

Bogotá D.C., 10 de abril de 2026

DOCTOR
ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO
PRESIDENTE
COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
CÁMARA DE REPRESENTANTES
E.S.D.

REFERENCIA: Informe de ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de Ley # 079 de 2025 Cámara, ***“POR MEDIO DE LA CUAL SE UNIVERSALIZA EL SUBSIDIO AL CONSUMO DE GAS LICUADO DE PETRÓLEO (GLP) DISTRIBUIDO EN CILINDROS EN LOS HOGARES QUE UTILIZAN COMBUSTIBLES DE USO INEFICIENTE Y ALTAMENTE CONTAMINANTE (CIAC) PARA COCINAR, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.***

De manera respetuosa y en consideración de la honrosa designación por parte de la Mesa Directiva de la Comisión III y de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 5 de 1992 me permito rendir informe de ponencia positiva al Proyecto de Ley # 079 de 2025 Cámara, ***“POR MEDIO DE LA CUAL SE UNIVERSALIZA EL SUBSIDIO AL CONSUMO DE GAS LICUADO DE PETRÓLEO (GLP) DISTRIBUIDO EN CILINDROS EN LOS HOGARES QUE UTILIZAN COMBUSTIBLES DE USO INEFICIENTE Y ALTAMENTE CONTAMINANTE (CIAC) PARA COCINAR, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.***

Cordialmente,



ANA ROGELIA MONSALVE ÁLVAREZ
Representante a la Cámara
Circunscripción Especial Nacional Afrocolombiana

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa fue radicada el día 23 de julio de 2025 en la Secretaría de la Cámara de Representantes, por los Representantes; Ángela María Vergara González, Aníbal Gustavo Hoyos Franco, Armando Antonio Zabarain de Arce, Delcy Esperanza Isaza Buenaventura, Hernando González, James Hermenegildo Mosquera Torres, Jorge Méndez Hernández, José Alejandro Martínez Sánchez, Juan Daniel Peñuela Calvache, Mónica Karina Bocanegra Pantoja y Óscar Rodrigo Campo Hurtado; y los Senadores; Efraín José Cepeda Sarabia y Juan Samy Merheg Marun. Publicada en la Gaceta No. 1225 del 2025.

Este proyecto de Ley fue debatido y aprobado en primer debate en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, el día 9 de diciembre de 2025.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente Proyecto de Ley tiene por objeto universalizar el subsidio al consumo de gas licuado de petróleo (GLP) distribuido en cilindros en los hogares que utilizan combustibles de uso ineficiente y altamente contaminante (CIAC) para cocinar.

3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La iniciativa consta de 10 artículos incluida la vigencia.

El artículo 1 contiene el objeto que busca la universalización del subsidio al consumo de gas licuado de petróleo (GLP) en cilindros en hogares que utilizan combustibles de uso ineficiente y altamente contaminante (CIAC) para cocinar.

El artículo 2 establece las definiciones.

El artículo 3 establece que el Ministerio de Minas será quien otorgue estos subsidios. No se otorgarán estos subsidios a usuarios que cuentan con el servicio de gas en redes. Plazo máximo de 5 años para la cobertura universal. Se prioriza las regiones más apartadas, más vulnerables, los municipios PDET y ZOMAC y donde exista altas necesidades básicas insatisfechas.

El artículo 4 propone que el monto máximo a subsidiar no podrá superar el 50% para el estrato 1 y el 40% para el estrato 2, de su consumo. Definido por el UPME. Priorizando criterios diferenciales para zonas rurales dispersas. Y dejando la claridad en que los recursos que se requieran harán parte de los presupuestos de las entidades del sector de Minas y Energía, y aquellos que se encuentran incluidos en el MFMP y MGMP, y sobre la gradualidad en la universalización del subsidio.

El artículo 5 establece que las empresas comercializadoras y/o distribuidoras de GLP deberán reportar a Minminas la información necesaria para determinar y verificación a los beneficiarios del subsidio.

El artículo 6 propone que la Contraloría General de la República enviará un informe a las Comisiones Quintas del Congreso sobre la vigilancia y control de los recursos de los subsidios.

El artículo 7 establece que el MME adelante mecanismos interinstitucionales de formulación y evaluación periódica de planes y metas de sustitución de combustibles de uso ineficiente y altamente contaminante (CIAC).

El artículo 8 propone que el MME elabore y presente informe anual a las Comisiones Quintas del Congreso de la República, sobre el desempeño y la implementación de subsidios al consumo de GLP.

El artículo 9 Propone un trazador presupuestal para la sustitución de combustibles de uso ineficiente y altamente contaminante (CIAC) para cocinar.

El artículo 10 es la vigencia y derogatorias.

4. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

4.1. Contexto de la situación

1.691.000 hogares utilizan en nuestro país Combustibles de Uso Ineficiente y Altamente Contaminante (CIAC) para cocina, según la ECV 2021 del DANE, de los cuales 1.377.000 carecen de acceso a gas combustible y 314.000, a pesar de contar con un sustituto, continúan usando CIAC¹.

Situación que es altamente preocupante debido a que los residuos quedan al interior y son inhalados por mujeres, niños y personas mayores, el Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME) calcula que solo en el 2021 hubo 1.500 muertos aproximadamente asociadas al CIAC².

Según la UPME³, la población nacional y departamental que depende principalmente de combustibles y tecnologías limpias para cocinar refleja el siguiente diagnóstico:

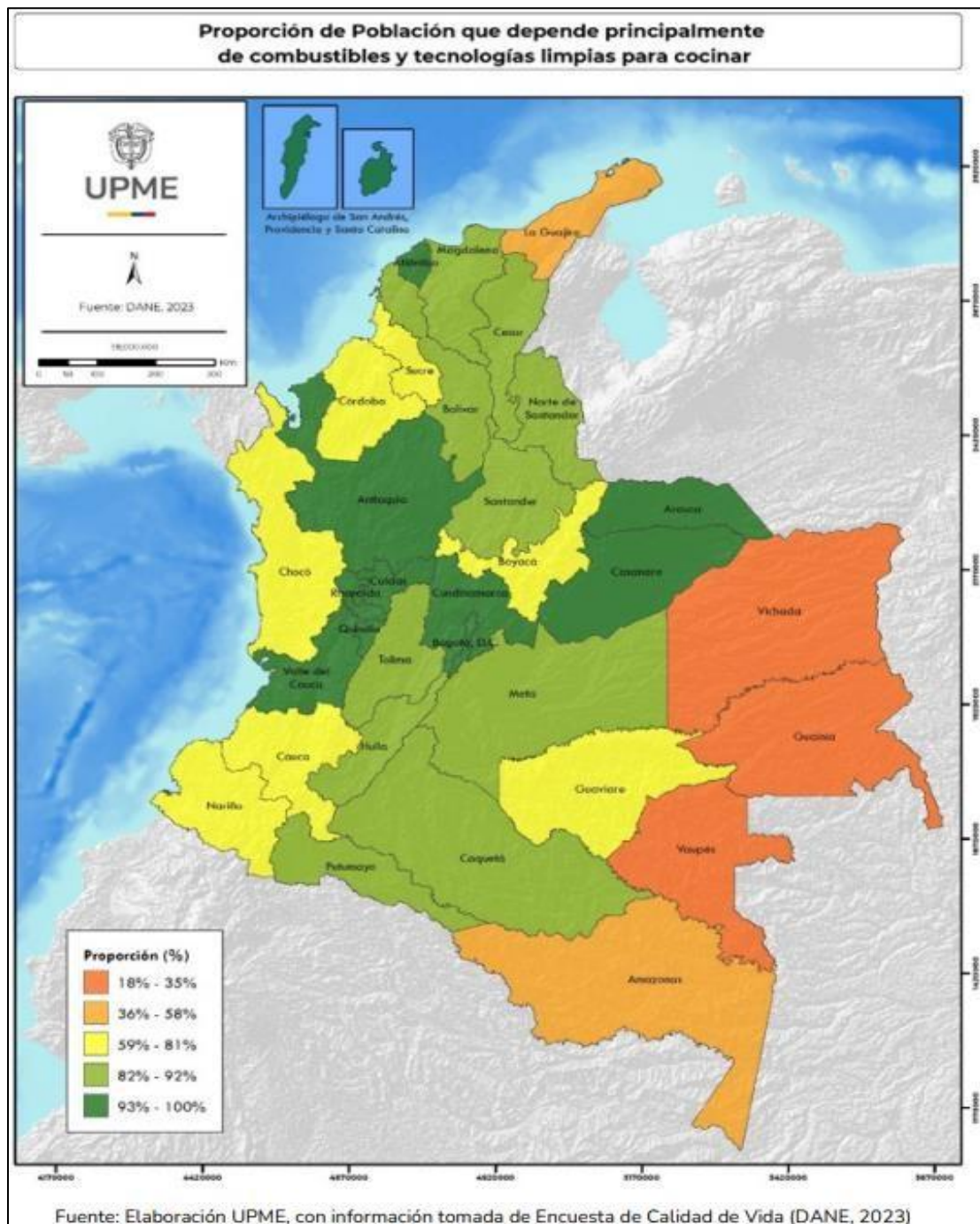
¹ 1 UPME. Plan de Sustitución de Leña y otros combustibles de uso. 2025. Consultado en: <https://www.upme.gov.co/simec/planeacion-energetica/pnsl/>

² Ibid.

