



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 1322

Bogotá, D. C., jueves, 17 de septiembre de 2026

EDICIÓN DE 21 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 238 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se adiciona un artículo a la Ley 599 de 2000 (código penal), se modifican los artículos 131 y 152 de la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones - ley no más borrachos al volante

SENADOR

GUSTAVO MORENO

Energía Nueva

Bogotá D.C., 8 de septiembre de 2026

DOCTOR

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

E. S. D.

REFERENCIA:	PROYECTO DE LEY «POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONA UN ARTÍCULO A LA LEY 599 DE 2000 (CÓDIGO PENAL), SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 131 Y 152 DE LA LEY 769 DE 2002 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES – LEY NO MÁS BORRACHOS AL VOLANTE»
ASUNTO:	RADICACIÓN DE PROYECTO DE LEY

Respetuoso saludo.

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

Atentamente,

GUSTAVO MORENO HURTADO
SENADOR DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY DE 2026 SENADO

«Por medio de la cual se adiciona un artículo a la Ley 599 de 2000 (Código Penal), se modifican los artículos 131 y 152 de la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones – Ley No Más Borrachos al Volante»

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto adicionar la Ley 599 de 2000 con el fin de tipificar como delito de peligro común la conducta de conducir un vehículo automotor en estado de embriaguez o bajo los efectos de una sustancia psicoactiva que produzca dependencia física o psíquica. Además, busca garantizar la reparación económica de las víctimas y el pago de las multas impuestas por las autoridades de tránsito mediante la adopción de medidas cautelares sobre el vehículo automotor.

Artículo 2º. Adiciónese el artículo 353C al Capítulo II del Título XII de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 353C. Conducción de vehículo automotor en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias psicoactivas. El que conduzca un vehículo automotor en tercer grado de embriaguez o bajo los efectos de una sustancia psicoactiva que produzca dependencia física o psíquica, incurrirá en prisión de veinticuatro (24) a cuarenta y ocho (48) meses, multa de trece (13) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término de la pena de prisión.

La multa prevista en el presente artículo se impondrá sin perjuicio de las sanciones que correspondan en los procesos sancionatorios administrativos.

Artículo 3º. Adiciónese un inciso al literal F del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, adicionado por el artículo 4º de la Ley 1696 de 2013, el cual quedará así:

La autoridad de tránsito dictará medidas cautelares sobre el vehículo automotor conducido en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias psicoactivas para garantizar, en primer lugar, la reparación de las víctimas, si las hubiere, o el pago de las multas impuestas.

Artículo 4°. Adiciónese el párrafo 6° al artículo 152 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 1° de la Ley 1548 de 2012 y el artículo 5° de la Ley 1696 de 2013, el cual quedará así:

Parágrafo 6º. La autoridad de tránsito dictará medidas cautelares sobre el vehículo automotor conducido en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias psicoactivas para garantizar, en primer lugar, la reparación de las víctimas, si las hubiere, o el pago de las sanciones administrativas impuestas.

Artículo 5º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

GUSTAVO MORENO HURTADO
SENADOR DE LA REPÚBLICA

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

El día 08 de Septiembre del año 2026
Ha sido Presentado el Despacho el
Proyecto de ley Nº 238/26
Exposición pendiente

~~SECRET~~

GustavoMoreno

GustavoMorenoHurtado

 GustavoMoreno_5



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

La presente iniciativa tiene por objeto adicionar la Ley 599 de 2000 para tipificar como delito de peligro común la conducción de vehículos automotores en tercer grado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias psicoactivas, así como establecer medidas cautelares que garanticen la reparación económica de las víctimas y el pago de las multas y sanciones administrativas.

2. JUSTIFICACIÓN

INTRODUCCIÓN

En Colombia, la condición de vehículos en estado de embriaguez sigue representando una grave amenaza para la seguridad vial y la protección de víctimas de las diversas reformas implementadas en los últimos años – encaminadas a establecer un marco normativo más efectivo en la prevención de siniestros viales asociados al consumo de alcohol –, su impacto ha sido limitado, y cada año se registran cientos de víctimas fatales. Por tanto, esta realidad evidencia la urgencia de ajustes contundentes que permitan adoptar medidas eficaces y disposiciones más oportunas para reducir la siniestralidad derivada de esta conducta.

Según cifras de la Secretaría de Movilidad, tan sólo en Bogotá durante enero y abril de 2023 se registraron 643 comparendos relacionados a embriaguez, representando un incremento del 46% en comparación con el 2022.

Hasta el mes de septiembre de 2023 se impartieron más de 1.495 comparendos a conductores en estado de embriaguez, de los cuales 93 fueron en grado cero (0); 404 en grado uno (1); 437 en grado dos (2); 368 en grado tres (3); y 188 personas se negaron a realizarse la prueba y fueron sancionados con una multa más alta.¹

En este mismo periodo, se registraron 20 fatalidades asociadas al estado de embriaguez. Si bien es una problemática particularmente compleja, su gravedad no se limita a Colombia. De hecho, según la Organización Mundial de la Salud (OMS), cada año fallecen cerca de 1,19 millones de personas en el mundo por esta causa². A su vez, la

1 Secretaría Distrital de movilidad (2023). En 2023 se han impuesto 1495 órdenes de comparendo por conducir en estado de embriaguez en Bogotá. Noticia Movilidad Bogotá. <https://www.movilidadbogota.gov.co/web/noticia/en-2023-se-han-impuesto-1495-ordenes-de-comparendo-por-conducir-en-estado-de-embriaguez-en>

² Organización Mundial de la Salud. (2023). Traumatismos causados por el tránsito. <https://www.who.int/es/news-room/factsheets/detail/road-traffic-injuries>

Organización Panamericana de la Salud (OPS) manifiesta que el riesgo de sufrir un accidente de tránsito mortal es 17 veces mayor para una persona que conduce bajo los estados del alcohol que para una persona sobria³.

Esta conducta, por lo tanto, exige una regulación precisa y efectiva. No solo porque el consumo de alcohol antes de conducir ha sido socialmente tolerado en muchos contextos, sino porque se trata de una droga psico-depresora que, incluso en pequeñas dosis, afecta las capacidades del conductor y aumenta significativamente el riesgo de siniestros viales.

Es por lo anterior, que el presente documento realiza la revisión de la regulación y el marco normativo existente, para fortalecer las acciones institucionales, en la medida que a futuro se pueda garantizar la reducción de los riesgos y daños a la integridad física de conductores, pasajeros y terceros, vinculados en los accidentes de tránsito, situación que demanda de forma oportuna las operaciones de las autoridades de una manera efectiva.

EFFECTOS DEL CONSUMO DE ALCOHOL EN LOS ORGANISMOS

Los efectos del alcohol en el organismo humano son numerosos y diversos, se han relacionado con el riesgo asociado a la aparición de enfermedades no transmisibles como las hepáticas, enfermedades cardíacas y distintos tipos de cáncer, así como también, trastornos de salud mental y del comportamiento como la depresión, la ansiedad y los trastornos por consumo de bebidas alcohólicas.

El alcohol al ser un depresor del sistema nervioso central— es decir, es una droga que hace más lenta la actividad cerebral—, puede cambiar el estado de ánimo de las personas, el comportamiento y el autocontrol. Puede causar problemas con la memoria, afectar la coordinación y el control físico.

Los efectos del alcohol en los organismos, pueden iniciar con una aparente sensación de estimulación, seguida de un estado de excitación y, finalmente, de sedación, lo que compromete la percepción, los reflejos y la toma de decisiones, convirtiéndolo así en un potencial factor de riesgo en diferentes actividades de la vida cotidiana de las personas y en especial, en la accidentalidad vial.

Los riesgos en que se incurren al conducir en estado de ebriedad pueden ser calculados según los niveles de alcohol en el cuerpo. Por lo que, una vez alcanzada una determinada concentración de alcohol en la sangre, los efectos son similares para todas las personas, sin depender de la cantidad ingerida, sino de la proporción de alcohol en el organismo, tal y como se detalla a continuación:

¹ Organización Panamericana de la Salud. (2017). Beber y conducir. Informe. <https://www.paho.org/sites/default/files/haber-y-conducir-Hoja-Informativa-Alcohol-espanol.pdf?token=4KI1CPs#:-:text=En%20general%2C%20el%20riesgo%20de%20que%20para%20una%20persona%20sobria>.

- De 0,3 a 0,5 g/l (inicio de la zona de riesgo): Genera excitabilidad emocional, disminución de la agudeza mental y de la capacidad de juicio. Además, ocasiona un deterioro de los movimientos oculares, distorsión de las distancias o "efecto túnel", y debilidad en la percepción de luces móviles.

- De 0,5 a 0,8 g/l: Se produce una reacción lenta y se da el comienzo de la perturbación motriz, con pérdida de la capacidad de concentración e intuición. Empieza la falta de coordinación, trastornos en la visión, alteraciones del equilibrio, mala percepción de la luz roja, euforia, optimismo y disminución de la inhibición e inestabilidad emotiva, así como el exceso de confianza en sí mismo, con desprecio de las señales. Aquí es donde inicia la impulsividad y agresividad al volante.

- **De 0,8 a 1,5 g/l**.-Este es un estado avanzado de embriaguez, el cual ocasiona reflejos muy perturbados y lentitud de las respuestas, así como pérdida del control preciso de los movimientos y problemas serios de coordinación, torpeza expresiva y motora. Además, se produce una disminución del rendimiento intelectual, con dificultad en las actividades mentales como memoria, conducción temeraria y disminución notable de la vigilancia y de la percepción del riesgo.

De 1,5 a 2,5 g/l: Es la etapa de neta embriaguez con posibles efectos narcóticos y confusión, cambios conductuales imprevisibles y notable confusión mental, visión muy borrosa, actitud titubeante y falta de coordinación de movimientos.

- **Más de 2,5 g/l:** Estado de embriaguez profunda, caracterizado por un estupor con analgesia y progresiva inconsciencia, abolición de los reflejos, parálisis e hipotermia. Algo que, de hecho, puede desembocar en coma e imposibilidad de conducir.

1.2. NORMATIVIDAD COLOMBIANA

Para poder demarcar el camino normativo que motiva la presente iniciativa, es importante señalar que, en Colombia, la ley clasifica el homicidio como culposo— cuando ocurre de manera accidental— o dolo, cuando existe intención de matar. Ahora, en el caso de las muertes causadas por accidentes de tránsito, estas suelen ser calificadas como homicidio culposo, bajo el supuesto de que ningún conductor tiene la intención de causar daño o provocar la muerte en la vía. Sin embargo, si el responsable del accidente se encuentra bajo los efectos del alcohol o de alguna sustancia psicoactiva, el delito puede ser tipificado como homicidio culposo agravado, lo que, pese a su mayor gravedad, aún contempla rebajas de pena y la posibilidad de prisión domiciliaria.

