Doctor

# JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

## Secretario General

**Cámara de Representantes**

E. S. D.

**Asunto:** Radicación proyecto de ley *“Por medio de la cual se establece 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-”*

Respetado Secretario,

De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1.992, presento ante la honorable Cámara de Representantes el proyecto de ley *“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE 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-*

*”* iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previsto en el artículo 145 de la referida ley.

Solicito al señor Secretario se sirva a darle el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1.992.



# GUSTAVO MORENO HURTADO

Senador de la República

## PROYECTO DE LEY Nº de 2.025

***“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE 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 reconocer 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 para 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 sólo podrá tenerse en cuenta los energéticos sustitutos cuando éstos estén disponibles para ser utilizados por estos usuarios.

**Parágrafo Primero.** La Unidad de Planeación Minero-Energética – UPME definirá en un plazo no mayor a seis (6) meses a de 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 3º. Clasificación climática.** De acuerdo a la siguiente clasificación climática, determinada en función de la humedad, la temperatura y la altitud, se fijará el consumo básico de subsistencia:

1. Frio. Temperatura promedio entre 12 y 18°C, altitud sobre el nivel del mar entre 2000 a 2999 (msnm).
2. Templado. Temperatura promedio entre 18 y 24°C, altitud sobre el nivel del mar entre 1000 a 1999 (msnm).
3. Cálido húmedo. Temperatura promedio superior a 24°C, humedad relativa promedio superior al 75%, altitud sobre el nivel del mar inferior a 1000 (msnm).
4. Cálido seco. Temperatura promedio superior a 24°C, humedad relativa promedio inferior al 75%, altitud sobre el nivel del mar inferior a 1000 (msnm)

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

**Artículo 4º. 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 5º. Educación y Capacitación en Eficiencia Energética.** El Ministerio de Minas y Energía, en conjunto con el Ministerio de Educación, 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 los diferentes pisos térmicos definidos por esta ley. Estos programas tendrán como objetivo:

1. Sensibilizar sobre el uso eficiente de la energía y la importancia de reducir el consumo de electricidad en los hogares y empresas.
2. Promover el uso de tecnologías energéticamente eficientes, como electrodomésticos de bajo consumo, sistemas de climatización eficientes y soluciones de iluminación de bajo consumo.
3. Garantizar que las comunidades más vulnerables tengan acceso a la información y 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 la radio, televisión nacional, talleres presenciales en zonas rurales vulnerables a través de las personerías municipales y mensajes en las facturas de energía eléctrica que incluya información educativa sobre la importancia de la eficiencia energética y consejos prácticos para reducir el consumo.

**Artículo 6º. 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 pisos térmicos con mayor temperatura promedio o donde haya 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 que sea energéticamente eficiente, que el uso de gases o líquidos refrigerantes sean de bajo consumo energético y amigable con el ambiente.

El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), o la entidad que haga sus veces, aumentará la frecuencia en 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 será acompañado de los estudios de demanda del sector.

**Artículo 7º. Reglamentación y financiamiento.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía y la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), expedirá la reglamentación técnica y financiera necesaria para la implementación de la presente ley en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de 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 del criterio de “tercer piso térmico”.
2. **Metodología para la categorización por altura:** 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 otras normativas 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 efectos de la medida, con revisiones periódicas cada dos (2) años para realizar los ajustes necesarios.

**Artículo 8º. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias.



# GUSTAVO MORENO HURTADO

Senador de la República

# EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. **OBJETO DEL PROYECTO**

La presente ley tiene por objeto reconocer 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.

# MARCO NORMATIVO

Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones de orden legal:

# CONSTITUCIONALES

Artículos: 1, 2, 3, 5, 6, 8, 11, 13, 51, 58, 60, 64, 78, 79, 80, 83, 84, 85, 114, 150 (No.

1, 7, 8, 23) 152, 154, 157, 158, 209, 365, 366, 367, 368, 369 y 370.