³ Óp, cit. UPME. Plan Nacional de Sustitución de Leña y otros Combustibles de uso. 2025.

	2019	2020	2021	2022	2023
Archipiélago de San Andrés	100%	100%	100%	99%	99%
Bogotá, D.C.	100%	100%	99%	100%	100%
Valle del Cauca	98%	98%	98%	98%	98%
Quindío	96%	97%	97%	98%	98%
Atlántico	98%	97%	97%	98%	98%
Antioquia	95%	97%	96%	97%	98%
Risaralda	93%	96%	95%	95%	95%
Casanare	93%	95%	96%	97%	96%
Arauca	94%	95%	96%	94%	94%
Meta	93%	92%	93%	94%	92%
Cundinamarca	93%	96%	94%	96%	96%
Caldas	90%	93%	92%	94%	95%
Cesar	89%	90%	89%	90%	90%
Santander	89%	91%	90%	90%	90%
Norte de Santander	86%	90%	89%	89%	89%
Caquetá	79%	85%	86%	86%	86%
Tolima	81%	87%	85%	89%	89%
Bolívar	85%	87%	85%	86%	88%
Magdalena	84%	85%	85%	87%	86%
Putumayo	81%	84%	83%	87%	84%
Huila	76%	81%	80%	82%	84%
Nariño	78%	82%	80%	78%	78%
Chocó	72%	71%	72%	74%	70%
Boyacá	75%	73%	73%	77%	81%
Guaviare	73%	77%	75%	75%	77%
Sucre	70%	70%	68%	69%	71%
Cauca	64%	72%	68%	68%	67%
Córdoba	67%	69%	65%	69%	73%
Amazonas	56%	50%	49%	59%	58%
La Guajira	54%	52%	54%	57%	55%
Guainía	33%	33%	34%	36%	35%
Vichada	30%	27%	30%	29%	31%
Vaupés	15%	21%	18%	18%	18%

Fuente: Elaboración UPME con información tomada de Encuestas de Calidad de Vida (DANE, 2019), (DANE, 2020), (DANE, 2021a), (DANE, 2022a), (DANE, 2023)



Encontramos que 12 departamentos reportan estar por debajo del 80%; 9 departamentos están por debajo del 90%; 11 departamentos están entre el 90% y el 99%; Y solo Bogotá reporta el 100%. Sin

embargo, preocupa que los 12 departamentos que se encuentran por debajo de la cobertura del 80% representan 9.341.144 personas⁴.

A nivel nacional hay cifras alarmantes de personas que depende principalmente de combustibles y tecnologías para cocinar así:⁵

	Carbón de leña	Carbón mineral	Electricidad	Gas natural	Gas propano /GLP	Leña, madera	Material de desecho	Petróleo, gasolina, kerosene, alcohol
2019	145.000	71.000	1.367.000	31.721.000	10.446.000	5.398.000	7.000	64.000
2020	133.000	154.000	1.212.000	32.790.000	11.413.000	4.601.000	1.000	88.000
2021	145.000	134.000	1.013.000	34.035.000	10.463.000	5.092.000	2.000	87.000
2022	126.000	85.000	976.000	35.055.000	10.450.000	4.770.000	-	69.000
2023	77.000	83.000	1.089.000	35.739.000	10.286.000	4.681.000	10.000	76.000

Fuente: Elaboración UPME, con información tomada de Encuestas de Calidad de Vida (DANE, 2019), (DANE, 2020), (DANE, 2021a), (DANE, 2022a), (DANE, 2023)

Frente a la porción de población nacional de departamental que depende principalmente de combustibles y tecnologías contaminantes para cocinar ubican al país con el 9,5% de la población, el cual se desagrega así:⁶

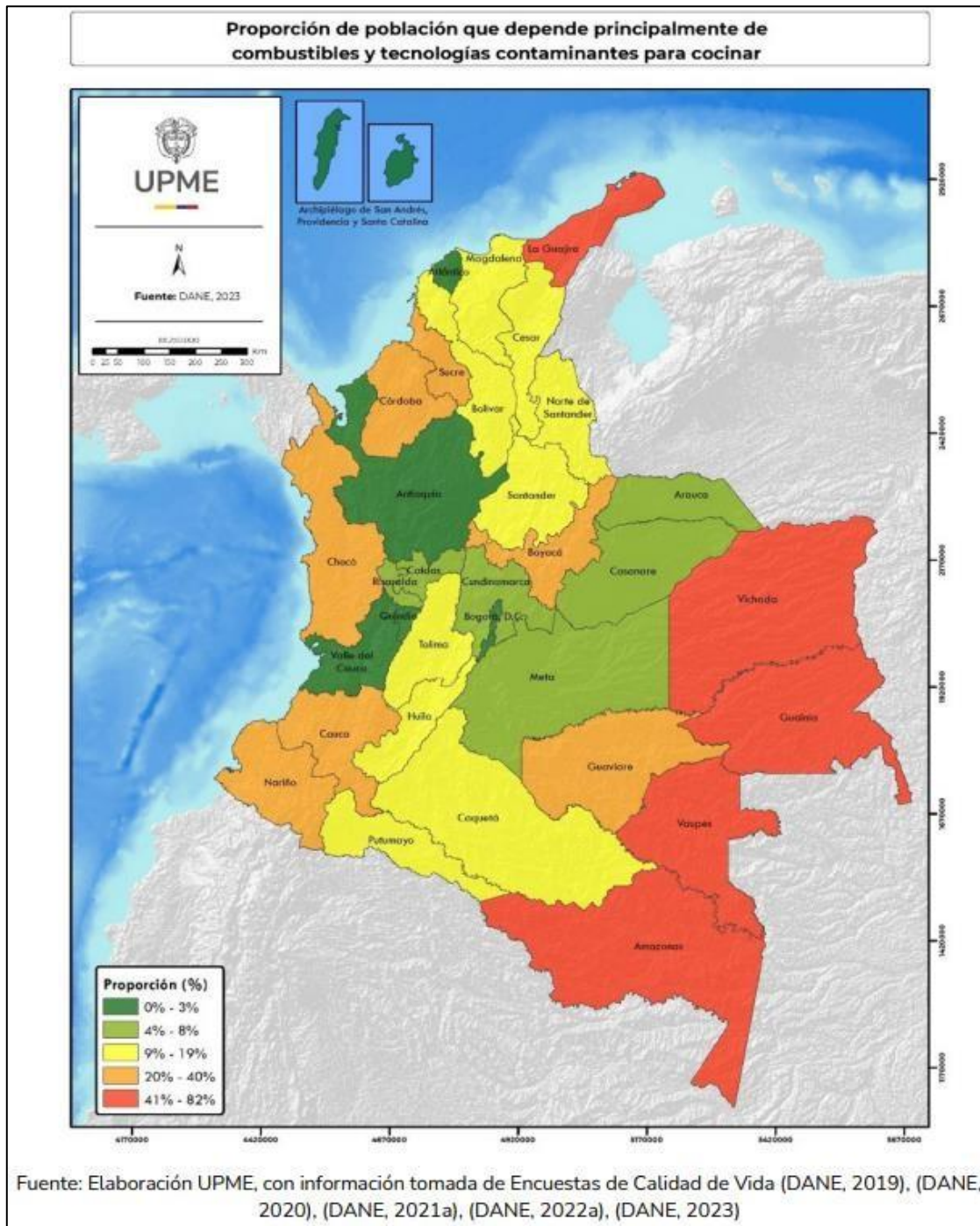
	2019	2020	2021	2022	2023
Vaupés	85%	79%	82%	82%	82%
Vichada	70%	73%	70%	71%	69%
Guainía	67%	67%	66%	64%	65%
La Guajira	46%	48%	46%	43%	45%
Amazonas	44%	50%	51%	41%	42%
Cauca	36%	28%	32%	32%	33%
Sucre	30%	30%	32%	31%	29%
Córdoba	33%	31%	35%	31%	27%
Guaviare	27%	23%	25%	25%	23%
Chocó	28%	29%	28%	26%	30%
Boyacá	25%	27%	27%	23%	19%
Huila	24%	19%	20%	18%	16%
Nariño	22%	18%	20%	22%	22%
Putumayo	19%	16%	17%	13%	16%
Caquetá	21%	15%	14%	14%	14%
Tolima	19%	13%	15%	11%	11%
Bolívar	15%	13%	15%	14%	12%
Magdalena	16%	15%	15%	13%	14%
Norte de Santander	14%	10%	11%	11%	11%
Santander	11%	9%	10%	10%	10%
Cesar	11%	10%	11%	10%	10%
Caldas	10%	7%	8%	6%	5%
Cundinamarca	7%	4%	6%	4%	4%
Casanare	7%	5%	4%	3%	4%
Meta	7%	8%	7%	6%	8%
Arauca	6%	5%	4%	6%	6%
Risaralda	7%	4%	5%	5%	5%
Antioquia	5%	3%	4%	3%	2%
Quindío	4%	3%	3%	2%	2%
Atlántico	2%	3%	3%	2%	2%
Valle del Cauca	2%	2%	2%	2%	2%
Archipiélago de San Andrés	0%	0%	0%	1%	1%
Bogotá, D.C.	0%	0%	1%	0%	0%
Total Nacional	12%	10%	11%	10%	9%