"Artículo 109. Homicidio culposo: el que por culpa matare a otro, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a ciento ocho (108) meses y multa de veinte y seis punto sesenta y seis (26.66) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes".⁴

⁴ Código Penal Colombiano (2000). Artículo 109: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6389>

En consecuencia, cuando la conducta culposa sea cometida utilizando medios motorizados o un arma de fuego, se impondrá igualmente la privación del derecho a conducir vehículos automotores y motocicletas y la de privación del derecho a la tenencia y porte de arma, respectivamente, de cuarenta y ocho (48) a noventa (90) meses.

De igual forma, el Código Penal colombiano define la conducta dolosa como:

*"Artículo 22. La conducta es dolosa cuando el agente conoce los hechos constitutivos de la infracción penal y quiere su realización. También será dolosa la conducta cuando la realización de la infracción penal ha sido prevista como probable y su no producción se deja librada al azar".*⁵

En ese orden de ideas, el agente actúa a sabiendas del riesgo que asume y del eventual resultado lesivo que se producirá si no hace nada para evitarlo. Por ejemplo, si un acusado tiene la licencia vencida, conduce sin luces o está alcoholidado, se puede inferir que actuó con dolo eventual.

Aun así, en la mayoría de los procesos penales por accidentes de tránsito en los que intervienen conductores en estado de embriaguez, el delito se tipifica como homicidio culposo o culposo agravado, con penas que, en muchos casos, no superan los cuatro años de prisión. De este modo, la legislación vigente trata estas conductas como delitos de menor gravedad, permitiendo la aplicación de subrogados penales y prisión domiciliaria.

No obstante, conducir bajo los efectos del alcohol no es un acto involuntario ni imprevisible, sino una decisión consciente que expone al peligro no solo al propio conductor, sino también a quienes transitan por las vías. Por ende, la permisividad del marco normativo frente a estos casos minimiza el impacto de una conducta altamente riesgosa y deja en evidencia la necesidad de una reforma que establezca sanciones más proporcionales al daño que puede ocasionar.

En Colombia, el 19 de diciembre de 2013 se promulgó la Ley 1696 que endurece las sanciones para los conductores que manejen en estado de embriaguez. Las penas varían según el grado de alcohóricidad, y de acuerdo con el número de veces en las que el conductor sea sorprendido manejando después de haber ingerido alcohol.

Dentro de las penalidades más recurrentes que se utilizan para los infractores se encuentran las sanciones administrativas. Como su nombre lo indica, son una medida que se aplica a las personas que incumplen las normas establecidas por la autoridad administrativa. El objetivo de esta medida es evitar que se cometan infracciones, que dañen los bienes jurídicos. Bajo este aspecto, la sanción administrativa modifica el artículo 152 del Código Nacional de Tránsito (Ley 769 de 2002) con suspensión o

⁵ Código Penal Colombiano (2000), Artículo 22. https://www.mincit.gov.co/ministerio/normograma-sig/procesos-de-ayuda/peslon-juridica/leyes/ley-999-de-2008.aspx?__track=Art%3A%20del%20C%20P%20de%201999&id=20a2620a2e

cancelación de la licencia de conducción, multas por conducir bajo efectos del alcohol y trabajo comunitario (Ver tabla 1).

Tabla 1. Sanciones administrativas - Ley 1696 de 2013			
Grado de alcoholización	Primera vez	Segunda vez	Tercera vez
Grado cero (0 - 29 mg)	1 año de suspensión licencia Multa de 90 SMDLV 20 horas de trabajo comunitario 1 día de inmovilización vehículo	1 año de suspensión licencia Multa de 135 SMDLV 20 horas de trabajo comunitario 1 día de inmovilización vehículo	3 años de suspensión licencia Multa de 180 SMDLV 30 horas de trabajo comunitario 3 días de inmovilización vehículo
Grado uno (30 - 99 mg)	2 años de suspensión licencia Multa de 180 SMDLV 30 horas de trabajo comunitario 3 días de inmovilización vehículo	4 años de suspensión licencia Multa de 270 SMDLV 30 horas de trabajo comunitario 3 días de inmovilización vehículo	Cancelación de licencia Multa de 360 SMDLV 60 horas de trabajo comunitario 10 días de inmovilización vehículo
Grado dos (100 - 249 mg)	3 años de suspensión licencia Multa de 360 SMDLV	10 años de suspensión licencia Multa de 540 SMDLV	Cancelación de licencia Multa de 720 SMDLV

Tabla 1

Como se observa, en la Tabla 1 se resumen las sanciones administrativas establecidas en la Ley. Allí, se ve que las suspensiones de la licencia van desde un año hasta diez años, según el grado de alcohol en la sangre del infractor y el nivel de reincidencia.

Por su parte, las multas van desde noventa salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv), hasta mil cuatrocientos cuarenta salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv). También, se contempla la imposición de acciones comunitarias para prevenir la conducta de conducir bajo el influjo del alcohol, desde veinte horas hasta noventa horas. Sumado a ello, la inmovilización de los vehículos puede ir desde un día hábil hasta veinte días hábiles.

La presente iniciativa legislativa busca tipificar penalmente la conducta de conducir en estado de embriaguez a partir del grado 3, estableciéndola como un delito de mera conducta dentro del Código Penal. Disposición que se enmarcaría en el Título XXII "Delitos contra la Seguridad Pública", específicamente en el capítulo segundo, donde se regulan los delitos de peligro común o que pueden representar un riesgo grave para la comunidad.

En este orden de ideas, tenemos que el bien jurídico protegido en esta normatividad no es otro distinto a la Seguridad Pública, entendiendo que hay ciertas conductas que, al ser ejecutadas por los ciudadanos, ponen en grave peligro a la comunidad o puede llegar a causar graves perjuicios.

En este contexto, se puede propender por que la conducción de vehículos automotores montados sobre ruedas termine siendo una actividad peligrosa o de alto riesgo, máxime

si se considera al vehículo como un objeto o elemento asimilable a un arma, que al ser utilizada en forma inadecuada o irresponsable, puede ocasionar daños en la integridad y en la vida de las personas, animales o incluso en el daño de bienes materiales.

Actualmente, la ley establece que la conducción de vehículos debe realizarse con el máximo nivel de diligencia y prudencia, y su incumplimiento configura una conducta culposa. En este sentido, resulta justificable que la ley penal sancione la conducción de vehículos, naves o aeronaves montadas sobre ruedas cuando el conductor se encuentre en estado de embriaguez o bajo el efecto de sustancias psicoactivas, ya que esta conducta representa un grave riesgo para la seguridad de la comunidad.

Y es que, si bien estos comportamientos son sancionados con penas administrativas como las multas o la suspensión del pase de conducción, los expertos consideran que dichas medidas no han sido suficientes para disminuir los niveles de accidentalidad y concientizar a la población de no mezclar el alcohol con la conducción, en aras de evitar resultados negativos como lesionados y muertes a terceros.

Ante esta realidad y la necesidad de reformar el enfoque normativo vigente, resulta pertinente analizar cómo diferentes países han regulado y penalizado estas conductas, con el fin de identificar modelos más efectivos en la reducción de la siniestralidad vial y en la concientización sobre los riesgos de conducir bajo los efectos del alcohol o sustancias psicoactivas. Por tanto, a continuación, se presenta un breve análisis comparado que examina las disposiciones legales adoptadas en distintas jurisdicciones y su impacto en la prevención de estos delitos.

ANÁLISIS COMPARADO (REGULACIÓN INTERNACIONAL PARA CONDUCTORES EN ESTADO DE EMBRIAGUEZ)

En aras de generar una serie de recomendaciones u observaciones—capaces de guiar y apoyar el planteamiento jurídico de la presente iniciativa—, el ejercicio comparativo resulta sumamente valioso, puesto que permite, en este caso particular, evidenciar las bondades y limitaciones de los marcos normativos de distintos países a la hora de tratar los riesgos asociados a la conducción vehicular en estado de embriaguez. Por ello, para el estudio comparado, se ha hecho la revisión de la regulación en Ecuador, España, México y Perú.

Así pues, para poder ordenar y sistematizar la información, resulta conveniente establecer unas variables que delimiten aquello que, de los países en cuestión, se va a comparar sobre el camino legislativo que han tomado frente al consumo de alcohol vinculado con la conducción vehicular. Por ello, en este caso, será útil saber cómo se sanciona la falta; cuáles son los límites de alcohol en sangre permitidos; cómo se tipifica el delito en los países a comparar; y cual es el número de accidentes o víctimas relacionadas a esta problemática, claramente para sopesar de manera fáctica la efectividad de dicho marco normativo frente a la reducción de los riesgos asociados a esta indeseable práctica.

Así es que, para empezar, vemos que en Ecuador, de acuerdo con el Código Orgánico Integral Penal (COIP), en el "Art. 385. Conducción de vehículo en estado de embriaguez", se determina que:

"La persona que conduzca un vehículo en estado de embriaguez, será sancionada de acuerdo con la siguiente escala:

- 1. Si el nivel de alcohol por litro de sangre es de 0,3 a 0,8 gramos, se aplicará multa de un salario básico unificado del trabajador en general, pérdida de cinco puntos en su licencia de conducir y cinco días de privación de libertad.*
- 2. Si el nivel de alcohol por litro de sangre es mayor de 0,8 hasta 1,2 gramos, se aplicará multa de dos salarios básicos unificados del trabajador en general, pérdida de diez puntos en su licencia de conducir y quince días de privación de libertad.*
- 3. Si el nivel de alcohol por litro de sangre supera 1,2 gramos, se aplicará multa de tres salarios básicos unificados del trabajador en general, la suspensión de la licencia por sesenta días y treinta días de privación de libertad (...)"*⁶

Vemos entonces que, en Ecuador, las faltas se sancionan en relación con el nivel de alcohol en sangre detectado/estableciendo tres rangos diferenciados de penalización. A medida que aumenta la concentración de alcohol, las sanciones se agravan, combinando multas económicas, pérdida de puntos en la licencia, privación de la libertad y, en los casos más graves, suspensión temporal del permiso de conducción. De igual forma, los límites permitidos se encuentran claramente definidos: a partir de 0,3 gramos por litro de sangre se considera una infracción, mientras que superar los 1,2 gramos conlleva las sanciones más severas.

