del sistema actual radica en la metodología utilizada para definir el consumo básico de subsistencia, que determina el monto del subsidio de tarifa de energía eléctrica. Esta metodología, basada en una clasificación de pisos térmicos establecida en 2004, ha quedado obsoleta y no refleja las condiciones climáticas reales del país. Como consecuencia, se generan inequidades territoriales, especialmente en regiones con altas temperaturas o elevados niveles de humedad, donde el consumo energético necesario para satisfacer las necesidades básicas es mayor, pero no está adecuadamente cubierto por los subsidios actuales.

En este contexto, el presente proyecto tiene como propósito establecer una nueva metodología para la determinación del consumo básico de subsistencia, incorporando la clasificación climática del territorio nacional como un nuevo criterio técnico y social. Este enfoque permitirá corregir las inequidades existentes, garantizar el acceso justo a la energía y avanzar hacia una transición energética más inclusiva y territorialmente sensible.



Evolución del consumo y la generación eléctrica

Durante la última década, Colombia ha experimentado un crecimiento sostenido en el consumo de energía eléctrica. Según el Informe de Demanda de Energéticos de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME, 2022), en 2021 se registraron incrementos de 1,30 a 11,96 puntos porcentuales en la mayoría de las regiones, destacándose la Costa-Caribe, Noroeste, Oriente y Tolima Grande. En contraste, zonas como el Centro, Valle y Sur disminuyeron su participación en la demanda nacional.

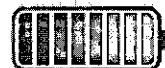
En 2022, el fenómeno de La Niña tuvo un impacto notable en la matriz energética colombiana, con ríos caudalosos y embalses llenos, lo que resultó en una notable contribución de la energía hidráulica. Ese año se produjeron cerca de 76,905 GWh de energía, de los cuales un 83,66% provino de fuentes hídricas y un 14,60% de energía térmica. La demanda acumulada aumentó un 3,31% en comparación con el año anterior, logrando alcanzar 76.655 GWh (XM, 2024).

Para 2023, la llegada del fenómeno de El Niño generó sequías que encarecieron la energía. La capacidad neta efectiva de generación fue de 18,777 MW, con una participación del 66,8% de energía hidráulica y 30,5% de energía térmica. El consumo de energía eléctrica alcanzó los 79.985 GWh, un 4,45% más que en 2022.

Según XM (2024), en abril de 2024, la demanda de energía en Colombia fue de 6.816,41 GWh, con un incremento del 5,31% frente al mismo mes del año anterior. Las regiones con mayor consumo fueron el Caribe con 1.913,58 GWh, el Centro con 1.593,96 GWh y el Oriente con 969,57 GWh. Para el cierre de ese año, la demanda total se estimó en 82.084,9 GWh, con un crecimiento del 2,39%.

El mercado regulado -que incluye el abastecimiento a hogares y pequeñas industrias- sigue siendo el principal motor del crecimiento, con un aumento del 7,78% (equivalente a 401,37 GWh). Las causas principales del incremento en la demanda nacional de energía incluyen el crecimiento de la actividad económica y el aumento de la población. En el mercado no regulado, las industrias manufactureras presentaron cifras de consumo de 832,83 GWh y la Explotación de minas y canteras de 613,74 GWh, encabezaron la demanda con una participación del 39,95% y un 29,44% respectivamente (XM, 2024). El mercado no regulado en general, presentó un crecimiento del 0,005% equivalente a 45,67 GWh.

Regionalmente, el Guaviare presentó el mayor incremento en abril de 2024 (19,38%), seguido por Chocó con 8,13%, la región Caribe con 8,06% y THC (Tolima, Huila y



Caquetá) con 7.16%. El Sur fue la región con menor crecimiento (2.12%) como se muestra en la siguiente Tabla.

Tabla 1. Demandá de energía eléctrica por regiones

Región	Demanda Comercial (GWh) 2023-04	Demanda Comercial (GWh) 2024-04	Variación 2023-04	Variación 2024-04
Caribe	1,754.64	1,913.58	2.13%	8.06%
Centro	1,506.15	1,593.96	1.77%	3.47%
Oriente	931.27	969.57	6.5%	2.79%
Antioquia	866.62	934.71	0.91%	5.44%
Vallé	553.08	614.39	-2.38%	6.46%
THC	252.24	273.95	0.34%	7.16%
CDR	260.39	271.59	0.44%	2.42%
Sur	171.56	177.97	-0.49%	2.12%
Chocó	21.87	23.87	4.14%	8.13%
Guaviare	6.23	7.47	3.86%	18.38%

Fuente: XM, 2024.