Fuente: Elaboración UPME, con información tomada de Encuestas de Calidad de Vida (DANE, 2019), (DANE, 2020), (DANE, 2021a), (DANE, 2022a), (DANE, 2023)

⁴ DCD-area-proypoblacion-dep-2020-2050-ActPostCOVID-19.xlsx DANE.

⁵ Óp, cit. UPME. Plan Nacional de Sustitución de Leña y otros Combustibles de uso. 2025.

⁶ Óp, cit. UPME. Plan Nacional de Sustitución de Leña y otros Combustibles de uso. 2025.



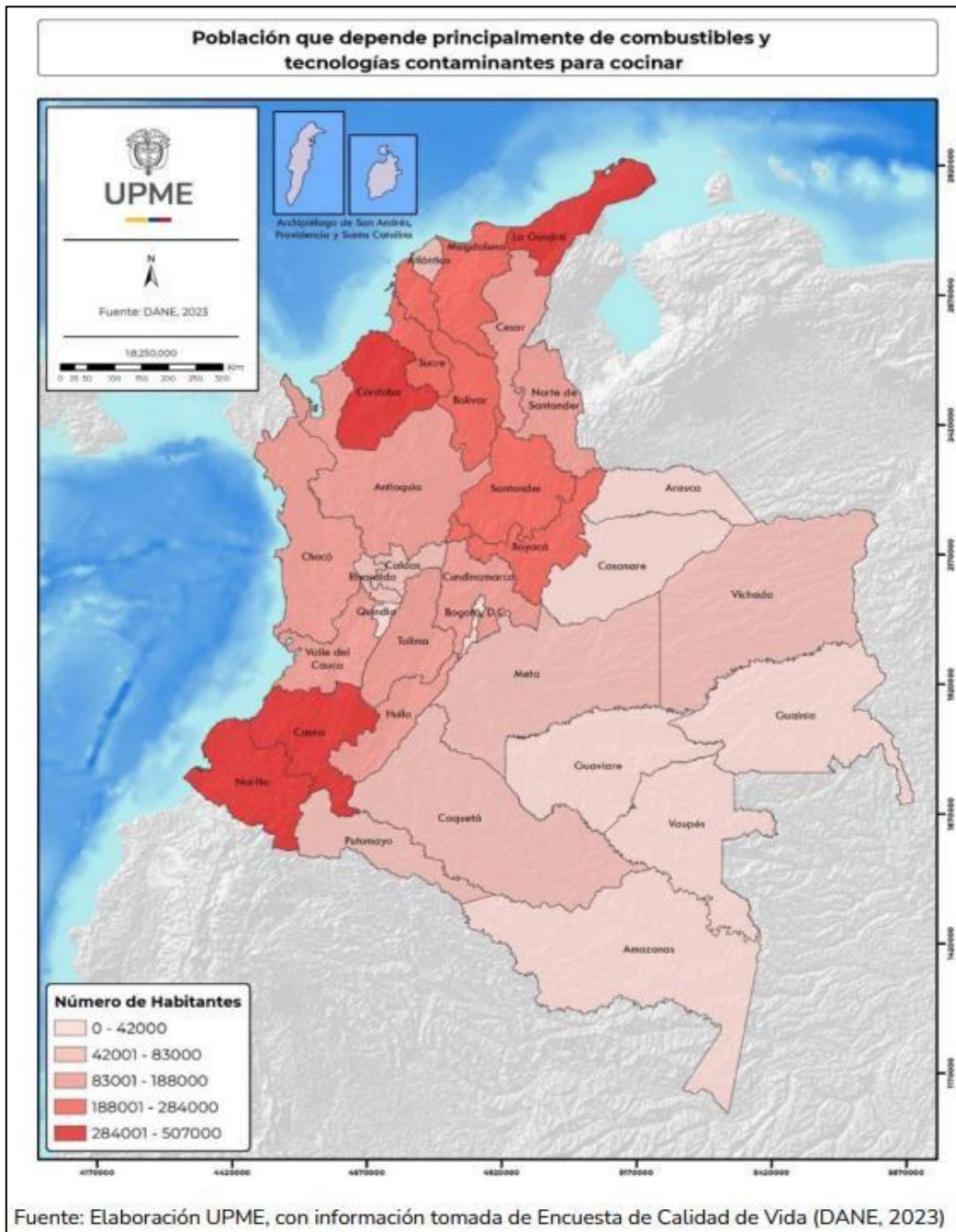
A nivel nacional hay 4.930.000 personas que dependen principalmente de combustibles y tecnologías contaminantes para cocinar, el cual se desagrega así:⁸

⁷ Óp, cit. UPME. Plan Nacional de Sustitución de Leña y otros Combustibles de uso. 2025.

⁸ Óp, cit. UPME. Plan Nacional de Sustitución de Leña y otros Combustibles de uso. 2025.

	2019	2020	2021	2022	2023
Cauca	529.000	420.000	483.000	485.000	507.000
Córdoba	593.000	560.000	634.000	579.000	503.000
La Guajira	422.000	461.000	452.000	429.000	456.000
Nariño	363.000	285.000	327.000	365.000	355.000
Boyacá	309.000	341.000	334.000	290.000	246.000
Bolívar	326.000	283.000	330.000	311.000	279.000
Antioquia	346.000	177.000	256.000	221.000	164.000
Sucre	272.000	284.000	294.000	297.000	284.000
Santander	239.000	206.000	238.000	232.000	222.000
Tolima	246.000	172.000	195.000	148.000	151.000
Cundinamarca	232.000	145.000	199.000	145.000	150.000
Huila	268.000	207.000	224.000	199.000	188.000
Norte de Santander	218.000	168.000	181.000	189.000	183.000
Magdalena	219.000	214.000	219.000	195.000	200.000
Chocó	149.000	156.000	152.000	143.000	165.000
Cesar	134.000	135.000	144.000	134.000	135.000
Caldas	99.000	75.000	84.000	57.000	55.000
Valle del Cauca	90.000	87.000	83.000	86.000	101.000
Caquetá	83.000	62.000	59.000	60.000	61.000
Putumayo	67.000	57.000	62.000	47.000	58.000
Meta	68.000	79.000	70.000	69.000	83.000
Risaralda	62.000	42.000	44.000	47.000	51.000
Vichada	76.000	82.000	79.000	82.000	80.000
Atlántico	59.000	71.000	80.000	53.000	51.000
Casanare	31.000	21.000	19.000	12.000	15.000
Guaviare	22.000	20.000	22.000	22.000	20.000
Guainía	33.000	33.000	33.000	32.000	33.000
Vaupés	34.000	35.000	38.000	40.000	42.000
Amazonas	32.000	39.000	41.000	34.000	34.000
Quindío	22.000	15.000	14.000	13.000	14.000
Arauca	15.000	14.000	13.000	18.000	19.000
Bogotá, D.C.	15.000	20.000	45.000	2.000	11.000
Archipiélago de San Andrés	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración UPME, con información tomada de Encuestas de Calidad de Vida (DANE, 2019), (DANE, 2020), (DANE, 2021a), (DANE, 2022a), (DANE, 2023)



La resistencia al uso de nuevas tecnologías energéticas es común dado que las personas y comunidades experimentan sentimientos de temor o entusiasmo ante los cambios, especialmente cuando estos implican transformaciones en sus estilos de vida, lo cual puede generar controversias. No obstante, estas reacciones suelen estar más relacionadas con la comprensión —o la falta de ella— de los fenómenos involucrados, más que con un rechazo absoluto desde las distintas comunidades

⁹ Óp, cit. UPME. Plan Nacional de Sustitución de Leña y otros Combustibles de uso. 2025.