# LEGALES

Ley 142 de 1994 “*Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”*

Ley 143 de 1994 “*Por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia energética”*

Ley 632 de 2000 *“Por la cual se modifican parcialmente las Leyes 142, 143 de 1994,*

*223 de 1995 y 286 de 1996”*

# REGLAMENTARIAS

Resolución 355 del 8 de julio de 2004 Unidad de Planeación Minero Energética *“Por la cual se modifica el consumo de subsistencia del servicio de energía eléctrica”*

# ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

Esta iniciativa fue radicada en la legislatura 2023 – 2024 ante el Senado de la República y, a pesar de haber logrado su aprobación en la Comisión V Constitucional y en la plenaria del Senado de la República, no fue posible culminar su trámite en la Cámara de Representantes debido a la congestión y dinámica de la legislatura 2024 – 2025.

Este nuevo texto de articulado recoge las recomendaciones y observaciones que en el trámite de la iniciativa elevaron algunos expertos, el Ministerio de Minas y Energía y su Unidad de Planeación Minero Energética, así como, las proposiciones aditivas, modificativas y supresivas que formularon en primer y segundo debate (Senado) varios congresistas, entre ellos, el HS. Marcos Daniel Pineda, la HS. Isabel Zuleta, el HS. Carlos Alberto Benavidez, el HS. Jonathan Ferney Pulido y la bancada del Partido MIRA y el Centro Democrático, entre otros.

Honrando los consensos y la juiciosa participación de las diferentes bancadas, se presenta el texto que fue aprobado en la plenaria del Senado en sesión del 23 de abril de 2025 con algunas modificaciones.

# 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, Guañía, 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 GHw, 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.** Demanda de energía eléctrica por regiones

**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 observan en la siguiente figura.

**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), revelo 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 antes 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%), Perdidas 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:

1. **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.
2. **Clima templado:** temperatura promedio entre18°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.

1. **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.
2. **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:

1. 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:



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:

1. 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.
* 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.xm.com.co/)
* [https://www.larepublica.co/especiales/el-apagon-de-1992-1993/cerca-de-97-de-](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#%3A~%3Atext%3DEnerg%C3%ADa-%2CCerca%20de%2097%25%20de%20los%20colombianos%20tiene%20acceso%2Cla%20energ%C3%ADa%20el%C3%A9ctrica%20seg%C3%BAn%20Minenerg%C3%ADa%26text%3DEntre%201992%20y%201993%2C%20Colombia%2Clos%20paneles%20solares%E2%80%9D%2C%20afirma) [los-colombianos-tiene-acceso-a-la-energia-electrica-segun-minenergia-](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#%3A~%3Atext%3DEnerg%C3%ADa-%2CCerca%20de%2097%25%20de%20los%20colombianos%20tiene%20acceso%2Cla%20energ%C3%ADa%20el%C3%A9ctrica%20seg%C3%BAn%20Minenerg%C3%ADa%26text%3DEntre%201992%20y%201993%2C%20Colombia%2Clos%20paneles%20solares%E2%80%9D%2C%20afirma) [3565120#:~:text=Energ%C3%ADa-](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#%3A~%3Atext%3DEnerg%C3%ADa-%2CCerca%20de%2097%25%20de%20los%20colombianos%20tiene%20acceso%2Cla%20energ%C3%ADa%20el%C3%A9ctrica%20seg%C3%BAn%20Minenerg%C3%ADa%26text%3DEntre%201992%20y%201993%2C%20Colombia%2Clos%20paneles%20solares%E2%80%9D%2C%20afirma)