Impacto climático en la generación de energía eléctrica y las tarifas

La matriz energética colombiana depende en gran medida de fuentes hidráulicas (más del 60% de la capacidad instalada), lo que la hace especialmente vulnerable a los fenómenos climáticos como El Niño y La Niña.

Durante el fenómeno de La Niña en 2022, los embalses alcanzaron niveles elevados lo que permitió una alta generación hidráulica (83,66%), mientras que, en 2023, con la llegada del fenómeno de El Niño y una marcada reducción de las lluvias, la generación térmica se volvió predominante, lo cual incrementó significativamente los costos de la producción eléctrica.

Según Acolgen (2023), hace 10 años, la oferta nacional en los embalses alcanzaba a suplir la demanda nacional, sin embargo, actualmente la demanda de industria y usuarios finales no puede ser cubierta enteramente por los embalses, lo que también afecta los esquemas de precios al tener que recurrir a fuentes más costosas de generación como las plantas térmicas que funcionan con carbón o gas.

En épocas de lluvia se supondría una disminución de costos en cuanto a la generación de energía hidráulica, no obstante, para el caso colombiano se sumaron los siguientes factores que han impedido la estabilización de las tarifas:



- Los contratos de venta de energía eléctrica de las generadoras a las comercializadoras indexadas al IPP (IPP en 2022 con aumentos superiores a 20%).
- Transporte y distribución (precios se ajusta al IPP que va al alza).
- Componente tarifario indexado por IPC.
- Altos precios de combustibles fósiles internacionales (gas, carbón y petróleo), encarece la generación de energía eléctrica térmica (más del 10% en el país).
- Inversiones por ampliación de cobertura y mejoramiento de redes.
- Cambio de matriz energética por energías limpias.

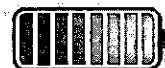
Las condiciones climáticas, sumadas a los factores estructurales anteriormente mencionados, provocaron un aumento promedio del 43% en las tarifas de energía en los últimos tres años. En 2022, la tarifa nacional cerró con un alza del 22,4%, pero en la región Caribe los incrementos oscilaron entre el 26% y el 37%, superando ampliamente el IPC (13,12%). Las ciudades más afectadas fueron Sincelejo, Montería, Valledupar, Cartagena, Riohacha y Barranquilla, como se puede observar en la siguiente figura.

Sincelejo	37,19%
Montería	37%
Valledupar	36,84%
Cartagena	35,88%
Riohacha	33,92%
Barranquilla	32,08%
Santa Marta	26,98%
Bucaramanga	26,91%
Medellín	23,97%
Nacional	22,4%

Figura 1. Alza de las tarifas de energía en 2023. Fuente: DANE.

El Informe de acceso, cobertura y pobreza energética en Colombia de Promigas (2022; 2023), reveló que, pese a la buena cobertura de energía en el país, existen importantes desafíos, entre los que se encuentran:

- ✓ Conforme a la capacidad de pago, uno de cada 5 colombianos no puede costear la conexión o uso de energía eléctrica.
- ✓ 9,6 millones de personas viven en pobreza energética: el 8% sin acceso, 61,8% con mala calidad del servicio, y el 47,4% cocina con leña, carbón y desechos.
- ✓ La pobreza energética rural es 11 veces mayor que en áreas urbanas.



- ✓ El análisis por departamentos indica que mientras Quindío, San Andrés y Bogotá registran una pobreza energética cercana al 2%, Vichada, Vaupés, Guainía y La Guajira muestran incidencias por encima del 70%.
- ✓ Desde 2022 hasta mediados del 2023, se presentaron 7.521 quejas ante la Superintendencia de Servicios Públicos, principalmente por cobros excesivos, múltiples o no autorizados.
- ✓ La mayoría de las denuncias están concentradas en el Atlántico, Bolívar, Valle del Cauca, Bogotá, Antioquia, Cauca, Nariño y Santander.
- ✓ Debido al gran número de denuncias, la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS informó que se ha dado apertura de 711 investigaciones administrativas de carácter sancionatorio a prestadores de energía eléctrica y gas combustible. Estas se discriminan de la siguiente manera: Amonestaciones (55), Archivo (251), Multa (366) y en curso aún se encuentran 39.