étnicas en Colombia. Esto implica una falta de educación y de construcción de una relación significativa con los nuevos dispositivos, especialmente aquellos orientados a la cocción de alimentos.¹⁰

Por otro lado, los imaginarios que las comunidades construyen frente a las instituciones públicas y privadas históricamente asociadas con el control de la tecnología también influyen en la resistencia al cambio tecnológico.¹¹

El ministerio de Minas y Energía reporta que en Colombia hay 18.777.420 hogares, de los cuales 12.071.818 se encuentran como usuarios residenciales de gas por red, lo que representa el 64% y 6.705.602 son hogares no conectados 36%, así:¹²

Nombre Departamento	Total Hogares 2025 (DANE CNPV)	Usuarios Residenciales Gas Redes (2025-T1)	Hogares No Conectados	% Hogares No Conectados	% Hogares Conectados
Nacional	18.777.420	12.071.818	6.705.602	36%	64%
Antioquia	2,615,988	1,661,876	954,112	37%	64%
Atlántico	830,824	757,257	73,567	9%	91%
Bogotá, D. C.	3,151,429	2,247,557	903,872	29%	71%
Bolívar	722,317	484,382	237,935	33%	67%
Boyacá	460,979	300,654	160,325	35%	65%
Caldas	385,019	247,151	137,868	36%	64%
Caquetá	155,739	80,351	75,388	48%	52%
Cauca	615,208	163,216	451,992	74%	27%
Cesar	446,386	282,955	163,431	37%	63%
Córdoba	642,070	261,958	380,112	59%	41%
Cundinamarca	1,391,497	923,895	467,602	34%	66%
Chocó	188,463	5,555	182,908	97%	3%
Huila	395,653	311,422	84,231	21%	79%
La Guajira	337,360	141,521	195,839	58%	42%
Magdalena	448,642	308,452	140,190	31%	69%
Meta	400,428	282,734	117,694	29%	71%
Nariño	619,165	108,723	510,442	82%	18%
Norte De Santander	530,657	318,340	212,317	40%	60%
Quindío	218,052	189,744	28,308	13%	87%
Risaralda	362,565	315,507	47,058	13%	87%
Santander	832,966	603,693	229,273	28%	73%
Sucre	303,451	172,615	130,836	43%	57%
Tolima	509,358	407,063	102,295	20%	80%
Valle Del Cauca	1,633,550	1,313,066	320,484	20%	80%
Arauca	108,041	27,928	80,113	74%	26%
Casanare	167,312	122,932	44,380	27%	74%
Putumayo	164,798	24,699	140,099	85%	15%
Archipiélago De San Andrés, Providenc	25,056	-	25,056	100%	0%
Amazonas	24,056	-	24,056	100%	0%
Guainía	13,266	-	13,266	100%	0%
Guaviare	32,049	6,572	25,477	80%	21%
Vaupés	10,718	-	10,718	100%	0%
Vichada	34,358	-	34,358	100%	0%

De lo anterior, se puede concluir que solo el departamento del Atlántico reporta hogares no conectados con un solo dígito, los demás departamentos, el total nacional y Bogotá tiene cifras de dos dígitos.

¹⁰ Upme. Plan de Sustitución de Leña y otros combustibles de uso. Hacia_la_implementacion_del_PNSL_y_otros_CIAC_para_la_coccion_domestica_de_alimentos_VF.pdf. 2025.

¹¹ 11 Upme. Plan de Sustitución de Leña y otros combustibles de uso. Hacia_la_implementacion_del_PNSL_y_otros_CIAC_para_la_coccion_domestica_de_alimentos_VF.pdf. 2025.

¹² 12 Ministerio de Minas y Energía. Respuesta a derecho de petición del H.R. Juan Daniel Peñuela Calvache. Radicado No.: 2-2025-025167. 7 de julio de 2025.

El Legislador ha buscado ampliar la cobertura para ciertas regiones que aún cocinan con CIAC y es por eso que el antecedente más reciente es el propuesto por la Senadora Paloma Susana Valencia Laserna del Partido Centro Democrático quien radicó el Proyecto de Ley 187 de 2023 Senado, “POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA LA AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA DE SUBSIDIOS AL CONSUMO DE GAS LICUADO DEL PETRÓLEO DISTRIBUIDO EN CILINDROS A LOS HOGARES QUE UTILIZAN COMBUSTIBLES INEFICIENTES Y ALTAMENTE CONTAMINANTES, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, el día 18 de octubre de 2023, ante la Secretaria General del Senado, dicha iniciativa fue remitida a la Comisión Quinta del Senado para su estudio, dicha iniciativa ampliaba la cobertura a los departamentos ya beneficiados del Plan Piloto e incluía además: Cesar, Santander, Córdoba, Cauca, Sucre, Boyacá, Chocó, Huila, Magdalena, Bolívar, Tolima, Norte de Santander. Esta iniciativa fue archivada de acuerdo al artículo 162 de la Constitución Política y al artículo 190 de la Ley 5 de 1992.¹³

2.1.1. Uso de CIAC como fuente energética

El uso por parte de las comunidades es común cuando alteran formas tradicionales de vida. Además, las comunidades suelen relacionar la tecnología con instituciones públicas y privadas, generando desconfianza por experiencias previas.¹⁴

Según el Plan Nacional de Sustitución de Leña –PNSL- existe una relación directa entre los bajos ingresos de los hogares rurales, especialmente de comunidades étnicas excluidas de la economía formal, y su dependencia de actividades como la agricultura de pan coger, la venta de productos tradicionales y la producción artesanal. Esta situación las hace más vulnerables económicamente y limita su capacidad adquisitiva. En este contexto, el uso de leña y otros CIAC como fuente energética responde a factores como su cercanía geográfica, bajo costo, función de calefacción, arraigo cultural, y aprovechamiento de subproductos como la ceniza, útil en prácticas tradicionales. Además, el alto costo de servicios públicos y estufas refuerza esta elección.¹⁵