Por tanto, las sanciones en Ecuador combinan medidas tanto de carácter penal como administrativo, configurando un esquema progresivo que busca desincentivar la conducción en estado de embriaguez. Combinando así las sanciones administrativas ya mencionadas, con restricciones a la libertad personal, estableciendo periodos de detención proporcionales al nivel de alcohol en sangre registrado, reforzando así el carácter disuasivo de la regulación.

Luego, con respecto a las conductas que pueden resultar fatales, están contempladas en la jurisprudencia ecuatoriana, tipificadas a partir del artículo 376 del COIP, bajo la sección segunda donde se establecen los delitos culposos de tránsito, así:

"Art. 377. Muerte culposa: la persona que ocasione un accidente de tránsito del que resulte la muerte de una o más personas por infringir un deber objetivo de cuidado, será sancionada con pena privativa de la libertad de uno a tres años,

⁶ Código Orgánico Integral Penal (2014), Artículo 385. [https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/03/COIP-art-felu-2021.pdfhttps://www.oas.org/juridico/DOCS/inecic/5_ecu_ane_con_judi_c5C3%3d3d.org%20en.pdf](https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/03/COIP-art-felu-content/uploads/downloads/2021/03/COIP-art-felu-2021.pdfhttps://www.oas.org/juridico/DOCS/inecic/5_ecu_ane_con_judi_c5C3%3d3d.org%20en.pdf)

suspensión de la licencia de conducir por seis meses una vez cumplida la pena privativa de la libertad.

Será sancionados de tres a cinco años, cuando el resultado dañoso es producto de acciones innecesarias, peligrosas e ilegítimas, tales como:

1. Exceso de velocidad.
2. Conocimiento de las malas condiciones mecánicas del vehículo.
3. Llantas lisas y desgastadas.
4. Haber conducido el vehículo más allá de las horas permitidas por la ley o malas condiciones físicas de la pól. conductor.
5. Inobservancia de leyes, reglamentos, regulaciones técnicas u órdenes legítimas de las autoridades o agentes de tránsito. (.....) 7

Además, se tipifican las lesiones personales causadas por accidentes de tránsito en el artículo 379, y si la persona conduce en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias psicoactivas se estipula que:

*"Art. 379. (...) En los delitos de tránsito que tengan como resultado lesiones, si la persona conduce el vehículo en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias estupefacientes, psicotrópicas o preparados que las contengan, se aplicarán las sanciones máximas previstas en el artículo 152, incrementadas en un tercio y la suspensión de la licencia de conducir por un tiempo igual a la mitad de la pena privativa de libertad prevista en cada caso (...)"*⁸

Lo que quiere decir que, en Ecuador se tipifica la muerte culposa y las lesiones personales causadas por accidentes de tránsito, y el delito de conducir bajo los efectos del alcohol o sustancias psicoactivas se contempla con sanciones específicas, incrementándose las penas y la suspensión de la licencia de conducir.

Por último, vemos que, pese a la existente regulación en Ecuador, durante el segundo trimestre del 2023, se registró un total de 4.995 siniestros de tránsito, de los cuales el 7,95% de los casos estaban relacionados con la conducción en estado de ebriedad o drogas, donde hubo 603 fallecidos, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos.⁹

⁷ Código Orgânico Integral Penal (2014). Artigo 377. <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/03/CODIP-act-feb-2014.pdf#?view=pdf>

⁸ Código Orgânico Integral Penal (2014). Artigo 379. <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/03/CODIP-act-feb-2014.pdf#?view=pdf>

⁹ Estatísticas de Tránsito ESTRAT. (2023). Nota Técnica: siniestros de tránsito. <https://www.academadetransito.gov.ec/estrat/>

¹⁰ Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador (INEC). (2023). Anuario Estadístico del Ecuador 2023. <https://estadisticas.ec/economia-y-vivienda/indicadores/2023/1 trimestre/NOTA TECNICA SINIESTROS ULTIMISTATE2023.pdf>

Ahora, para el caso de España, de acuerdo con el Código Penal— en el capítulo IV "de los delitos contra la Seguridad Vial"—, se estipula que, en cuanto a sanciones:

“(...) será castigado con la pena de prisión de tres a seis meses o con la de multa de seis a doce meses o con la de trabajos en beneficio de la comunidad de treinta y uno a noventa días; y, en cualquier caso, con la de privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores por tiempo superior a uno y hasta cuatro años (Art. 379. 1).

Con las mismas penas será castigado el que condujere un vehículo de motor o ciclomotor bajo la influencia de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas o de bebidas alcohólicas. En todo caso será condenado con dichas penas el que condujere con una tasa de alcohol en aire espirado superior a 0,60 miligramos por litro o con una tasa de alcohol en sangre superior a 1,2 gramos por litro" (Art. 379. 2). 10

Además, las penas se agravan si la conducción bajo los efectos del alcohol es categorizada como temeraria, definiéndose como:

"Art. 380. 1. El que condujere un vehículo a motor o un ciclomotor con temeridad manifiesta y pusiere en concreto peligro la vida o la integridad de las personas será castigado con las penas de prisión de seis meses a dos años y privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores por tiempo superior a uno y hasta seis años.

2: A los efectos del presente precepto se reputará manifiestamente temeraria la conducción en la que concurren las circunstancias previstas en el apartado primero y en el inciso segundo del apartado segundo del artículo anterior". 11

Por lo que cuya pena podría extenderse a penas de prisión entre dos a cinco años, multa de doce a veinticuatro meses y privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores durante un período de seis a diez años el que, con manifiesto desprecio por la vida de los demás, realizare la conducta descrita en el artículo anterior.¹²

Así las cosas, lo recién expuesto nos permitiría señalar que, en cuanto a sanciones, la legislación española establece sanciones administrativas (como multas y trabajos en beneficio de la comunidad) y sanciones penales (privación de libertad, de manera excarcelable), con un periodo de privación del derecho a conducir que puede variar entre uno y cuatro años, dependiendo de la gravedad del delito. Asimismo, aquí se evidencian los límites de alcohol en sangre permitidos por la ley, que son 1,2 gramos por litro, o 0,60 miligramos por litro de aire espirado. Además, acá se muestra como la tipificación del

¹⁰ Código Penal (1995). Artículo 379. <https://www.boe.es/eli/es/lo/1995/11/23/10/com>

¹⁵ Código Penal (1995). Artículo 360. <https://www.boe.es/eli/es/lc/1995/11/23/10/com>

¹² Código Penal. (1995). Artículo 381. <https://www.boe.es/eli/es/lo/1995/11/23/10/con>

delito incluye la agravante de temeridad manifiesta, lo que puede conllevar penas más severas de hasta cinco años de prisión y una mayor duración en la privación del derecho a conducir.

Ahora, de acuerdo con cifras presentadas por el Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, se estima que, en 2023, de los 862 conductores fallecidos y sometidos a autopsia y análisis toxicológico, el 53,6% dieron positivo en alcohol, drogas o psicofármacos. Además, ha habido un aumento de 0,8% en relación con el año anterior. Si bien se ha registrado un descenso de la detección de alcohol del 2,8%, ésta ha sido la sustancia más detectada en los conductores fallecidos.¹³

Por otro lado, en México, la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial establece que la conducción bajo los efectos del alcohol o drogas está penada, y aunque se trata de un país federal, la legislación establece pautas generales que deben seguir las entidades federativas y los municipios en materia de sanciones y medidas preventivas. A nivel nacional, se contempla que las autoridades competentes deben implementar medidas como la realización permanente de pruebas de alcoholemia, con el objetivo de evitar la conducción de vehículos bajo los efectos del alcohol o sustancias psicoactivas.

En cuanto a las sanciones, México aplica tanto sanciones administrativas como penales, incluyendo las primeras el retiro de la licencia o permiso para conducir por un periodo no menor a un año, y para conductores de transporte público o carga, esta suspensión se extiende a seis meses como mínimo. Estas sanciones varían según la entidad federativa, que puede definir regulaciones adicionales en función de la situación local. Además, el Código Penal Federal establece, en el artículo 171, que el conductor en estado de ebriedad o bajo el influjo de drogas será sancionado con prisión de hasta seis meses, una multa de hasta cien pesos y la suspensión o pérdida del derecho a usar la licencia de conducir. Si el conductor causa daño a personas o bienes, las sanciones pueden agravarse.

Sobre los límites de alcohol permitidos, la ley dice que no se puede conducir con una alcoholemia superior a 0.25 mg/L en aire espirado o 0.05 g/dL en sangre. Sin embargo, para motocicletas, el límite es más estricto: 0.1 mg/L en aire espirado o 0.02 g/dL en sangre. Además, para vehículos destinados al transporte de pasajeros y carga, está prohibido conducir con cualquier cantidad de alcohol en el organismo.

Por último, en cuanto a la accidentalidad vehicular en 2021, el Informe sobre la Situación de la Seguridad Vial en México destaca que el 29.3% de los siniestros registrados no especificaron si el conductor había consumido alcohol. De igual forma, se menciona que, de los incidentes en los que sí se conoció el estado del conductor, un 7.4% presentó aliento alcohólico. Dato que evidencia una ligera disminución respecto a años anteriores.

¹³ Ministerio de la presidencia, justicia y relaciones con las cortes. (2024). Más de la mitad de los conductores fallecidos en accidentes de tráfico en 2023 habían consumido alguna sustancia tóxica. <https://www.mjusticia.gob.es/es/institucional/gabinete-comunicacion/noticias-ministerio/Memoria-INTCF-sustancias-traffic-2023>

pero que sigue siendo significativo. Además, el informe señala que hubo un aumento en el porcentaje de siniestros viales con defunciones donde el alcohol estuvo presente, especialmente los fines de semana, cuando también se implementan mayores controles de alcoholimetría.

Finalmente, en Perú, la legislación establece que un conductor que sea sorprendido conduciendo bajo estado de embriaguez, su licencia de conducir será marcada con 6 puntos de penalización y según el reglamento de tránsito cuando su licencia tenga 12 puntos le será suspendido el documento y no podrá renovarlo por 3 años.

De acuerdo con la normativa vigente, la pena por conducir en estado de ebriedad o drogadicción (con alcohol en la sangre de más de 0.5 gms/litro), es no menor de seis meses ni mayor de dos años, que puede ser convertida a servicios comunitarios, además de la cancelación del brevete de conducir.

Asimismo, el artículo 111 del Código Penal estipula que: "si estando ebrio(a) se causa muerte de otra persona utilizando vehículo motorizado, configuraría el delito de homicidio culposo, castigado con una pena no menor de 4 años ni mayor de 8 años de cárcel, más cancelación de licencia de conducir o impedimento de que esta pueda renovarse"¹⁴.