Costo Unitario de Energía (CU) y consumo de subsistencia

El costo final de la energía se compone de seis elementos: Generación (35%), Distribución (38%), Comercialización (13%), Transmisión (5%), Pérdidas Eléctricas (7%) y restricciones con el 2% (Grupo Bancolombia, 2023). En la siguiente imagen se puede observar como se determinó en 2023 el costo unitario de energía en las principales ciudades del país.

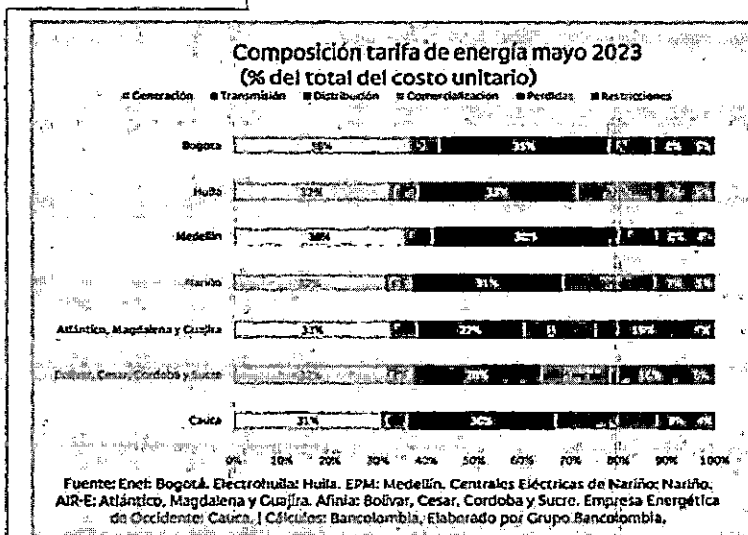


Figura 2. Composición tarifa de energía mayo 2023. Fuente: Grupo BANCOLOMBIA.

A pesar de esperarse reducciones tarifarias durante temporadas lluviosas, factores como los contratos de largo plazo y la bolsa de energía —donde se negocia el precio diario del



kWh no cubierto por contratos— han impedido dichas disminuciones. A esto se suma la estructura oligopólica de la generación hidráulica (concentrada en cuatro actores principales), los altos costos de los combustibles fósiles y los desafíos asociados a la transición energética.

Consumo de subsistencia

En cuanto al subsidio por consumo de subsistencia, este se otorga a los estratos 1,2 y 3 con porcentajes del 60%, 50% y 15% respectivamente. El estrato 4 paga la tarifa plena y los estratos 5 y 6, así como el sector comercial e industrial, aportan una contribución del 20% para financiar los subsidios (SSPD, 2023).

La actual clasificación térmica divide al país en dos niveles altitudinales: por debajo y por encima de los 1.000 metros sobre el nivel del mar (msnm). Sin embargo, esta división no tiene en cuenta las particularidades climáticas del territorio nacional, lo que genera tratamientos homogéneos para contextos térmicos muy distintos. En consecuencia, usuarios en zonas de alta temperatura y humedad —donde el consumo energético para refrigeración es imprescindible— reciben el mismo umbral de subsidio que aquellos en climas templados o fríos, donde dicho consumo no es necesario.

Una metodología más precisa puede encontrarse en la clasificación climática de Köppen-Geiger, adaptada por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM, 2020), la cual considera múltiples variables que determinan la percepción y necesidades energéticas de los hogares.

Un ejemplo claro de inequidades territoriales es el caso de Barrancabermeja, Santander. Este ejemplo ilustra la necesidad de revisar los criterios actuales. A pesar de ubicarse cerca de Bucaramanga y San Gil, presenta condiciones climáticas completamente distintas: apenas a 75 msnm, Barrancabermeja registra temperaturas superiores a los 35°C, humedad del 67% y sensación térmica de hasta 42°C. En este contexto, el uso de refrigeradores, ventiladores y aires acondicionados no es un lujo, sino una necesidad básica.

En contraste, Bucaramanga (950 msnm) y San Gil (1.114 msnm) tienen climas templados, con sensaciones térmicas cercanas a 22°C. No obstante, los tres municipios comparten el mismo consumo básico de subsistencia, lo cual constituye una evidente inequidad.



El presente proyecto propone reemplazar la clasificación altitudinal por una clasificación climática más precisa, basada en la adaptación del sistema Köppen-Geiger realizada por el IDEAM (2020), que considera variables como temperatura, humedad y altitud.