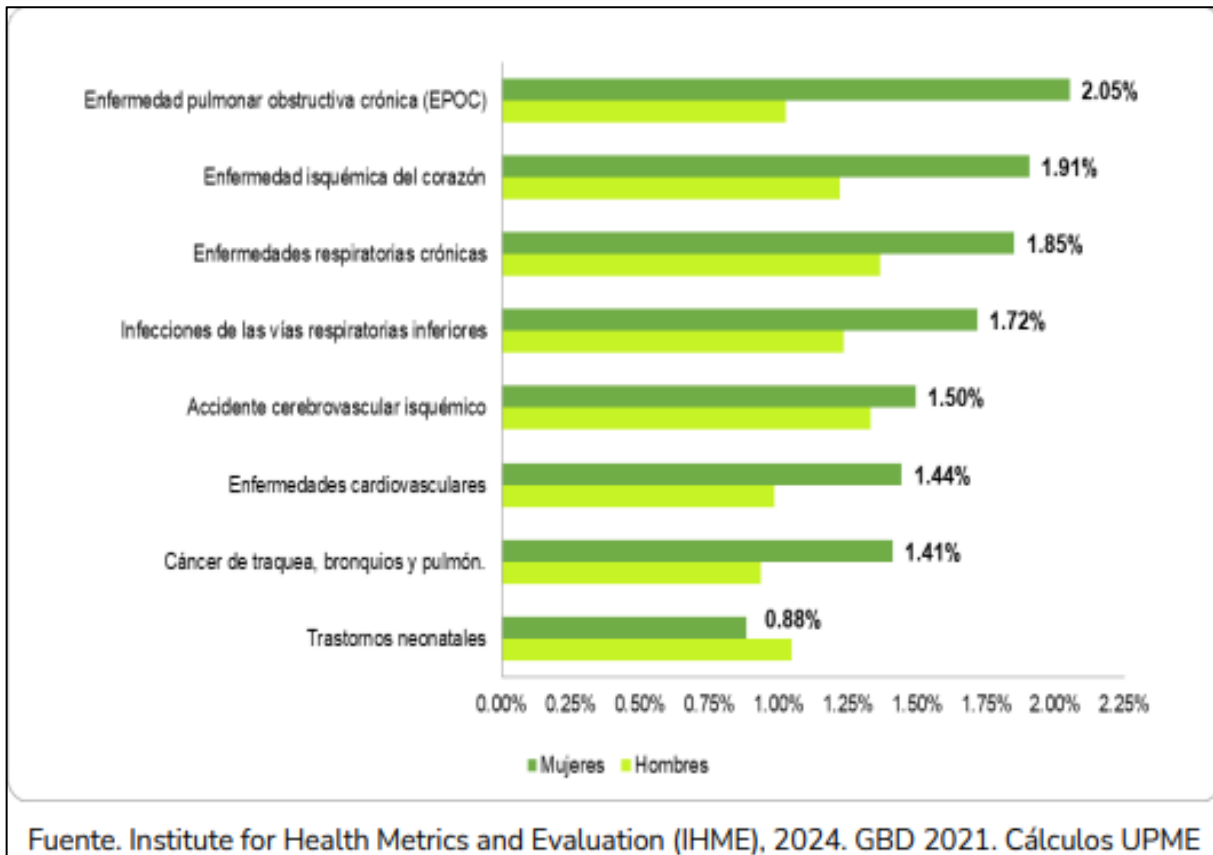
2.1.2. Afectaciones a la Salud

Según el Instituto de Métrica y Evaluación de la Salud –IHME- de los Estados Unidos, el 56% de las muertes asociadas al uso de leña en Colombia, se les asigna a las mujeres, frente a un 44% de los casos son hombres, frente a las enfermedades con mayor factor de riesgo identificados por contaminación encontramos a la enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC), seguida de enfermedad isquémica del corazón, luego enfermedades respiratorias crónicas entre otras, así:

¹³ Senado de la República. Link: <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2022-2026/2023-2024/article/187-por-medio-del-cual-se-garantiza-la-ampliacion-de-la-cobertura-de-subsidios-al-consumo-de-glp-distribuido-por-cilindros-a-los-hogares-que-utilizan-combustibles-ineficientes-y-altamente-contaminantes-y-se-dictan-otras-disposiciones>

¹⁴ Óp, cit. UPME. Plan Nacional de Sustitución de Leña y otros Combustibles de uso. 2025.

¹⁵ Óp, cit. UPME. Plan Nacional de Sustitución de Leña y otros Combustibles de uso. 2025.



El Plan Nacional de Sustitución de Leña busca entregar condiciones de salubridad y evitar accidentes por quemaduras e incendios que mejora la calidad de vida de las mujeres que en su gran mayoría son las afectadas y mejorar esa condición de ellas es beneficiar el aire y la relación con la naturaleza.

2.1.3. Impactos Positivos

Los beneficios identificados en el PNSL que se espera para las comunidades que cocinan con CIAC, son:

- Suministro confiable de una fuente energética alterna para cocinar.¹⁷
- Ahorro del tiempo en lo concerniente a: generación del fuego, recolección de la materia para la combustión; disminución en la fuerza de trabajo necesaria para ello; reducción del riesgo en la labor de la cocción.¹⁸
- Disposición de un suministro alterno para la cocción de alimentos que no ponga en riesgo la condición pulmonar-cardiovascular de la usuaria o usuario.¹⁹

¹⁶ Óp, cit. UPME. Plan Nacional de Sustitución de Leña y otros Combustibles de uso. 2025.

¹⁷ Óp, cit. UPME. Plan Nacional de Sustitución de Leña y otros Combustibles de uso. 2025.

¹⁸ Óp, cit. UPME. Plan Nacional de Sustitución de Leña y otros Combustibles de uso. 2025.

¹⁹ Óp, cit. UPME. Plan Nacional de Sustitución de Leña y otros Combustibles de uso. 2025.

- El uso de estufas eficientes permite una mejor concentración del calor, lo que incrementa el rendimiento energético durante la cocción.²⁰
- El cocinar con estufas mejora la libertad del tiempo para las comunidades, facilitando el desarrollo económico local y el crecimiento personal de mujeres y adultos mayores.²¹
- Garantizar cocinas más seguras y saludables, eliminando la contaminación dentro del hogar, disminuyendo problemas físicos derivados de malas posturas, y reduciendo los riesgos de quemaduras e incendios. Estas mejoras impactan especialmente en la salud y bienestar de las mujeres, quienes enfrentan mayor exposición a estas condiciones.²²

5. PLAN PILOTO, SUBSIDIOS AL CONSUMO DE GLP

En el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos Calderón mediante el Decreto 2195 de 2013, “por el cual se establece el otorgamiento de Subsidios al Consumo de GLP distribuido por cilindros”, se autorizó al Ministerio de Minas y Energía para crear el subsidio al consumo de GLP distribuido mediante cilindros a usuarios de los estratos 1, que no podía superar el 50% y en el estrato 2 el 40%.

El 27 de julio de 2016 el Ministerio de Minas y Energía mediante la Resolución 40720, “Por la cual se establecen los lineamientos para el otorgamiento de subsidios al consumo de GLP distribuido en cilindros”, estableció los parámetros y lineamientos para la entrega de subsidios a usuarios de comunidades indígenas y a usuarios de estratos 1 y 2 por el consumo de GLP distribuido mediante cilindros en los departamentos de Caquetá, Nariño, Putumayo, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Amazonas; y las comunidades indígenas y a los usuarios de estratos 1 y 2 de las zonas rurales de los municipios del departamento del Cauca que hace parte de las Áreas Protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales con jurisdicción en el Macizo Colombiano.

En cuanto a lo Técnico “en los subsidios al consumo de GLP en cilindros, los criterios de focalización se orientan hacia zonas donde existen dificultades para llevar el gas combustible mediante gasoductos, así como altos precios de venta del GLP en cilindros por costos de logística de transporte. Así mismo, se tienen en cuenta las condiciones socioeconómicas de los usuarios para asumir el costo del producto.”²³

También “el programa de subsidios para el consumo de GLP en cilindros utiliza como referencia las bases de datos del Sisbén, proporcionadas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), así como la información del Censo de Población Indígena, suministrada por el Ministerio del Interior. En síntesis, los criterios del programa de subsidios de GLP en cilindros se agrupan así:

- Estar registrado en el Sisbén o en el Censo Indígena.
- Pertenecer a los estratos 1 o 2.
- Residir dentro de la zona geográfica cubierta por el programa.
- No contar con el servicio de gas combustible por redes, según verificación con las bases del Sisbén y los operadores del servicio.²⁴

²⁰ Óp, cit. UPME. Plan Nacional de Sustitución de Leña y otros Combustibles de uso. 2025.

²¹ Óp, cit. UPME. Plan Nacional de Sustitución de Leña y otros Combustibles de uso. 2025.

²² Óp, cit. UPME. Plan Nacional de Sustitución de Leña y otros Combustibles de uso. 2025.

²³ Ministerio de Minas y Energía. Respuesta a derecho de petición del H.R. Juan Daniel Peñuela Calvache. Radicado No.: 2-2025-025167. 7 de julio de 2025.

²⁴ Ibid.

Desde el 2019 se han entregado 3.100.000 subsidios al año, lo que representa cerca de 18.600.000 subsidios y el consumo mínimo de subsistencia se ubica en 14,6 kilogramos.²⁵

La universalización del subsidio al consumo de gas licuado de petróleo (GLP) distribuido en cilindros representa una respuesta concreta y urgente a una problemática estructural que afecta a más de 1.600.000 hogares colombianos, especialmente en zonas rurales y apartadas del país.

Esta medida no solo mejora el acceso a una fuente energética más limpia y eficiente, sino que también combate las graves afectaciones en salud pública causadas por el uso de combustibles altamente contaminantes como la leña y el carbón, cuyas consecuencias impactan de manera desproporcionada a mujeres, niños y adultos mayores. El subsidio propuesto reduce la desigualdad energética, protege el medioambiente y garantiza condiciones dignas para millones de colombianos que aún cocinan en condiciones precarias.