No obstante, es importante resaltar que con diferencia a la legislación colombiana, en Perú, cuando una persona es sorprendida en flagrancia por un agente de tránsito, se tramita de manera célere tras la intervención de la policía, otros casos siguen su trámite al ser detenido el conductor posteriormente a la comisión del delito.

"El trámite por ser de flagranza son de atención rápida siendo puestos los detenidos por la policía a disposición de la Fiscalía y luego al juez. Se realiza la audiencia de incoación de proceso inmediato y se resuelve entre una semana hasta un mes como máximo; y si el intervenido se acoge a la terminación anticipada, en una sola audiencia sería resuelto con sentencia."

Con lo anterior, vemos que, en Perú, las sanciones por conducir bajo los efectos del alcohol incluyen medidas administrativas, como la penalización de puntos en la licencia de conducir, con la suspensión del documento al alcanzar 12 puntos, y medidas penales, como la pena de prisión que puede variar entre seis meses y dos años, o en su lugar, trabajos comunitarios. También, que la legislación establece que el límite permitido de alcohol en sangre es superior a 0,5 g/l. En cuanto a la tipificación, se contempla que, en casos de homicidio culposo por conducción ebria, la pena puede oscilar entre 4 y 8 años de cárcel, junto con la cancelación de la licencia o la prohibición de renovación de la

14	Código	Penal	Peruano	(2001).	Artículo	111
https://www2.congreso.gob.pe/sicr/RelatAgenda/proapro.nsf/ProyectosAprobadosPortal/D28FA5C9568088805256D81004D25D3e						

misma. Además, el proceso legal por conducción en estado de ebriedad se tramita de manera célere cuando el conductor es detenido en flagrancia.

Por último, en Perú, el consumo de alcohol estuvo relacionado con el 7% de los accidentes de tránsito registrados en 2023, según datos del Ministerio de Transporte y Comunicaciones. Aunque la imprudencia y el exceso de velocidad fueron las principales causas, la ebriedad sigue siendo un factor significativo en la accidentalidad vehicular, con un impacto notable en la seguridad vial del país.

VARIABLE / PAÍS	ECUADOR	ESPAÑA	MÉXICO	PERÚ
SANCIONES	Administrativas (multas, pérdida de puntos/suspensión de licencia) y penales (privación de libertad) según el nivel de alcohol en sangre.	Administrativas (multas, trabajos en beneficio de la comunidad) y penales (prisión, privación del derecho a conducir) dependiendo de la gravedad. La pena de prisión varía entre 3 a 6 meses, y la privación de la licencia entre 1 a 4 años.	Sanciones administrativas (multas, retiro de licencia de 1 año mínimo, 6 meses para transporte público o carga) y penales (prisión hasta 6 meses, multa hasta 100 pesos y pérdida de licencia, con agravamiento si hay daño)	Sanciones administrativas (Penalización de 6 puntos en la licencia; suspensión al alcanzar 12 puntos) y penales (prisión de 6 meses a 2 años o trabajos comunitarios por conducir ebrio. En caso de homicidio culposo por ebriedad, pena de 4 a 8 años de cárcel y cancelación de la licencia).
LÍMITE ALCOHOL EN SANGRE	A partir de 0,3 g/L se considera infracción. Se establecen tres rangos: 0,3-0,8 g/L, 0,8-1,2 g/L y más de 1,2 g/L, con sanciones progresivas.	Límite de 0,60 mg/L en aire espirado o 1,2 g/L en sangre.	Límite de 0,25 mg/L en aire espirado o 0,05 g/dL en sangre. Para motocicletas: 0,1 mg/L o 0,02 g/dL. Prohibido para transporte público y carga.	El límite de alcohol en sangre debe ser superior a 0,5 g/L.
TIPIFICACIÓN DEL DELITO	COIP tipifica la conducción bajo efectos de alcohol o drogas, con sanciones específicas, y también la muerte culposa y lesiones en accidentes.	El Código Penal español tipifica la conducción bajo los efectos del alcohol o drogas con sanciones específicas, y agrava la pena en casos de conducción temeraria.	Código Penal tipifica como delito la conducción bajo los efectos del alcohol o drogas, estableciendo sanciones conforme a lo dispuesto en el artículo 171.	Homicidio culposo por conducción en estado de ebriedad con pena de 4 a 8 años de prisión, cancelación de licencia o prohibición de renovación.
NÚMERO ACCIDENTES Y VÍCTIMAS	El 7,95% de siniestros de tránsito en 2023 estuvieron	En 2023, el 53,6% de los conductores fallecidos dieron positivo en alcohol.	29,3% de los siniestros no indicaron si el conductor	El 7% de los accidentes de tránsito en 2023 estuvieron

	relacionados con alcohol o drogas, con 603 fallecidos.	drogas o psicofármacos, con un aumento del 0,8% respecto al año anterior.	consumió alcohol. De los incidentes conocidos, el 7,4% presentó aliento alcohólico	relacionados con el consumo de alcohol (de un total de 87.000 accidentes).
--	--	---	--	--

Así las cosas, a grandes rasgos, en los cuatro países analizados (Ecuador, España, México y Perú), las sanciones por conducir en estado de embriaguez se dividen en medidas administrativas y penales, aunque con diferencias clave en su aplicación y severidad. En Ecuador, se imponen sanciones progresivas de acuerdo con el nivel de alcohol en sangre, con multas y pérdida de puntos en la licencia, que pueden culminar en la suspensión de la misma.

España y Perú también implementan sanciones administrativas, como multas o trabajos comunitarios, pero su marco penal es más estricto, con penas de prisión que van de 3 a 6 meses en España, y de 6 meses a 2 años en Perú, con agravantes como el homicidio culposo en ambos países, que puede conllevar penas de prisión de entre 4 y 8 años. México, por su parte, tiene sanciones tanto administrativas, como la suspensión de la licencia y multas, como penales, pero su pena de prisión es más baja (hasta 6 meses), lo que refleja un enfoque algo más moderado. Estas diferencias sugieren que, en general, los países con penas más severas en cuanto a prisión y la cancelación de la licencia parecen estar tomando un enfoque más disuasivo.

En relación con los límites de alcohol en sangre, los países presentan variaciones que reflejan sus respectivos enfoques frente a la seguridad vial. España y Ecuador se alinean en un límite de 1,2 gramos por litro de sangre, lo que parece ser un estándar en países con un enfoque más riguroso. En contraste, México establece un límite más bajo (0,05 g/dl), mientras que Perú se encuentra en un punto intermedio con un límite de 0,5 g/L.

Ciertamente, es interesante notar que los países con límites más bajos, como México, podrían tener una postura más preventiva, mientras que los más altos, como España y Ecuador, podrían estar enfocados en sancionar más severamente las infracciones ya cometidas. En términos de efectividad, parece que un límite más estricto podría contribuir a reducir el riesgo de accidentes, dado que los efectos del alcohol empiezan a ser peligrosos incluso en niveles más bajos.

Respecto a la tipificación del delito, en todos los países existe un marco normativo que tipifica la conducción bajo los efectos del alcohol o drogas, con variaciones en la severidad según el tipo de infracción. En Ecuador, la tipificación es clara, estableciendo sanciones que van desde multas hasta prisión dependiendo del nivel de alcohol en sangre. España y Perú también tienen un enfoque bastante detallado, con agravantes por conducción temeraria, y en Perú se contempla el homicidio culposo en situaciones de ebriedad.

México, por su parte, tiene una regulación menos estricta en cuanto a la pena de prisión, pero también contempla sanciones por daño causado. La tipificación clara de estos delitos contribuye a que los sistemas judiciales puedan responder de manera más rápida y adecuada a los siniestros viales, lo cual es crucial para reducir la impunidad y asegurar la justicia.

Finalmente, los porcentajes de accidentes relacionados con el consumo de alcohol varían, aunque en todos los países se reconoce que el alcohol es un factor significativo en los accidentes de tránsito. En Ecuador, el 7,95% de los accidentes fueron vinculados al consumo de alcohol; en España, más de la mitad de los conductores fallecidos (53,6%) dieron positivo por alcohol o drogas, lo que refleja un problema mucho más amplio; en México, el 7,4% de los accidentes tuvieron relación con el consumo de alcohol; y en Perú, el 7% de los accidentes también estuvieron relacionados con la ebriedad. Estos datos sugieren que, aunque el consumo de alcohol no sea la única causa de los accidentes, sí es una de las principales, y en países como España, el impacto del alcohol en los siniestros es considerablemente más alto, viendo que en países de la región el porcentaje ronda el 7% en todos los casos analizados.

RECOMENDACIONES DEL ANÁLISIS COMPARADO

Por eso, como resultado final de este breve análisis comparado, sería justo establecer, primero, que se recomienda adoptar un límite más bajo de alcohol en sangre, similar al de México (0,05 g/dl), para aumentar la prevención antes de que los conductores alcancen niveles peligrosos. Además, Colombia podría beneficiarse de la implementación de un sistema de penalización que combine sanciones administrativas, como la pérdida de puntos y la suspensión de la licencia, con sanciones penales más severas para los casos más graves, como los homicidios culposos.