Para ello, se proponen cuatro tipos climáticos:

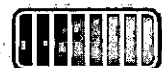
- A. Clima frío:** temperatura promedio entre -12°C a 18°C ; aproximada altitud entre 2.000 y 2.999 msnm. Las características de este tipo de clima se presentan en zonas de cordillera, especialmente en ciudades como Pasto, Tunja o zonas altas de Bogotá. La baja temperatura disminuye la necesidad de sistemas de refrigeración, lo que implica un menor consumo energético en promedio.
- B. Clima templado:** temperatura promedio entre 18°C a 24°C ; con altitud entre 1.000 y 1.999 msnm. Predomina este clima en ciudades como Medellín y Armenia. Las condiciones térmicas son moderadas, con oscilaciones térmicas suaves. La demanda energética es estable y por lo general, se concentra en iluminación y electrodomésticos básicos.
- C. Clima cálido húmedo:** temperatura promedio superior a 24°C ; humedad relativa superior a 75%; altura inferior a 1.000 msnm. Presente en regiones como el Caribe colombiano, la Amazonía, el Magdalena Medio (Barrancabermeja) y el Pacífico. Este clima implica alta sensación térmica, lo cual incrementa la demanda de ventiladores, refrigeración y aire acondicionado. La humedad alta intensifica la sensación de calor, lo que genera una necesidad estructural de mayor consumo energético.
- D. Clima cálido seco:** temperatura promedio superior a 24°C ; humedad relativa menor al 75%; altitudes inferiores a 1.000 msnm. Este tipo de clima es común en zonas del interior del país como parte del Cesar, Norte de Santander o los Llanos orientales. La sequedad del aire permite temperaturas elevadas, pero sin húmedas excesiva. Aun así, el calor requiere soluciones de refrigeración, lo que también incide en el gasto energético doméstico.

Esta clasificación propone establecer umbrales diferenciados de consumo de subsistencia, ajustados a las necesidades reales de cada zona climática. El objetivo es garantizar un tratamiento equitativo y eficiente, alineado con el principio de justicia energética y las metas de inclusión social y territorial.

Antecedentes jurídicos

✓ Ley 142 de 1994

Esta ley establece que las cláusulas para la debida intervención del Estado, en caso de ser necesario, y en el marco de lo dispuesto en los artículos 334, 336 y del 365 al 370 de



la Constitución Política a fines de: I) Garantizar la calidad del bien objeto del servicio público, II) Ampliación de la cobertura, III) Atención prioritaria e las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico, IV) Prestación continua e ininterrumpida, V) Prestación eficiente, VI) Libertad de competencia y no utilización abusiva de la posición dominante, VII) Obtención de economías de escala comprobables, VIII) Mecanismos que garanticen a los usuarios el acceso a los servicios y, IX) Establecer un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos.

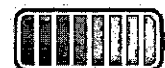
Así, también se fija como servicios públicos esenciales, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y telefonía pública conmutada, ya sea prestado por empresas de servicios públicos de carácter oficial, mixto, privado o por la administración del respectivo municipio y, la disposición del otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos con cargo al presupuesto de cada municipio.

En relación con la función social de la propiedad en las entidades prestadoras de servicios públicos, enfatiza la abstención de prácticas monopolísticas o restrictivas de la competencia, cuando exista, la posibilidad de la competencia y, la facilitación a los usuarios de menores ingresos el acceso a los subsidios que se otorguen; es decir, se trata de una libertad vigilada donde el régimen tarifario mediante el cual las empresas de servicios públicos domiciliarios pueden determinar libremente las tarifas de venta a medianos y pequeños consumidores, cuentan con la obligación de informar por escrito a las comisiones de regulación sobre las decisiones adoptadas.

✓ **CREG 024 de 1995**

En esta resolución se reglamentan los aspectos comerciales del mercado mayorista de energía en el sistema interconectado nacional que pertenecen al Reglamento de Operación, que contiene los procedimientos y la legislación para el manejo de información, liquidación de cuentas en la bolsa de energía, pago de servicios asociados de generación, pago por restricciones de transmisión y distribución, cobro y recaudo de facturas por transacciones realizadas en el mercado mayorista que forman parte del Sistema de Intercambios Comerciales.