Además, da continuidad a esfuerzos previos del Estado Colombiano como el Plan Nacional de Sustitución de Leña y los programas piloto de subsidio al GLP. Al priorizar a las comunidades más vulnerables y promover una transición energética incluyente, esta Ley fortalece la justicia social, impulsa el desarrollo territorial y refuerza el compromiso del país con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por estas razones, este proyecto de ley no solo es oportuno y viable, sino también justo y necesario.

6. MARCO JURISPRUDENCIAL, CONSTITUCIONAL Y LEGAL

6.1. Marco Constitucional

- Artículo 368 de la Constitución Política:

“La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.”

- Artículo 366 de la Constitución Política:

“El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.”

6.2. Marco Legal

- Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, “objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos/as”, “7.1.2 Porcentaje de la población cuya fuente primaria de energía consiste en combustibles y tecnología limpios”.

²⁵ Óp, cit. Ministerio de Minas y Energía. Radicado No.: 2-2025-025167. 7 de julio de 2025.

- CONPES 3918 de 2018 “estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia”, “ante lo cual el DANE como coordinador del Sistema Estadístico Nacional (SEN), tiene la responsabilidad de articular la producción, seguimiento y reporte de los indicadores ODS, con el fin de monitorear el avance del País hacia el cumplimiento de la Agenda 2030.”²⁶
- Ley 2294 de 2023, “por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”:

ARTÍCULO 232: Modifíquese el inciso primero y adiciónese un párrafo al artículo 7 de la Ley 2128 de 2021, el cual quedará así:

ARTÍCULO 7. PROGRAMA DE SUSTITUCIÓN DE LEÑA, CARBÓN Y RESIDUOS POR ENERGÉTICOS DE TRANSICIÓN. “El Ministerio de Minas y Energía desarrollará el programa de sustitución de leña, carbón y residuos por energéticos de transición para la cocción de alimentos, el cual tendrá una duración de hasta diez (10) años y a través de este se podrá subsidiar, financiar o cofinanciar la conexión de cada usuario al servicio público de gas combustible u otras fuentes como el biogás u otros energéticos de transición, tal conexión podrá incluir mangueras, reguladores y estufas, así como los demás equipos, elementos actividades necesarios para utilizar dichos energéticos.

PARÁGRAFO. La implementación del programa de sustitución de leña, carbón y residuos por energéticos de transición que se adelante en territorios y territorialidades indígenas y de los territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, se coordinará con las respectivas autoridades de los pueblos y comunidades.

- Ley 2169 de 2021, “Por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones.”

ARTÍCULO 13. MEDIDAS DEL SECTOR AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (...) numeral 2:

“2. Acciones destinadas a la promoción y desarrollo de buenas prácticas y uso eficiente de los recursos boscosos mediante la sustitución de fogones tradicionales por la instalación de un millón de estufas eficientes de cocción por leña para el periodo 2021-2030”.

- Ley 2128 de 2021, “Por medio de la cual se promueve el abastecimiento, continuidad, confiabilidad y cobertura del gas combustible en el país”.

ARTÍCULO 7. PROGRAMA DE SUSTITUCIÓN DE LEÑA, CARBÓN Y RESIDUOS POR ENERGÉTICOS DE TRANSICIÓN. “El Ministerio de Minas y Energía desarrollará el Programa de Sustitución de Leña, Carbón y Residuos por Energéticos de Transición para la Cocción de Alimentos, el cual tendrá una duración de hasta diez (10) años y a través de este se podrá subsidiar, financiar o cofinanciar la conexión de cada usuario al servicio público de gas combustible u otras fuentes como el biogás u otros energéticos de transición, tal conexión podrá incluir mangueras, reguladores y estufas, así como los demás equipos, elementos actividades necesarios para utilizar dichos energéticos”.

²⁶ Respuesta Derecho de Petición DANE. Radicado 202510044062. 1 de julio de 2025.

- Ley 1844 de 2017, “Por medio de la cual se aprueba el «Acuerdo de París», adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París Francia.”
- Ley 629 de 2000, “Por medio de la cual se aprueba el "Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", hecho en Kyoto el 11 de diciembre de 1997.”
- Ley 164 de 1994, “Por medio de la cual se aprueba la "Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992”.
- Ley 142 de 1994 “por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.”

“ARTÍCULO 3o. INSTRUMENTOS DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL. Constituyen instrumentos para la intervención estatal en los servicios públicos todas las atribuciones y funciones asignadas a las entidades, autoridades y organismos de que trata esta Ley, especialmente las relativas a las siguientes materias:

(...)

3.7. Otorgamiento de subsidios a las personas de menores ingresos”.

“ARTÍCULO 14. DEFINICIONES. Para interpretar y aplicar esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

(...)

14.28. SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE GAS COMBUSTIBLE. Es el conjunto de actividades ordenadas a la distribución de gas combustible, por tubería u otro medio, desde un sitio de acopio de grandes volúmenes o desde un gasoducto central hasta la instalación de un consumidor final, incluyendo su conexión y medición. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de comercialización desde la producción y transporte de gas por un gasoducto principal, o por otros medios, desde el sitio de generación hasta aquel en donde se conecte a una red secundaria.

14.29. SUBSIDIO. Diferencia entre lo que se paga por un bien o servicio, y el costo de éste, cuando tal costo es mayor al pago que se recibe.”

“ARTÍCULO 99. FORMA DE SUBSIDIAR. Las entidades señaladas en el artículo 368 de la Constitución Política podrán conceder subsidios en sus respectivos presupuestos de acuerdo a las siguientes reglas:

99.1. Deben indicar específicamente el tipo de servicio subsidiado.

99.2. Se señalará la entidad prestadora que repartirá el subsidio.

99.3. El reparto debe hacerse entre los usuarios como un descuento en el valor de la factura que éste debe cancelar, conforme a lo dispuesto en esta Ley y en las Ordenanzas y Acuerdos según el caso.

99.4. *El Presidente y los gobernadores podrán suspender a los alcaldes cuando sean negligentes en la aplicación de las normas relativas al pago de los subsidios; o cuando las infrinjan de cualquier otra manera.*

99.5. *Los subsidios no excederán, en ningún caso, del valor de los consumos básicos o de subsistencia. Los alcaldes y los concejales tomarán las medidas que a cada uno correspondan para crear en el presupuesto municipal, y ejecutar, apropiaciones para subsidiar los consumos básicos de acueducto y saneamiento básico de los usuarios de menores recursos y extender la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de agua potable y saneamiento básico, dando prioridad a esas apropiaciones, dentro de las posibilidades del municipio, sobre otros gastos que no sean indispensables para el funcionamiento de éste. La infracción de este deber dará lugar a sanción disciplinaria.*

99.6. *La parte de la tarifa que refleje los costos de administración, operación y mantenimiento a que dé lugar el suministro será cubierto siempre por el usuario; la que tenga el propósito de recuperar el valor de las inversiones hechas para prestar el servicio podrá ser cubierta por los subsidios, y siempre que no lo sean, la empresa de servicios públicos podrá tomar todas las medidas necesarias para que los usuarios las cubran. En ningún caso el subsidio será superior al 15% del costo medio del suministro para el estrato 3, al 40% del costo medio del suministro para el estrato 2, ni superior al 50% de éste para el estrato 1.*

99.7. *Los subsidios sólo se otorgarán a los usuarios de inmuebles residenciales y a las zonas rurales de los estratos 1 y 2; las comisiones de regulación definirán las condiciones para otorgarlos al estrato 3.*

99.8. *Cuando los Concejos creen los fondos de solidaridad para subsidios y redistribución de ingresos y autoricen el pago de subsidios a través de las empresas, pero con desembolsos de los recursos que manejen las tesorerías municipales, la transferencia de recursos se hará en un plazo de 30 días, contados desde la misma fecha en que se expida la factura a cargo del municipio. Para asegurar la transferencia, las empresas firmarán contratos con el municipio.*

99.9. *Los subsidios que otorguen la Nación y los departamentos se asignarán, preferentemente, a los usuarios que residan en aquellos municipios que tengan menor capacidad para otorgar subsidios con sus propios ingresos. En consecuencia y con el fin de cumplir cabalmente con los principios de solidaridad y redistribución no existirá exoneración en el pago de los servicios de que trata esta Ley para ninguna persona natural o jurídica.*

99.10. *Los subsidios del sector eléctrico para las zonas no interconectadas se otorgarán a los usuarios en las condiciones y porcentajes que defina el Ministerio de Minas y Energía, considerando la capacidad de pago de los usuarios en estas zonas.*

Los subsidios mencionados en este artículo no podrán ser girados a los prestadores del servicio que no hayan reportado oportunamente la información solicitada a través del Sistema Unico de Información, SUI.