Por último, cabe mencionar que la tipificación de los delitos debe ser clara y precisa, con agravantes en situaciones de temeridad, y con procesos judiciales ágiles que permitan sancionar rápidamente a los infractores. A nivel de accidentes, Colombia debería intensificar los esfuerzos en la educación vial y en el control del consumo de alcohol, utilizando los ejemplos internacionales como base para crear una respuesta integral que busque reducir el impacto de este problema en la seguridad vial.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el

cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente. d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual. e) <Literal INEXEQUIBLE> f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos. PARÁGRAFO 1o. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto. PARÁGRAFO 2o. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación. PARÁGRAFO 3o. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992. Sobre el particular, debe tenerse en cuenta lo indicado por el Consejo de Estado en Sentencia 02830 de 16 de julio de 2019 (M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio), en la cual manifestó: No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, lo que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna. Por lo anterior, se estima que, por su contenido general, el presente proyecto de ley no genera por sí mismo conflictos de interés para su discusión y votación, toda vez que no crea un beneficio particular, actual y directo para los congresistas.	En todo caso, la descripción de los posibles conflictos de interés que puedan presentarse frente al trámite o votación de la presente iniciativa no exime a cada congresista de identificar otras circunstancias en las que pueda encontrarse inmerso y de declarar el impedimento correspondiente. 4. IMPACTO FISCAL El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 dispone: ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso. Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces. Ahora bien, para la interpretación del artículo transcrito debe tenerse en cuenta lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-502-07 de 4 de julio de 2007 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa); providencia en la cual se señaló: 35. Ciertamente, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley. Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los congresistas – o las bancadas – tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar
sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo. Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso. Pero, además, el Ministerio podría decidir no intervenir en el trámite de un proyecto de ley que genere impacto fiscal o simplemente desatender el trámite de los proyectos. Ello podría conducir a que el proyecto fuera aprobado sin haberse escuchado la posición del Ministerio y sin conocer de manera certera si el proyecto se adecua a las exigencias macroeconómicas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En realidad, esta situación ya se presentó en el caso analizado en la Sentencia C-874 de 2005 – atrás reseñada – y el Presidente de la República objetó el proyecto por cuanto el Ministerio de Hacienda no había conceptualizado acerca de la iniciativa legal. Sin embargo, como se recordó, en aquella ocasión la Corte manifestó que la omisión del Ministerio de Hacienda no afectaba la validez del proceso legislativo. 36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experiencia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del	proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda. Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente. (Subrayado y negrita fuera de texto) Así, atendiendo a la interpretación de la Corte Constitucional, se advierte que una copia del proyecto será remitida al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que esa carter emitiera concepto sobre sus eventuales implicaciones fiscales y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Con la información técnica, presupuestal y operativa actualmente disponible no resulta posible determinar ni cuantificar de manera cierta los eventuales costos fiscales derivados de la implementación de la iniciativa. Su impacto dependerá, entre otros aspectos, del número de investigaciones, procesos y condenas que se generen como consecuencia de la tipificación penal prevista en el proyecto, así como de los efectos que su aplicación pueda producir sobre el sistema de justicia y el sistema penitenciario y carcelario. La estimación detallada de dichos efectos deberá efectuarse durante el trámite legislativo con la participación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de las entidades competentes, de acuerdo con sus competencias y con la información técnica y fiscal disponible. En todo caso, la implementación de las medidas que impliquen erogaciones con cargo a recursos públicos deberá sujetarse a las disponibilidades presupuestales, al Marco Fiscal de Mediano Plazo, al Marco de Gasto de Mediano Plazo y a las normas orgánicas de presupuesto, sin perjuicio de las competencias del Gobierno Nacional en materia de programación, asignación y ejecución presupuestal.

Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría General de la República.

Artículo 5°. Reglamentación. El Gobierno Nacional expedirá, dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, la reglamentación necesaria para su implementación.

Artículo 6°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

GUSTAVO MORENO HURTADO
SENADOR DE LA REPÚBLICA

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 08 de Septiembre del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto Legislativo _____
No. 239/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:

~~SECRETARIO GENERAL~~

 GustavoMoreno

 GustavoMorenoHurtado

© GustavoMoreno_5

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	-----

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto autorizar al Gobierno Nacional para establecer precios diferenciales en los combustibles como medida de compensación social a favor de los habitantes de las zonas de exploración, producción y refinación, así como disponer el diseño de una estrategia complementaria de compensación social, económica y ambiental a favor de los habitantes de estas zonas.

2. JUSTIFICACIÓN

La explotación de los recursos naturales es una actividad clave para el desarrollo humano, ya que proporciona bienes y servicios necesarios para la permanencia de la vida en la Tierra. Sin embargo, su impacto en los ecosistemas varía según la intensidad con la que se realice, pudiendo generar desde cambios leves hasta alteraciones irreversibles.

En particular, las actividades de exploración, producción y refinación de hidrocarburos no solo afectan el medio ambiente, sino también a las comunidades cercanas, que muchas veces enfrentan problemas sociales y económicos derivados de estas actividades. Los efectos negativos de la explotación petrolera incluyen la contaminación del suelo y del aire, la pérdida de biodiversidad y el desplazamiento de comunidades. Además, la dependencia económica de la industria extractiva puede generar vulnerabilidad en las economías locales, afectando la estabilidad y el bienestar de los habitantes de estas regiones.

Por esta razón, es esencial establecer mecanismos que permitan compensar a las poblaciones afectadas por los pasivos ambientales y sociales derivados de estas actividades. Es fundamental implementar estrategias que no solo minimicen el daño ecológico, sino que también garanticen una retribución justa a las comunidades impactadas. Esto incluye la inversión en infraestructura, educación, salud y desarrollo sostenible, así como la aplicación de mecanismos que beneficien directamente a los territorios en los que se desarrollan estas actividades. Una de las medidas más efectivas en este sentido es la oferta de precios más bajos de los combustibles para los habitantes de estas zonas, como una forma de reconocer los efectos que enfrentan por las actividades de exploración, producción y refinación de hidrocarburos en sus territorios. De esta manera, se busca equilibrar los efectos negativos de estas actividades con mejoras tangibles en la calidad de vida de quienes habitan estas regiones.

En el caso de Colombia, un país con una fuerte dependencia de la extracción de petróleo, es necesario diseñar políticas públicas que equilibren el crecimiento económico con la

protección ambiental y social. Esto implica no solo garantizar el cumplimiento de regulaciones ambientales estrictas, sino también asegurar que las regiones en las que se desarrollan actividades de exploración, producción y refinación reciban un trato preferencial en términos de inversiones y beneficios económicos.

La compensación por los pasivos ambientales es una cuestión de justicia ambiental y social. Si bien la explotación de recursos naturales contribuye al desarrollo económico del país, es imperativo que los beneficios derivados de esta actividad sean distribuidos de manera equitativa. Esto permitiría mejorar la calidad de vida de las comunidades afectadas y reducir las desigualdades generadas por la actividad extractiva.

LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES

La explotación de recursos naturales se refiere a las actividades de extracción y procesamiento de la materia disponible en la naturaleza por parte del ser humano, con fines de obtención de energía, insumos industriales o para los productos de consumo.

Según Fuentes (1998) la explotación de un ecosistema puede darse de forma natural, como lo es el caso de las aves migratorias que permanecen durante algún tiempo en un humedal y aprovechan los bienes y servicios ambientales que éste les provee; pero lo más frecuente es la explotación producida por el hombre, que actúa como consumidor primario y secundario (alimentándose de vegetales y animales) y como descomponedor (cuando, por ejemplo, quema madera).

En un ecosistema equilibrado, la energía fluye a través de los diferentes organismos que lo componen; cuando el hombre extrae una parte de la energía, el ecosistema reacciona de alguna forma ante esta falta de la misma, conforme a la intensidad de la explotación que se realice. Para ello, Fuentes (1998) identifica tres tipos de explotación:

- A. Se refiere a *explotación escasa* cuando se extrae poca biomasa, como por ejemplo cuando se entresaca los árboles de un bosque. El ecosistema puede seguir con las mismas especies que antes con algunas variaciones de equilibrio entre ellas.
- B. *Explotación mediana*, ocurre cuando se suprime, por ejemplo, el matorral y parte de los árboles de un bosque mediterráneo para convertirlo en dehesa aprovechable para pasto. En este caso, en particular se ha disminuido el número de especies de un ecosistema y se modifican las relaciones entre las especies que se conservan, pero aun logra permanecer la estabilidad del ecosistema.
- C. La *explotación intensa*, por su parte, se da cuando se extrae una considerable cantidad de biomasa, como ocurre, por ejemplo, en el monocultivo. En este tipo de plantación, se cultiva intensamente una sola especie. Para este caso, se pierden los mecanismos de regulación del ecosistema y, en consecuencia, el agricultor tiene que proporcionarlos de una forma artificial. Se extrae una gran cantidad de energía en forma de cosechas, pero el agricultor, a su vez, tiene que gastar una

apreciable cantidad de energía en los mecanismos de regulación, usando para ello diversas técnicas como abono, pesticidas, riego, etc. Cuando se da la explotación intensa, el hombre no logra proporcionar los mecanismos adecuados de regulación y se puede presentar una degradación irreversible del ecosistema, sin posibilidad de recuperación, como es el caso de la erosión del suelo o contaminación de los elementos del ambiente.

Asimismo, cabe resaltar que los recursos naturales aprovechables por el hombre pueden dividirse en dos categorías:

- La primera, son los renovables: actividades como la agricultura, la ganadería, la explotación forestal, la caza y la pesca explotan este tipo de recursos que son para la naturaleza fáciles y rápidos de recuperar. Así pues, el rendimiento presente y futuro que se obtenga de estos recursos dependerá en parte, del uso que se haga de ellos.
- Contrario a lo anterior, como su nombre lo indica los no renovables son aquellos recursos que existen en cantidades limitadas porque la naturaleza los renueva con mucha lentitud. En este grupo se encuentran los minerales y los combustibles fósiles, cuya explotación terminará algún día en que se agoten. En el caso de los minerales cabe la posibilidad de reciclarlos. Ante ello, se puede determinar que el hombre utiliza energía contenida en los alimentos para realizar sus actividades vitales (energía endosomática). También utiliza otro tipo de energía no alimentaria para ejercer actividades cuyo conjunto constituye el desarrollo y la civilización (energía exosomática).

Así pues, la insostenibilidad del consumo se refleja claramente en la demanda energética per cápita, por ejemplo, para finales del siglo XX se estimó que la energía exosomática era de 1'65 toneladas equivalente de petróleo (tep) por habitante y año. No obstante, dicha distribución ha sido históricamente desigual, pues mientras que en EEUU el consumo per cápita era 7'88 tep, más del doble que el gasto de un ciudadano europeo perteneciente a los países más desarrollados, que estuvo en 3'46 tep, Japón y Rusia se encuentran con consumos cercanos a 4 y 5 tep. India en 0'36 tep y China cerca a 1'19 tep (Selma, 2008). Cabe aclarar que el 78% de la energía exosomática producida proviene de los combustibles fósiles (33% petróleo, 27% de carbón y 18% de gas natural), el 17% proviene de fuentes renovables (energía hidráulica y de la biomasa) y el 5% restante proviene de la energía nuclear.

Acercas de los recursos no renovables se conoce que en 1995 las reservas de petróleo y gas eran menores que las de 1970, debido al hallazgo de nuevos yacimientos. Con el paso del tiempo, la alta demanda y el consumo por dichos combustibles fósiles para diferentes actividades industriales e incluso, para la vida cotidiana (como el transporte), ha aumentado la necesidad de incorporar nuevas estrategias para su producción debido a su carácter limitado y finito. Pese a que existen algunas reservas en el mundo de dichos combustibles no conocidas que podrían ser muy grandes, al fin y al cabo, son finitas y se agotarán en un mediano plazo.

A esto se suma, que los productos procedentes de su combustión no se combinan nuevamente para reconstruir esos mismos u otros combustibles, por lo contrario, la evidencia ha demostrado que su utilización ha dado lugar a productos contaminantes en la medida que generan impactos ambientales y en la salud de las comunidades.