[,Cerca%20de%2097%25%20de%20los%20colombianos%20tiene%20acceso,la%](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#%3A~%3Atext%3DEnerg%C3%ADa-%2CCerca%20de%2097%25%20de%20los%20colombianos%20tiene%20acceso%2Cla%20energ%C3%ADa%20el%C3%A9ctrica%20seg%C3%BAn%20Minenerg%C3%ADa%26text%3DEntre%201992%20y%201993%2C%20Colombia%2Clos%20paneles%20solares%E2%80%9D%2C%20afirma) [20energ%C3%ADa%20el%C3%A9ctrica%20seg%C3%BAn%20Minenerg%C3%A](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#%3A~%3Atext%3DEnerg%C3%ADa-%2CCerca%20de%2097%25%20de%20los%20colombianos%20tiene%20acceso%2Cla%20energ%C3%ADa%20el%C3%A9ctrica%20seg%C3%BAn%20Minenerg%C3%ADa%26text%3DEntre%201992%20y%201993%2C%20Colombia%2Clos%20paneles%20solares%E2%80%9D%2C%20afirma) [Da&text=Entre%201992%20y%201993%2C%20Colombia,los%20paneles%20sola](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#%3A~%3Atext%3DEnerg%C3%ADa-%2CCerca%20de%2097%25%20de%20los%20colombianos%20tiene%20acceso%2Cla%20energ%C3%ADa%20el%C3%A9ctrica%20seg%C3%BAn%20Minenerg%C3%ADa%26text%3DEntre%201992%20y%201993%2C%20Colombia%2Clos%20paneles%20solares%E2%80%9D%2C%20afirma) [res%E2%80%9D%2C%20afirma](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#%3A~%3Atext%3DEnerg%C3%ADa-%2CCerca%20de%2097%25%20de%20los%20colombianos%20tiene%20acceso%2Cla%20energ%C3%ADa%20el%C3%A9ctrica%20seg%C3%BAn%20Minenerg%C3%ADa%26text%3DEntre%201992%20y%201993%2C%20Colombia%2Clos%20paneles%20solares%E2%80%9D%2C%20afirma).

* [https://gestornormativo.creg.gov.co/gestor/entorno/docs/resolucion\_upme\_0355\_2](https://gestornormativo.creg.gov.co/gestor/entorno/docs/resolucion_upme_0355_2004.htm) [004.htm](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\_19](https://gestornormativo.creg.gov.co/gestor/entorno/docs/resolucion_creg_0024_1995.htm) [95.htm](https://gestornormativo.creg.gov.co/gestor/entorno/docs/resolucion_creg_0024_1995.htm)
* [https://gestornormativo.creg.gov.co/gestor/entorno/docs/resolucion\_creg\_701-](https://gestornormativo.creg.gov.co/gestor/entorno/docs/resolucion_creg_701-19_2022.htm) [19\_2022.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>

# IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2.003 establece que *“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.”*

En cumplimiento de dicho presupuesto normativo, se remitirá por conducto del ponente designado copia de este proyecto de ley al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el marco de sus competencias, determine la viabilidad fiscal de este proyecto de ley y remita concepto para que sea evaluado al momento de presentar ponencia de primer debate.

Resulta necesario resaltar que la Honorable Corte Constitucional mediante sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7 de la Ley 819 de 2.003:

*“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.”*

Así las cosas, la interpretación constitucional conlleva a que la carga la asuma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto a las iniciativas que pueden implicar gasto público y afectar el marco fiscal.

# IMPEDIMENTOS

Como autor de esta iniciativa considero que difícilmente puede generarse un conflicto de interés en la participación legislativa de este proyecto por cuanto sus disposiciones son de carácter general y no están dirigidas a beneficiar, alterar, afectar, favorecer o perjudicar situaciones particulares y concretas.

Todo impedimento que se presente en el curso del trámite legislativo deberá tener la virtualidad de poner en evidencia la alteración o beneficio a favor o en contra del congresista o de sus parientes dentro de los grados previstos por la norma, de manera particular, actual y directa.

# CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, es evidente que, para lograr una asignación o distribución más equitativa del consumo de subsidencia, se hace necesaria la actualización normativa y la inclusión de los conceptos de clasificación climática y sensación térmica como parámetros de obligatoria consulta en la fijación del consumo básico de subsistencia.

# PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, pongo en consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto de ley que consulta y atiende una necesidad para los colombianos y que garantizará la equidad como principio rector en la prestación de los servicios públicos.

Cordialmente,



# GUSTAVO MORENO HURTADO

Senador de la República