PARÁGRAFO 1o. La tarifa del servicio público de electricidad para los distritos de riego construidos o administrados por el Incora y que sean menores a 50 hectáreas, se considerarán incorporados al estrato 1 para efecto de los subsidios a que haya lugar”.

- Decreto 2195 de 2013 “por el cual se establece el otorgamiento de Subsidios al Consumo de GLP distribuido por cilindros”.
- Resolución MME No. 40165 de 2024 “por la cual se establecen los parámetros para el desarrollo del Programa de Sustitución de Leña, Carbón y Residuos por Energéticos de Transición de Gas Combustible para la Cocción de Alimentos, para la entrega de los subsidios al consumo de gas combustible a los beneficiarios del Programa y se dictan otras disposiciones”.

7. PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN QUINTA

El día 09 de diciembre de 2025 fue aprobado por unanimidad esta iniciativa en primer debate. A continuación, se describe de manera detallada el trámite que se tuvo con respecto a la discusión y a las proposiciones que fueron radicadas, un total de seis (6), las cuales todas fueron avaladas y aprobadas.

ARTÍCULO	SENTIDO DE LA PROPOSICIÓN	AUTOR/OBSERVACIÓN
3	Incluye en el párrafo 3, los municipios PDET y ZOMAC.	HR. Juan Pablo Salazar Avalada.
4	Agrega la frase; priorizando criterios diferenciales para zonas rurales dispersas.	HR Leyla Rincón Avalada
4	Se agrega un inciso dejando la claridad en que los recursos que se requieran harán parte de los presupuestos de las entidades del sector de Minas y Energía, y aquellos que se encuentran incluidos en el MFMP y MGMP, y sobre la gradualidad en la universalización del subsidio.	HR Ana Rogelia Monsalve Avalada
Nuevo	Establece que el MME adelante mecanismos interinstitucionales de formulación y evaluación periódica de planes y metas de sustitución de combustibles de uso ineficiente y altamente contaminante (CIAC).	HR Erick Velasco Avalada
Nuevo	Propone que el MME elabore y presente informe anual a las Comisiones Quintas del Congreso de la República, sobre el desempeño y la implementación de subsidios al consumo de GLP.	HR Erick Velasco Avalada
Nuevo	Propone un trazador presupuestal para la sustitución de combustibles de uso ineficiente y altamente contaminante (CIAC) para cocinar.	HR Erick Velasco Avalada

8. PLIEGO DE MODIFICACIONES

El presente informe de ponencia no contiene pliego de modificaciones.

9. CONFLICTO DE INTERÉS

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “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”.

Procedo a indicar los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa, así:

“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

(...)

- 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) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.
- 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 (...).”.

Por tanto, y de forma orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los

Representantes, ya que es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

En conclusión, este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que se deja a criterio de los representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.

10. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, en el artículo 7 establece el análisis del impacto fiscal de las normas, de la siguiente manera:

“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, deberán 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”.

Por tanto, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo de Inversión de la entidad competente.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que el requisito del artículo 7 de la ley 819 de 2003 no se puede convertir en un obstáculo, para que las corporaciones públicas ejerzan la función legislativa y normativa como lo ha reconocido la Corte Constitucional y más aún cuando esta iniciativa tiene un fin legítimo e imperioso:

“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.”²⁷

Es así como la Corte Constitucional considera que el estudio del impacto fiscal para un proyecto de ley no puede considerarse como un obstáculo insuperable para la actividad legislativa; es el Ministerio de Hacienda, la entidad competente y con las herramientas suficientes para adelantar este tipo de estudios, que complementen las exposiciones de motivos de las iniciativas legislativas, como entidad de apoyo:

“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.”²⁸

La Corte Constitucional ha establecido las subreglas respecto al análisis del impacto fiscal de las iniciativas legislativas, de la siguiente forma:

“En hilo de lo expuesto, es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica; (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto 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”; (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”; y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Sólo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica” (Subrayado y negrilla fuera del texto original).²⁹

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia C 911 de 2007. M.P. Jaime Araujo Rentería.

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C 911 de 2007. M.P. Jaime Araujo Rentería.

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia C 866 de 2010. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

En el trámite legislativo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá de manera deliberada establecer la necesidad del estudio del impacto fiscal o no de las normas en trámite, sin embargo, si no hubiese pronunciamiento, ello no es óbice para una eventual declaratoria de inconstitucionalidad.

La Corte Constitucional ha reiterado que la carga principal del estudio del impacto fiscal de la norma se encuentra en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por tener los conocimientos técnicos y condición principal de ejecutor del gasto público:

“80.3. Con el propósito de unificar la interpretación en esta materia, la Corte estima necesario precisar (i) que el Congreso tiene la responsabilidad -como lo dejó dicho la sentencia C-502 de 2007 y con fundamento en el artículo 7 de la ley 819 de 2003- de valorar las incidencias fiscales del proyecto de ley. Tal carga (ii) no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y las fuentes de financiamiento. Sin embargo, (iii) sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales del proyecto de ley. En todo caso (iv) la carga principal se encuentra radicada en el MHCP por sus conocimientos técnicos y por su condición de principal ejecutor del gasto público. En consecuencia, (v) el incumplimiento del Gobierno no afecta la decisión del Congreso cuando este ha cumplido su deber. A su vez (vi) si el Gobierno atiende su obligación de emitir su concepto, se radica en el Congreso el deber de estudiarlo y discutirlo –ver núm. 79.3 y 90-.”³⁰

Lo expuesto, ha sido confirmado la Corte Constitucional en jurisprudencia reciente, señalando que el análisis de impacto fiscal en trámite legislativo ha flexibilizado las obligaciones del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, con el fin de no constituir una barrera formal que limite desproporcionalmente la actividad del legislador, tal como lo consideró a continuación:

“La jurisprudencia de esta Corporación ha flexibilizado las obligaciones que surgen de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, de forma que no se transforme en una barrera formal que contraríe o límite de desproporcionadamente la actividad del legislador, dicha flexibilización no puede interpretarse como una autorización para que el legislador o el Gobierno puedan eximirse de cumplir con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Presupuesto.”³¹

Finalmente, las subreglas constitucionales fijadas en la última jurisprudencia de la Corte Constitucional en el año 2019 son las siguientes:

“(i.) Verificar si la norma examinada ordena un gasto o establece un beneficio tributario, o si simplemente autoriza al Gobierno nacional a incluir un gasto, pues en este último caso no se hace exigible lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto;

(ii.) Comprobar si efectivamente, en las exposiciones de motivos de los proyectos y en las ponencias para debate se incluyeron expresamente informes y análisis sobre los efectos fiscales de las medidas y se previó, al menos someramente, la fuente de ingreso adicional para cubrir los mencionados costos;

(iii.) Establecer si el Ministerio de Hacienda rindió concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada una de las iniciativas legislativas bajo el entendido de que la no presentación del concepto no constituye un veto a la actividad del legislador;

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia C 110 de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

³¹ Corte Constitucional. Sentencia C 520 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

(iv.) En caso de que el Ministerio de Hacienda haya rendido concepto, revisar que el mismo haya sido valorado y analizado en el Congreso de la República, aunque no necesariamente acogido.

(v.) Analizar la proporcionalidad de la exigencia en cuanto a la evaluación del impacto fiscal de las medidas, tomando en consideración el objeto regulado y la naturaleza de la norma, a fin de ponderar la racionalidad fiscal que implica la evaluación de impacto, frente al ámbito de configuración que tiene el legislador según se trate de cada medida en particular.”³²

Teniendo en cuenta lo precedente, la flexibilización respecto a las exigencias del artículo 7 de la ley 819 de 2003 respecto a normas que ordenan gasto, significa que no se hace necesario adelantar un estudio de análisis de impacto fiscal, sin embargo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier momento, podrá realizar el respectivo análisis, el cual deberá ser estudiado en el órgano legislativo.