A continuación, se presenta un breve contexto de cómo se encuentra la explotación de combustibles en Colombia.

Explotación de combustibles en Colombia

En el país, la producción de combustibles se encuentra vinculada a la extracción de petróleo y gas natural. Los municipios productores de combustible en el país se encuentran principalmente en las regiones del Oriente y Sur, donde se concentran los campos petroleros.

En el informe de georreferenciación de hidrocarburos de 2021, Campetrol reveló que Meta, Casanare, Arauca, Santander y Huila representan el 86,6% del total de la producción de petróleo nacional, siendo Meta el departamento con más barriles al reportar 351 kbpd, una participación del 50,6%1. Los municipios que más contribuyen a la producción son Puerto Gaitán, Acacias y Castilla Nueva, que sumados alcanzan más de 293 kbpd a través de campos como Rubiales, que equivalen a 13,2% del total.

Para el año 2024, la producción de petróleo en Colombia tuvo un aumento de 0,6% en comparación con las cifras del mismo periodo de 2023. Es así como entre enero y agosto del mismo año, se registró una producción promedio de 780,3 mil barriles diarios (Campetrol, 2024). En mayo, la producción alcanzó los 787.762 KBPD.

El campo Cao Sur Este se convirtió en el tercer mayor productor de petróleo en Colombia. No obstante, pese a estas cifras alentadoras, se registró que el 54% de los pozos mostró una disminución, de los 342 campos de petróleo activos en Colombia, solo 2 (Cao Sur e Indico) representan el 65% del aumento en la producción post pandemia.

Respecto a lo anterior, la ANH afirmó que Colombia al finalizar el año 2024 experimentó en su producción petrolera una caída del 2,6%, pasando de 2.073 millones de barriles de petróleo en reserva (en 2023) a 2.019 millones de barriles en el año 2024. Posteriormente, el país culminó el tercer trimestre del 2024 con una producción de 755.469 barriles diarios (ANH, 2025).

Cabe mencionar que los recortes en la producción petrolera se deben, en parte, a la política de no suscribir nuevos contratos de exploración, de yacimientos nuevos de petróleo en este periodo del año anterior (ver imagen 1).

Algunos de los municipios más destacados en la producción de petróleo y gas natural son: Arauca, Tame, Saravena, Araucquita, Yopal, Aguszul, Tauramena, Monterrey, Villavicencio, Acacias, Granada, Restrepo, Mocoa, Villagracán, Orto, Puerto Asís, Maicao, Riohacha, Neiva, Campoalegre, Palermo, Chiquinquirá, Tunja, Sogamoso, Montería, Planeta Rica y San Andrés.

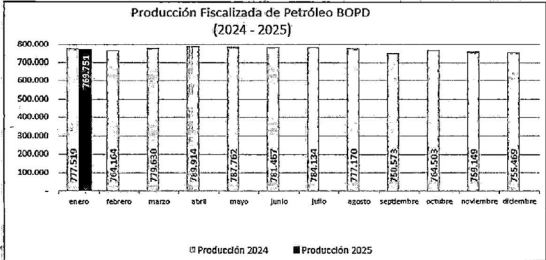


Imagen 1. Producción Mensual de Hidrocarburos 2024-2025. Fuente: ANH, 2025.

En cuanto al proceso de refinación, el país cuenta con cuatro (4) refinерías ubicadas en el Distrito de Barrancabermeja, Cartagena, Floreña (Yopal) y Orto. Conforme a su participación en el mercado, se pudo determinar que la refinерía de Barrancabermeja aporta el 75% de la capacidad de refinación del país.

La refinерía de Barrancabermeja inició operaciones el 18 de febrero de 1922 con un alambique sencillo que usaba la leña como fuente de calor para destilar crudo y una producción de 1.500 barriles por día. Cien años después, cuenta con capacidad para procesar hasta 250 mil barriles por día de crudo y convertirlos en productos combustibles de calidad, y petroquímicos como los aromáticos, parafinas y polietileno. Está compuesta por 64 unidades de refinación, 32 de servicios industriales, un centro de optimización desde donde se comandan sus operaciones de manera remota y segura, y 351 tanques de almacenamiento (Ecopetrol, 2022).

La refinерía de Cartagena por su parte, está conformada por un complejo industrial y de refinación que produce combustibles, gases y productos industriales. Exporta entre el 20% y el 25% de su producción al mercado petrolero internacional.

En el año 2021, en las refinерías de Cartagena y Barrancabermeja registraron cargas cercanas a 363 mil barriles por día (KBPD) y si tenemos en cuenta que la producción promedio de petróleo fue de 736,4 KBPD, quedó un excedente de 373,4 KBPD para la exportación.

La industria de hidrocarburos, en particular en los procesos de producción de petróleo como exploración, perforación, refinación, transporte, almacenamiento y distribución del mismo, sin duda alguna, prometen la expansión de las economías, en la medida que generan empleo, desarrollo de infraestructura y un aumento en los ingresos por concepto

de regalías e impuestos. Contrario a la teoría, en las zonas estudiadas del territorio nacional se han evidenciado fuertes controversias asociadas principalmente al concepto de crecimiento y desarrollo económico, ya que dentro del mercado no se han incluido en gran medida, la responsabilidad en la generación de impactos ambientales y sociales que por años han percibido sus habitantes y que transforma la estructura de los ecosistemas.

Generación de impactos ambientales y sociales en zonas productoras

Es fundamental comprender que cualquier actividad extractiva tiene consecuencias ambientales que impactan los territorios donde se desarrollan, teniendo en cuenta que las distintas fases de la explotación de petróleo y sus prácticas conllevan a un deterioro del ecosistema como consecuencia de los macroprocesos de la actividad industrial. Además, no se puede desconocer que la quema de los combustibles fósiles constituye la principal causa del calentamiento global (Bravo, 2007).

Pese a que las regiones tropicales donde se alberga la mayor densidad de fauna y flora son muy importantes para las acciones de cuidado ambiental global y hogar de múltiples comunidades indígenas y ancestrales, la industria petrolera considera que cualquier degradación se puede controlar por medio de la tecnología y sólo se observan dichos fenómenos negativos mientras dura el proyecto; sin embargo, algunos estudios demuestran que, si bien la toxicidad del combustible fósil disminuye al degradarse (biológica o físicamente) continúa siendo fuente de contaminación para todos los organismos que se presentan en el ecosistema por largo tiempo y, no obstante, el impacto no se restringe únicamente a la zona delimitada del proyecto.

Las actividades responsables del daño ambiental pueden dividirse en tres grupos: perforación, producción y manejo de residuos sólidos y líquidos (Vargas, 2020). Durante el proceso de perforación se cuentan actividades como el montaje de todos los equipos necesarios para realizar las operaciones, los lodos base agua y base aceite que se manipulan y los recortes que se llevan a la superficie. Durante esta actividad, considerando la necesidad de construir vías de acceso, se generan daños sobre la flora y la fauna del ecosistema, teniendo en cuenta los procesos de deforestación a los que el terreno se somete con el fin de realizar toda la infraestructura vial y el montaje de la infraestructura petrolera ocasionando procesos de destrucción de hábitat para las especies y la pérdida o desplazamiento de éstas. El suelo también se ve fuertemente afectado durante los trabajos de perforación, ocasionando la pérdida de propiedades y la imposibilidad de ejercer procesos de agricultura y restauración de flora a corto y mediano plazo.

Por otro lado, durante estos procesos de perforación se han generado desechos contaminantes, donde los más importantes son los cortes y lodos de perforación. En este proceso, se trituran las rocas a profundidades que pueden llegar hasta los 6 kilómetros de profundidad.

Los cortes de perforación se componen principalmente de rocas, que dependiendo de la estrategia local, puede incluir sustancias radiactivas, metales pesados y otros elementos contaminantes (Bravo, 2007). Todos estos agentes contaminantes entre mayor sea la profundidad de la perforación, se genera mayor cantidad de desechos a medida que también se incrementan los niveles de toxicidad.

Respecto a los lodos de perforación, éstos contienen una gran variedad de aditivos químicos y metales pesados tóxicos, sales inorgánicas, detergentes e inhibidores de corrosión, que bombean al pozo productor para funcionar como refrigerante y lubricante a la broca o como herramienta, para evitar la corrosión, el derrumbe de las paredes del pozo y control de los líquidos que se encuentran en las formaciones del subsuelo.

En cuanto a las actividades de producción, se trata del proceso de extracción del crudo, por el cual se moviliza el crudo a la superficie junto con el agua de la producción proveniente del yacimiento. Uno de los principales impactos se relaciona con la contaminación de los recursos hídricos, especialmente por la captación al perforar los pozos y la disposición de de las aguas que provienen de la producción y que no son tratadas de una forma adecuada para su posterior vertimiento.

La presencia de aquellas plataformas produce un impacto importante, en tanto llega a alterar el comportamiento y la vida silvestre, especialmente en infraestructuras instaladas muy cerca de espacios de apareamiento, alimentación, desove y rutas de migración de ciertas especies (Bravo, 2007). Adicionalmente, el ruido y la luz son fuentes de alteración de los patrones de comportamiento e interfieren con las rutas de mamíferos, aves y peces y, el calor producido en la plataforma sobrecalienta el ambiente generando impactos sobre todo en aquellas especies que tienen un nicho ecológico muy demandante.

Por último, durante el manejo y la disposición de los residuos sólidos y líquidos, se cumple con todas las actividades del proceso de explotación del pozo, por lo tanto, se afectan los cuerpos de agua, principalmente por el vertimiento de las aguas usadas del proceso de explotación y las que provienen de la producción afectando las propiedades de los cuerpos acuáticos y con ello, la fauna y flora acuática. Además, la calidad del aire no se queda atrás. Ésta se ve afectada por todas las emisiones de contaminantes como óxidos de nitrógeno y dióxido de carbono durante las actividades industriales petroleras.