Se incluyen como agentes del mercado mayorista: los generales, los comercializadores y los transportadores cuyas operaciones se realizan a través de: I) Contratos de Energía a largo plazo (se pactan libremente las condiciones, cantidades y precios para la compra y venta de energía eléctrica a largo plazo); II) Contratos de Energía en la Bolsa (se realizan a través del Administrador del SIC, para la enajenación hora a hora de energía)



y, III) Prestación de servicios asociados de generación de energía a la empresa de transmisión nacional.

En cuanto a los Contratos de Energía en la Bolsa, debe facilitar el establecimiento de un mercado competitivo de electricidad, proveer las obligaciones y acreencias financieras de los agentes participantes por concepto de transacciones de energía y establecer un sistema de transacciones de energía que incentive a generadores y comercializadores para asegurar la producción y el consumo de cantidades óptimas de electricidad eficientemente.

✓ **Resolución 335 de 2004 – UPME**

Dicha resolución define como consumo mínimo de subsistencia, “la cantidad mínima de electricidad utilizada en un mes por un usuario típico para satisfacer las necesidades básicas”, estableciendo el Consumo de Subsistencia en 173kWh/mes para todas aquellas ciudades y municipios ubicados en alturas inferiores a 1000 metros sobre el nivel del mar (msnm), y en 130 kWh/mes para alturas iguales o superiores a los 1000 msnm. Además, tuvo en cuenta los siguientes aspectos para determinar el consumo de subsistencia: I) Aproximación estadística relacionada con electrodomésticos y consumos, II) Asociación del consumo de subsistencia a la satisfacción de necesidades básicas, III) Uso de la jerarquía de necesidades de Maslow, IV) Relación de electrodomésticos a la cobertura de las necesidades básicas y, V) El piso térmico como la principal variable regional que afecta el consumo de electricidad.

✓ **Resolución 701_019 de 2022**

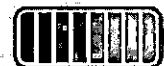
Esta resolución modificó la definición de la variable PV, definiéndose así: “PV: Porcentaje de Variación Mensual que se aplicará por el Comercializador Minorista sobre el CU aplicado en el mes anterior. Su máximo valor es el de la variación mensual del Índice de Precios al Consumidor, IPC, del mes anterior al de cálculo y el mínimo puede ser igual o menor que cero (0) %”, de manera que la variable se calculará:

Si: $CUv^c_{n,m-1,i,j} - CUv^c_{n,m,i,j} > 0$

Entonces:

$$PV = \left[\frac{CUv^c_{n,m-1,i,j} - CUv^c_{n,m,i,j}}{CUv_{n,m-1,i,j}} \right]$$

Además de establecer que los comercializadores deberán incluir en las facturas de los usuarios información como la reducción en los cargos de distribución e informar si el OR



solicita el ajuste de estos. También la inclusión del periodo de ajuste de dichos cargos e informar la disminución en el Costo unitario de prestación del servicio.

✓ **Pacto tarifario: Decreto 929 de 2023**

Este decreto estipula las compras de Energía para el Mercado Regulado, de manera que la CREG regulará a partir de las siguientes directrices: I) Propiciar la participación de los agentes generadores en las convocatorias públicas de compra de energía, II) Promover el tratamiento equitativo entre los agentes integrados y no integrados y, III) Velar por la celeridad en los procesos de convocatorias públicas.

Por otro lado, la CREG ajusta la regulación existente que incorpore criterios como: I) Remuneración de los costos de arranque y parada, II) Permitir ofertas independientes para la generación que corresponde a los caudales mínimos, III) Valoración económica de los vertimientos, IV) Condiciones simétricas para la liquidación de las generaciones de recursos hídricos y térmicos, V) Definición de las variables técnicas y ambientales que deben considerarse en las ofertas de precio en bolsa por los agentes generadores y, V) Condición de tomadores de precio para los recursos con baja capacidad de regulación.

✓ **Resolución CREG 101_018 de 2023**

Esta resolución modifica la Resolución CREG 024 de 1995 por el cual define un esquema para vigilar el ejercicio de poder de mercado en los precios de oferta que se presentan en la bolsa de energía con el fin de crear condiciones para asegurar la disponibilidad de una oferta energética capaz de abastecer la demanda bajo criterios sociales, a partir de la declaración de los agentes generadores ante el Centro Nacional de Despacho (CND), todos los recursos de generación que estén bajo situación de control. Además, el CND definirá el formato, el medio y los procedimientos para que los agentes adelanten la declaración de situaciones de control.