Por su parte, el Ministerio de Minas y Energía estima que; **“las proyecciones fiscales realizadas muestran que una eventual ampliación del subsidio al consumo de GLP cilindros a todos los hogares de estratos 1 y 2 del territorio nacional implicaría un impacto fiscal del orden de \$1,2 billones anuales, cifra que supera ampliamente el presupuesto actual del programa, estimado en aproximadamente \$108.000 millones anuales, destinados tanto al pago de subsidios como a la implementación de proyectos de GLP.”**³³ Sin embargo, esta iniciativa propone que la ampliación del subsidio sea gradual y con programas piloto. Además, en primer debate se aprobó una proposición en el siguiente sentido: Se agregó un inciso al artículo 4, dejando la claridad en que los recursos que se requieran harán parte de los presupuestos de las entidades del sector de Minas y Energía, y aquellos que se encuentran incluidos en el MFMP y MGMP, y sobre la gradualidad en la universalización del subsidio.

11. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva para segundo debate y solicito respetuosamente a la Plenaria de la Cámara de Representantes discutir y aprobar el **PROYECTO DE LEY # 079 de 2025 CÁMARA, “POR MEDIO DE LA CUAL SE UNIVERSALIZA EL SUBSIDIO AL CONSUMO DE GAS LICUADO DE PETRÓLEO (GLP) DISTRIBUIDO EN CILINDROS EN LOS HOGARES QUE UTILIZAN COMBUSTIBLES DE USO INEFICIENTE Y ALTAMENTE CONTAMINANTE (CIAC) PARA COCINAR, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**.

Atentamente,

ANA ROGELIA MONSALVE ÁLVAREZ
Representante a la Cámara
Circunscripción Especial Nacional Afrocolombiana

³² Corte Constitucional. Sentencia C 520 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

³³ Óp, cit. Ministerio de Minas y Energía. Radicado No.: 2-2025-025167. 7 de julio de 2025.

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY # 079 DE 2025
CÁMARA, POR MEDIO DE LA CUAL SE UNIVERSALIZA EL SUBSIDIO AL CONSUMO DE GAS
LICUADO DE PETRÓLEO (GLP) DISTRIBUIDO EN CILINDROS EN LOS HOGARES QUE
UTILIZAN COMBUSTIBLES DE USO INEFICIENTE Y ALTAMENTE CONTAMINANTE (CIAC)
PARA COCINAR, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto reconocer la universalización del subsidio al consumo de gas licuado de petróleo (GLP) distribuido en cilindros en los hogares que utilizan combustibles de uso ineficiente y altamente contaminante (CIAC) para cocinar.

Artículo 2º. Definiciones.

- 1. Consumo de subsistencia:** Es aquel que se destina a satisfacer las necesidades básicas de los usuarios de menores ingresos. Para el servicio público domiciliario de gas combustible distribuido por cilindros, el consumo de subsistencia será el que, de acuerdo con la ley, establezca el Ministerio de Minas y Energía, por intermedio de la Unidad de Planeación Minero Energética, UPME.
- 2. Comercializador Minorista de GLP en cilindros:** Empresa de Servicios Públicos que realiza la actividad de comercialización minorista de GLP en los términos definidos en la regulación vigente de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG).
- 3. Distribuidor de GLP en cilindros:** Es la empresa de servicios públicos domiciliarios que desarrolla la actividad de distribución de GLP en los términos definidos en la regulación vigente de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (REG).
- 4. Subsidio:** Diferencia entre lo que se paga por un bien o servicio y el costo de este, cuando tal costo es mayor al pago que se recibe.
- 5. Usuario beneficiario del subsidio:** Es la persona natural, receptor directo del servicio, que consume y por tanto se beneficia con la prestación del servicio público domiciliario de GLP distribuido por cilindros, a quien también se denomina consumidor.

Artículo 3º. Subsidios al GLP distribuido por cilindros. El Ministerio de Minas y Energía otorgará subsidios al consumo de GLP distribuido mediante cilindros en los hogares que utilizan combustibles de uso ineficiente y altamente contaminante (CIAC) para cocinar.

Parágrafo 1º. No se otorgarán subsidios por este concepto a los usuarios que cuentan con el servicio de gas combustible distribuido mediante redes de tubería.

Parágrafo 2º. Con el objetivo de diseñar e implementar el mecanismo idóneo para la entrega del subsidio al usuario, el Ministerio de Minas y Energía realizará programas piloto en los cuales

determinará el plazo máximo de cinco (5) años para la cobertura universal en los hogares que utilizan combustibles de uso ineficiente y altamente contaminante (CIAC) para cocinar.

Parágrafo 3. El Ministerio de Minas y Energía priorizará aquellas regiones con mayor grado de aislamiento geográfico, así como los municipios PDET y ZOMAC con bajos niveles de acceso a servicios energéticos modernos, altos índices de pobreza energética y altas necesidades básicas insatisfechas.

Artículo 4°. Monto máximo a subsidiar. El monto máximo a subsidiar por usuario beneficiario del subsidio será un porcentaje del costo del consumo básico o de subsistencia definido por la UPME que no podrá superar el 50% para el estrato 1 y el 40% para el estrato 2, priorizando criterios diferenciales para zonas rurales dispersas.

Los recursos que se requieran para la puesta en marcha de lo que se establece en la presente Ley, harán parte de los presupuestos de las entidades del sector de Minas y Energía, y aquellos que se encuentran incluidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo MFMP y Marco de Gastos de Mediano Plazo MGMP. Para lo cual el Ministerio de Minas y Energía dispondrá de los recursos para llevar a cabo de manera gradual el proceso de universalización del subsidio al consumo de gas Licuado de Petróleo GLP en Colombia.

Artículo 5°. Información para la entrega del subsidio. Para la entrega del subsidio a los usuarios beneficiarios del subsidio, las empresas comercializadoras y/o distribuidoras de GLP deberán reportar al Ministerio de Minas y Energía, en los plazos y condiciones que este establezca, la información necesaria que permita la determinación y verificación de los beneficiarios del subsidio y el monto a subsidiar.

Parágrafo. Una vez las empresas comercializadoras y/o distribuidoras de GLP radiquen las cuentas de cobro ante el Ministerio de Minas y Energía, tendrá treinta (30) días calendario para realizar el pago a las empresas comercializadoras y/o distribuidoras de GLP.

Artículo 6. Fiscalización de los Recursos. La Contraloría General de la República (CGR) enviará un informe al inicio de cada legislatura a las Comisiones Quintas de Senado y Cámara de Representantes sobre la vigilancia y control de los recursos públicos en el pago de los subsidios.

Artículo 7. Formulación periódica de planes y metas de sustitución. Con la finalidad de garantizar una sustitución progresiva de los combustibles de uso ineficiente y altamente contaminante empleados en la cocción doméstica, el Ministerio de Minas y Energía deberá encabezar mecanismos operativos que permitan coordinar interinstitucionalmente escenarios de formulación y evaluación periódica de planes y metas de sustitución de corto, mediano y largo plazo. Estos ejercicios de planeación deberán abordar el desempeño de los subsidios al consumo de GLP distribuido en cilindros a los hogares beneficiados.

Artículo 8. Informe al Congreso de la República. El Ministerio de Minas y Energía elaborará y presentará un informe, el cual estará dirigido a las Comisiones Quintas de Cámara de Representante y Senado de la República antes del 20 de julio de cada año, sobre la implementación de la presente ley. Dicho informe deberá posibilitar un ejercicio de determinación del desempeño de la implementación de subsidios al consumo de GLP distribuido mediante cilindros en los hogares que utilizan combustibles

de uso ineficiente y altamente contaminante (CIAC) para cocinar, así como la de formulación y ejecución de otras alternativas a la utilización de dichos combustibles altamente contaminantes.

Artículo 9. Trazador presupuestal. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación definirán un trazador presupuestal para la sustitución de combustible de uso ineficiente y altamente contaminante para cocinar, con el fin de que las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación identifiquen las asignaciones presupuestales para la referida finalidad, preparen y presenten anualmente un informe de los recursos y los resultados obtenidos en la vigencia inmediatamente anterior, así como de los recursos apropiados para la vigencia en curso. Este trazador será formulado bajo los parámetros de lo dispuesto en el artículo 361 de la Ley 2294 del 2023, o las disposiciones que lo modifiquen en lo correspondiente a la metodología para la creación e implementación de trazadores presupuestales.

El referido informe deberá presentarse y socializarse a más tardar en el mes de abril ante las Comisiones Económicas y Quintas Constitucionales del Congreso de la República. En la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones que prioriza el Departamento Nacional de Planeación, se identificarán los proyectos de inversión que dispondrán del trazador presupuestal a que hace referencia el inciso anterior.

Artículo 10. Vigencia y derogatorias. Esta Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



ANA ROGELIA MONSALVE ÁLVAREZ
Representante a la Cámara
Circunscripción Especial Nacional Afrocolombiana