Muchos de estos desechos son posicionados en piscinas completamente abiertas al medio ambiente y sin recibir ningún tipo de tratamiento, donde también se acomodan todos aquellos desechos generados durante el reacondicionamiento de los pozos petroleros, limpieza del crudo y otras sustancias adheridas en las tuberías, lo que maximizan los focos de contaminación, teniendo en cuenta que dichos desechos migran a las capas subterráneas del suelo y las piscinas llegan a desbordarse durante las temporadas de lluvia abundante, contaminando las fuentes acuáticas superficiales. Por ejemplo, se estima que, en el Mar del Norte, hay 1.5 millones de toneladas de lodos contaminados depositados en el fondo del mar, de las cuales al menos 166.000 toneladas contienen petróleo, lo que fomentaría la formación de cambios en la composición de las

comunidades marinas, y favoreciendo todas aquellas especies tolerantes a la contaminación (Granier; 1997). No obstante, también se deben considerar todas aquellas consecuencias socioeconómicas en los territorios. En zonas aledañas a todas aquellas plataformas petrolíferas, se han registrado gran cantidad de contenido de hidrocarburos policíclicos aromáticos en los tejidos de los peces, lo que indica la posibilidad del desarrollo de enfermedades hepáticas en las poblaciones que dependen de los peces para su alimentación (Bravo, 2007). Por otro lado, a pesar de que la extracción de petróleo entrega parte de dinero por las regalías a las alcaldías de los municipios y se deben destinar a todas aquellas veredas cercanas a los yacimientos y las zonas de extracción, muchas comunidades se quejan de la falta de percepción de estos dineros. Como consecuencia, hay muchas comunidades que han tenido que transformar sus formas de vida en orden de las actividades extractivas, de manera que el dinero generado por la extracción del petróleo no se invierte adecuadamente en el desarrollo social y económico de la región evidenciándose como falta de inversión en infraestructura, educación, salud y otros servicios esenciales. Un ejemplo de ello es el caso de las comunidades que habitan en las veredas de San Isidro de Chichimene y La Esmeralda, en el departamento del Meta, que viven muy cerca de la influencia de las actividades de empresas petroleras como Ecopetrol. Ambos municipios en un principio eran veredas pequeñas dependientes de municipios más grandes y cuyas actividades económicas se basaban en la agricultura, la ganadería y la pesca. Con la exploración y descubrimiento del campo petrolero de Chichimene en 1969, primero por la Compañía Chevron y posteriormente, operado por Ecopetrol a partir del 2000, las veredas comenzaron a experimentar cambios en sus entornos como construcción de carreteras, fábricas y sus desechos, almacenes y bases del ejército (Chávez, 2014), de manera que incidió en la transformación del tejido social con la llegada de nuevos colonos y trabajadores y fomentando la aparición de prostitución y delincuencia. Si bien, hace más de sesenta años se hizo la construcción de una escuela pública, se debe reconocer que las veredas de Chichimene y la Esmeralda no cuentan con un centro de salud de alto nivel, ni estación de policía, pero sí posee una base militar que lleva más de veinte años. No obstante, los trabajos realizados por la petrolera como las actividades de impacto sísmico, han afectado las actividades económicas de las personas, como la aparición de aguas contaminadas que surten los hogares y los negocios, muertes masivas en criaderos de peces como consecuencia del ruido y los fuertes olores a Naftalina. Asimismo, como resultado de la ingesta de agua proveniente de algunas fuentes hídricas contaminadas con vertimientos tóxicos como arsénico, cadmio, mercurio, plomo, zinc y cobre; que en aquellas regiones petroleras son concentraciones muy superiores a los	niveles estipulados por la Organización Mundial de la Salud (OMS)², muchas personas han presentado enfermedades y erupciones cutáneas desconocidas pero que son síntomas comunes en zonas afectadas por la extracción de petróleo y, cuyos efectos sobre la salud a largo plazo han requerido de procedimientos médicos continuos para su tratamiento. Otro caso que representa una consecuencia de las afectaciones en las actividades extractivas de petróleo sucedió en Barrancabermeja, un municipio cuyas actividades sociales y económicas giran en torno a la industria petrolera desde 1.918 con las primeras explotaciones de crudo y cuya refinería tiene la mayor producción de combustible del país, representando aproximadamente más del 3% de la producción nacional de acuerdo con cifras de Fedesarrollo (Martínez, 2018). Sin embargo, la contaminación de las ciénagas y de los ecosistemas hídricos ha sido persistente, de manera que quienes más se han visto afectados han sido los pescadores de la zona y las comunidades de las veredas aledañas a "El Llanito". Es importante comprender que la ciénaga es fuente de empleo, alimento y un espacio de contemplación para turistas y habitantes; sin embargo, se han registrado múltiples incidentes en los años 1990, 1992, 2011, 2014, 2019 y el más reciente en 2022, que generaron la reducción de peces y respectivamente, una caída en las ventas teniendo en cuenta que las personas afirman que no están interesadas en comprar alimentos que pueden estar contaminados. Además, se registra que el último derrame de petróleo, muchas familias afectadas se vieron forzadas a abandonar sus hogares y sus fuentes de ingresos, agudizando la crisis (Ochoa, 2020). En ese orden de ideas, la extracción de petróleo en regiones como Barrancabermeja y otras zonas no sólo genera impactos ambientales devastadores, sino también efectos socioeconómicos que afectan profundamente a las comunidades locales. La contaminación de cuerpos de agua, la alteración de ecosistemas y la degradación de la calidad de vida de los habitantes son consecuencias directas de las prácticas industriales. A pesar de los recursos generados por la explotación petrolera, las comunidades frecuentemente no perciben los beneficios de estos dineros, lo que perpetúa la pobreza y la falta de desarrollo en áreas cercanas a los yacimientos. Así, las afectaciones en la salud pública, la pérdida de medios de vida y la transformación negativa del tejido social ² El mercurio, que está presente de forma natural en la corteza terrestre, se libera al medio ambiente a través de la actividad volcánica, la erosión de las rocas y la actividad humana. Esta última es la principal causa de las emisiones de mercurio. Sobre todo durante la combustión de carbón en centrales eléctricas, calefacciones y cocinas, procesos industriales, la incineración de desechos y la extracción de mercurio, oro y otros metales en la minería. El mercurio es tóxico para la salud y puede ser muy perjudicial durante el desarrollo intrauterino y la primera infancia. ³ Todas las personas están expuestas a algún grado de mercurio, principalmente a través del consumo de pescado, y marisco, contaminados y de la inhalación de vapores de mercurio elemental desprendidos en procesos industriales. Se ha calculado que, en determinadas poblaciones que practican la pesca de subsistencia, entre 1.5 y 17 de cada mil niños presentan trastornos cognitivos causados por el consumo de pescado contaminado con mercurio (OMS, 2024).
reflejan la necesidad urgente de implementar prácticas de extracción más responsables y sostenibles. Compensación al precio de combustible en Colombia, caso de las zonas fronterizas En Colombia existen mecanismos vigentes que actúan como instrumentos de compensación económica aplicables al precio de los combustibles líquidos derivados del petróleo. El principal de ellos es el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), creado con el objetivo de mitigar el impacto de la volatilidad de los precios internacionales sobre el mercado interno. Este Fondo estabiliza los precios de la gasolina motor corriente (GMC) y del ACPM (diésel) mediante compensaciones a refinados o importadores cuando el precio interno se encuentra por debajo del precio de referencia internacional. Aunque en el último año el precio de la gasolina ha exigido menores niveles de compensación, el diésel continúa siendo subsidiado, lo que representa una carga fiscal considerable. Para el 2024, se estimó que el costo fiscal del FEPC ascendía aproximadamente en 1,85 billones de dólares estadounidenses. Adicionalmente, el país cuenta con un Régimen Especial de Combustibles para Zonas de Frontera (ZDF), que contempla una estructura de precios diferenciada para los combustibles en municipios fronterizos. Esta diferenciación tiene fundamentos legales, económicos y técnicos y busca garantizar el acceso a combustibles legales a precios competitivos, prevenir el contrabando y promover el desarrollo económico y social en regiones con condiciones particulares debido a su cercanía con otros países. Contrabando de combustibles y diferencial de precios A diferencia de sus países vecinos, Colombia ha mantenido durante casi tres décadas precios significativamente más altos en los combustibles. Esta situación ha generado un problema estructural de contrabando de combustibles líquidos, particularmente en los municipios fronterizos con Venezuela. En 2010, por ejemplo, la diferencia era tan marcada que con lo que costaba un galón de gasolina en Colombia se podían adquirir hasta 30 galones en Venezuela (González, 2010), lo que generó un fuerte incentivo económico para el contrabando. Este fenómeno ha tenido un gran impacto negativo en la economía nacional y en la recaudación tributaria. Según cifras publicadas por El Espectador (2010), ese año se dejaron de percibir alrededor de 647 mil millones de pesos por impuestos relacionados con esta actividad ilícita. De esa cifra, 240 mil millones correspondieron al contrabando técnico y 218 mil millones al contrabando ordinario, lo que representa un detrimento fiscal de 418 mil millones de pesos anuales. En respuesta, el Estado colombiano implementó una estrategia integral de carácter judicial y económico para mitigar los efectos del contrabando derivado del diferencial de	precios en las zonas fronterizas. Esta estrategia se consolidó a través de la Ley de Fronteras, que establece medidas como la exención de impuestos (IVA e Impuesto Global) en los municipios más afectados, así como el endurecimiento de penas para quienes participan en actividades de contrabando. Desde mediados de los años noventa, se han expedido varias leyes que conforman el marco legal del régimen especial fronterizo, entre las que se destacan la Ley 191 de 1995, la Ley 383 de 1997, la Ley 633 de 2000, la Ley 681 de 2001 y la Ley 788 de 2002. Estas disposiciones establecen beneficios tributarios específicos para los municipios fronterizos como la exención al IVA, aranceles e impuesto nacional a la gasolina y el ACPM. El Decreto 1073 de 2015 define cuáles municipios forman parte de las zonas de frontera. Sin embargo, no todos los municipios de los departamentos fronterizos están incluidos. Cada departamento aplica su propia metodología para la fijación de precios (aunque con pocas variaciones entre ellos), a excepción de Cúcuta, que cuenta con una regulación especial independiente en el departamento de Norte de Santander. Actualmente, 174 municipios han sido beneficiados por las disposiciones de la Ley de Fronteras, seleccionados mediante decretos del Gobierno Nacional. De estos, 42 municipios han suscrito acuerdos para reducir la sobretasa a la gasolina, aunque no todos colindan geográficamente con países vecinos. El Decreto 1068 de 2015 establece que el Ministerio de Minas y Energía, con la aprobación previa del Ministerio de Hacienda, es la entidad encargada de fijar los precios de los combustibles en estas regiones. Por su parte, la Resolución 40412 de 2021 regula la forma en que se calculan los volúmenes máximos de combustibles sujetos a los beneficios fiscales del régimen especial, con base en criterios como la capacidad de almacenamiento, el historial de ventas, la demanda y la población. Desde una perspectiva técnica y económica, los precios diferenciados en las zonas de frontera se calculan con base en variables como el consumo histórico, la densidad poblacional, los flujos migratorios y el riesgo del contrabando. A diferencia del resto del país, estos precios no incluyen impuestos como el IVA ni el impuesto nacional a los combustibles, y, además, contemplan tarifas y márgenes especiales, relacionados con la recuperación de costos logísticos y la cesión de combustibles. Por lo tanto, la asignación de los cupos de combustible exento se distribuye entre dos actores principales: grandes consumidores y estaciones de servicio, a través de un único distribuidor autorizado por el Gobierno Nacional. En este esquema, Ecopetrol actúa como proveedor mayorista, garantizando el abastecimiento de combustibles conforme a los volúmenes establecidos para cada beneficiario.