En cuanto al esquema de pruebas para la detección del posible ejercicio de poder de mercado de mercado en los precios de oferta en la bolsa, se ejecutaran las siguientes directrices: I) Momento de evaluación con la información de las ofertas y disponibilidades declaradas por los agentes con recursos de generación para la operación del día, II) Prueba de dominancia o test de pivotalidad, III) Prueba de conducta o test de precio que compararía el precio ofertado en bolsa de los recursos del agente con un precio de referencia, IV) Reporte de resultados y, V) Documento justificativo.

Referencias:

- Acolgen. (2023). *Panorama del Sector Eléctrico en Colombia*. Asociación Colombiana de Generadores de Energía Eléctrica.



GustavoMoreno_



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



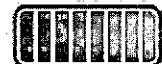
- CEPAL. (2021). *Políticas de subsidios energéticos en América Latina: desafíos y oportunidades para una transición energética justa*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Corficolombiana. (2023). *Informe sector eléctrico colombiano: análisis 2022-2023*.
- DANE. (2023). *Índice de Precios al Consumidor (IPC) y Boletines de pobreza energética*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- IDEAM. (2020). *Atlas climatológico de Colombia*. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales.
- Grupo Bancolombia. (2023). *Composición de tarifas de energía en Colombia*.
- Ministerio de Minas y Energía. (2022). *Plan Energético Nacional 2020-2050*. Gobierno de Colombia.
- Promigas (2023). *Informe de pobreza energética en Colombia*.
- Promigas (2022). *Informe de acceso, cobertura y pobreza energética en Colombia*.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2023). *Informe de vigilancia y control al servicio público de energía eléctrica*.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). (2023). *Informe de gestión y control al sector eléctrico*.
- Unidad de Planeación Minero Energética – UPME. (2021). *Proyecciones de consumo y generación eléctrica*.
- XM S.A. E.S.P. (2024). *Estadísticas del Sistema Interconectado Nacional – SIN*. <https://www.xm.com.co>
- <https://www.larepublica.co/especiales/el-apagon-de-1992-1993/cerca-de-97-de-los-colombianos-tiene-acceso-a-la-energia-electrica-segun-minenergia-3565120#:~:text=Energ%C3%ADa-.Cerca%20de%2097%25%20de%20los%20colombianos%20tiene%20acceso,la%20energ%C3%ADa%20el%20C3%A9ctrica%20seg%C3%BAn%20Minenerg%C3%ADa&text=Entre%201992%20y%201993%2C%20Colombia,los%20paneles%20solares%20%80%2D%2C%20afirma.>
- https://gestornormativo.creg.gov.co/gestor/entorno/docs/resolucion_upme_0355_2004.htm
- <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=2752>
- https://gestornormativo.creg.gov.co/gestor/entorno/docs/resolucion_creg_0024_1995.htm
- https://gestornormativo.creg.gov.co/gestor/entorno/docs/resolucion_creg_701-19_2022.htm
- <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=211910>

3. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR UN CONFLICTO DE INTERÉS

El inciso primero del artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, dispone:

ARTÍCULO 291. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO. <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

Por su parte, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, regula el régimen de conflicto de interés de los congresistas en los siguientes términos:



ARTÍCULO 286. RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERÉS DE LOS CONGRESISTAS. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

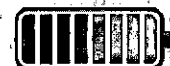
b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) <Literal INEXEQUIBLE>

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.



PARÁGRAFO 1o. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

PARÁGRAFO 2o. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

PARÁGRAFO 3o. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992.

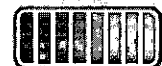
Sobre el particular, debe tenerse en cuenta lo indicado por el Consejo de Estado en Sentencia 02830 de 16 de julio de 2019 (M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio), en la cual manifestó:

No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna.

Por lo anterior, se estima que, por su contenido general, el presente proyecto de ley no genera por sí mismo conflictos de interés para su discusión y votación, toda vez que no crea un beneficio particular, actual y directo para los congresistas.

No obstante, podría configurarse un conflicto de interés cuando, en atención a las circunstancias concretas de cada caso, la discusión o votación de la iniciativa produzca un beneficio particular, actual y directo para el congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente o alguno de sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

En todo caso, la descripción de los posibles conflictos de interés que puedan presentarse frente al trámite o votación de la presente iniciativa no exime a cada congresista de identificar otras circunstancias en las que pueda encontrarse inmerso y de declarar el impedimento correspondiente.



4. IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 dispone:

ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

Ahora bien, para la interpretación del artículo transcrito debe tenerse en cuenta lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-502-07 de 4 de julio de 2007 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa); providencia en la cual se señaló:

35. Ciertamente, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley.

Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los congresistas – o las bancadas – tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.



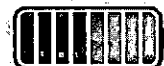
Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. **El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.** A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.

Pero, además, el Ministerio podría decidir no intervenir en el trámite de un proyecto de ley que genere impacto fiscal o simplemente desatender el trámite de los proyectos. Ello podría conducir a que el proyecto fuera aprobado sin haberse escuchado la posición del Ministerio y sin conocer de manera certera si el proyecto se adecua a las exigencias macroeconómicas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En realidad, esta situación ya se presentó en el caso analizado en la Sentencia C-874 de 2005 – atrás reseñada – y el Presidente de la República objetó el proyecto por cuanto el Ministerio de Hacienda no había conceptualizado acerca de la iniciativa legal. Sin embargo, como se recordó, en aquella ocasión la Corte manifestó que la omisión del Ministerio de Hacienda no afectaba la validez del proceso legislativo.

36. Por todo lo anterior, **la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda,** una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. **Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica.** Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que



el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.

(Subrayado y negrita fuera de texto)

Así, atendiendo a la interpretación de la Corte Constitucional, se advierte que una copia del proyecto será remitida al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que esa cartera emita concepto sobre sus eventuales implicaciones fiscales y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Con la información técnica, presupuestal y operativa actualmente disponible no resulta posible determinar ni cuantificar de manera cierta los eventuales costos fiscales derivados de la implementación de la iniciativa. Su impacto dependerá, entre otros aspectos, de la determinación del consumo básico de subsistencia que se efectúe conforme a los criterios previstos en la presente ley, del número de usuarios beneficiarios, de los mecanismos de financiación de los subsidios y de la implementación de los programas e incentivos previstos en la iniciativa.

La estimación detallada de dichos efectos deberá efectuarse durante el trámite legislativo con la participación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Ministerio de Minas y Energía, de acuerdo con sus competencias y con la información técnica y fiscal disponible.

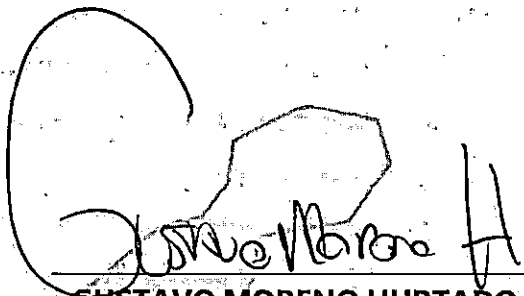
En todo caso, la implementación de las medidas que impliquen erogaciones con cargo a recursos públicos deberá sujetarse a las disponibilidades presupuestales, al Marco Fiscal de Mediano Plazo, al Marco de Gasto de Mediano Plazo y a las normas orgánicas de presupuesto, sin perjuicio de las competencias del Gobierno Nacional en materia de programación, asignación y ejecución presupuestal.

5. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, pongo a consideración del Honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley, mediante el cual se establecen la clasificación climática y la sensación térmica como criterios objetivos para definir el consumo básico de subsistencia del servicio de energía eléctrica y se adoptan medidas

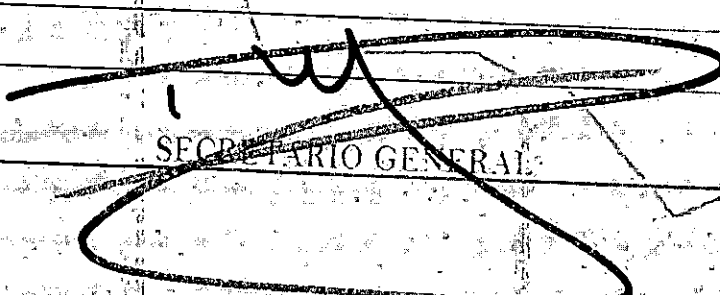


complementarias para promover la eficiencia energética y una asignación equitativa de dicho consumo conforme a las condiciones climáticas de cada territorio.


GUSTAVO MORENO HURTADO
SENADOR DE LA REPÚBLICA

 SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 08 de Sept del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley Acto legislativo
No. 240/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito


SECRETARIO GENERAL



GustavoMoreno_



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno 51