Fijación de precios de combustibles

Hasta 1998, la metodología para fijar el precio de los combustibles líquidos en Colombia estaba ligada a variables macroeconómicas, como la inflación. No existía un esquema estructurado, y los precios se ajustaban entre dos y tres veces al año, aproximadamente. Sin embargo en 1999, tras una fuerte caída en el precio del petróleo a nivel mundial, el Estado incrementó su intervención en la fijación de precios, ejerciendo un control más directo del que se venía aplicando. Esta política buscaba incentivar el mercado de importación y/o producción nacional de gasolina, donde existía un mayor margen de ganancia para los productores, así como evitar especulaciones de precios, históricamente muy sensibles a la inflación.

Desde entonces, el Ministerio de Minas y Energía asumió la responsabilidad de establecer los precios de la gasolina motor y el ACPM. Para ello, implementó una metodología basada en los precios de importación, tomando como referencia los ingresos del productor (o importador), ajustados según la tasa de cambio y las condiciones del mercado internacional. Esta nueva fórmula se basó en el principio de paridad de importación desde el puerto de Barrancabermeja, es decir, se calculaba el costo total de importar gasolina desde el Golfo de EE.UU. y se fijaba el precio nacional en función de ese costo. Es así, como dicho costo del importador dependía del precio del FOB del Golfo de Estados Unidos, la Tasa Representativa del Mercado (TRM), los fletes, aranceles, costos de transporte, entre otros (MINMINAS, 2005 citado en González, 2010).

A partir del año 2000, el gobierno modificó la metodología de fijación de precios de los combustibles para reducir la dependencia del precio respecto a la tasa de cambio y de los precios internacionales, debido a su alta volatilidad e inestabilidad en el precio y el mercado interno del combustible líquido. En 2002 se mantuvo la paridad con un precio de referencia de 20 USD por barril, considerado una oportunidad para Ecopetrol y como base para la política de precios del cuatrienio. Sin embargo, entre finales de 2005 y principios de 2006, el precio del barril superó los 50 USD y el de los derivados alcanzó los 70 USD, rompiendo el equilibrio entre el precio de referencia y el real del mercado. Ante el fuerte impacto socioeconómico que habría implicado trasladar completamente esa variación al consumidor, el gobierno optó por fijar el precio de la gasolina con base en proyecciones del WTI desde la Costa del Golfo de México, con un precio estimado de 50.95 USD por barril. Para suavizar el impacto, se implementó un subsidio implícito: se ajustaba parcialmente el precio y el Estado cubría la diferencia (a partir de subsidios).

El Ministerio de Minas y Energía a partir de la Resolución 18 2071 de octubre 29 de 2010, determinó la siguiente fórmula para la fijación de precios de combustibles de gasolina para el precio del consumidor final o precio de venta al público:

$$PV_i = PI_i + (IVA + IG + S) + IT + MA_i + MI_i + CT_i + TM + PE$$

En donde:

- PV es el precio de venta al público o el precio del consumidor final.
- PI es el ingreso del producto o el precio de referencia del galón de gasolina motor corriente respecto al golfo de Estados Unidos por galón en USD.
- IVA es el impuesto al valor agregado, cuyo valor se calcula en base al precio de venta al público.
- IG es el impuesto global, cuyo valor se calcula en base al precio de venta al público.
- S es el impuesto de sobretasa, cuyo valor se calcula en base al precio otorgado al mayorista.
- TT es la tarifa de transporte por medio de poliductos desde las refinерías hasta las plantas de abasto.
- MA es el margen de comercialización de los distribuidores mayoristas.
- MI es el margen de comercialización de los distribuidores minoristas.
- CT es el costo de transporte desde la planta de abasto a la estación de servicio.
- TM es el costo de transporte desde la planta de abasto a la estación del servicio.
- PE es la pérdida por evaporación.

Cada variable se indexa para cada mes *i*. De esta manera, se determina el precio final de la gasolina corriente y ACPM en todo el territorio nacional.

En cuanto al ingreso del productor, se determina bajo la siguiente ecuación:

$$PI_i = [(UNL87_i - Aoc_i) - FL_i] \times TRM$$

Entendiéndose:

- PI es el precio de referencia del galón de gasolina motor corriente respecto al golfo de Estados Unidos por galón en USD.
- UNL87 es la cotización del índice UNL87 (RON 92) en la Gulf Coast Waterborne, US publicado por S&P en USD por galón.
- Aoc es el ajuste realizado por octanaje.
- FL es el costo asociado a los fletes y tarifas tributarias tanto terrestres como marítimas correspondiente al transporte de un galón de gasolina desde el Golfo de US hasta el puerto de referencia colombiano (actualmente puerto de Buenaventura).
- TRM es la tasa representativa del mercado o tasa de cambio correspondiente a los primeros 25 días del mes anterior, es decir, (i-1).
- Cada variable se indexa para cada mes *i*.

Una vez se calculaban los costos de fletes, el ajuste por octanaje y el ingreso al productor, se procedía a determinar el precio de venta al público con los parámetros previamente

establecidos. El IVA es un gravamen aplicado a la venta de bienes de consumo, en este caso se aplicaba sobre el ingreso al productor.

El impuesto global por su parte, grava la venta, el retiro o la importación de gasolina. Siendo un impuesto de carácter nacional, se fijó cada 1 de marzo de cada año y se ajustó según la meta de inflación anual establecida por el Banco de la República. La sobretasa del ACPM es de carácter nacional y se distribuía equitativamente entre Bogotá y la Nación. El valor de la sobretasa sobre el ACPM fue en 2010 cercano al 6%, mientras que la sobretasa de la gasolina corriente ha sido de carácter departamental y municipal y, su valor se define mediante acuerdos entre el municipio o departamento y el Estado.

Adicionalmente, se estableció el margen para los mayoristas y minoristas, así como los costos asociados a la evaporación y el transporte. El costo por evaporación se calcula a partir del promedio de pérdida de gasolina en los carotantes, midiendo la diferencia entre el nivel de gasolina al salir de la zona de despacho y el nivel al llegar a su destino final.

La tarifa por marcación establecida para el galón de gasolina corriente también es descontada del valor, y se hace antes de terminar el precio final de venta al público por galón.

Este tipo de fijación de precios se realizó en la gran parte de municipios y zonas del territorio nacional, sin embargo, la metodología de fijación de precios en las zonas de frontera difiere de la estructura de fijación de precios general y se hace, como se dijo anteriormente, con la eliminación de los impuestos tales como el IVA y el Impuesto Global. Bajo este ítem es que radica fundamentalmente el beneficio económico tributario que se otorgó mediante la Ley 681 de 2001, para las zonas de frontera, que permitió establecer precios en niveles inferiores respecto al resto del país. Asimismo, "S" se refiere a una tasa modificada, que, a pesar de no ser eliminada, si es posible que se disminuya su porcentaje de participación dependiendo de la zona en cuestión.

Veinte años más tarde, mediante la resolución 40112 de 2021, el Ministerio de Hacienda y de Minas y Energía estableció el precio de la gasolina motor corriente, reemplazando la Resolución 41281 de 2016. Con ello, se unificaron las reglas aplicables a los combustibles líquidos vendidos en el país, excepto en las zonas de frontera (MME, 2025). La nueva estructura de precios de la Gasolina MC propuesta en 2021, incluye variables como:

Tabla 1. Estructura de precio gasolina MC

Estructura precio GASOLINA MC Oxigenada	Tipo de Componente
1. Proporción - Ingreso al Productor de la Gasolina Motor Corriente	Fijado por MME

Estructura precio GASOLINA MC Oxigenada	Tipo de Componente
2. Proporción - Ingreso al Productor del Alcohol Carburante	Fijado por MME
3. Ingreso al productor de la Gasolina Motor Corriente Oxigenada	Subtotal
4. Impuesto Nacional	Impuesto
5. IVA sobre IP Fósil	Impuesto
6. Impuesto al Carbono	Impuesto
7. Tarifa de Marcación	Fijado por CREG
8. Tarifa de Transporte por poliductos de la GMC	Fijado por CREG
9. Tarifa de Transporte del Alcohol/Carburante	Fijado por CREG
10. Precio Máximo de Venta al Distribuidor Mayorista	Subtotal
11. Sobretasa	Impuesto
12. IVA sobre el margen del distribuidor mayorista	Impuesto
13. Precio Máximo en Planta de Abastecimiento Mayorista	Subtotal
14. Margen del distribuidor minorista	Fijado por CREG
15. Pérdida por evaporación	Fijado por Gobierno Nacional
16. Transporte de la planta de abastecimiento mayorista a estación.	Fijado por MME o según disposición Alcaldía Municipal
17. Precio de Referencia de Venta por galón. \$/GAL	Total

Fuente: Dirección de Hidrocarburos, 2025.

El Ministerio de Minas y Energía (2025) argumenta que, aunque existe una metodología técnica para calcular el ingreso al productor de la gasolina, definida en la Resolución 18 1602 de 2011 y modificada por la Resolución 18-1493 de 2012, es importante aclarar que actualmente no se aplica de manera directa. Esto se debe a lo establecido en el artículo 244 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026), que dispone que dicha metodología debe ser definida por los Ministerios de Hacienda y de Minas, o por la entidad que éstos designen.

No obstante, la metodología de 2011 se basaba en el concepto de precio de paridad de exportación, tomando como referencia el mercado del Golfo de Estados Unidos. Para su cálculo se consideraron variables como el precio internacional de ciertos combustibles (según la publicación de Platt's), los costos de transporte marítimo, el indicador *Worldscale* y la tasa de cambio. Además, se emplearon modelos estadísticos para analizar la tendencia de precios de los últimos 60 días. Con base en estos elementos, el

Ministerio de Minas y Energía determinaba mensualmente el valor del ingreso al productor, ajustándose según la evolución del mercado.

Si bien esta metodología ya no se utiliza como base oficial para el cálculo, sigue siendo una referencia técnica relevante en las discusiones sobre la fijación de precios de los combustibles en el país.

Compensación o retribución para habitantes de zonas productoras

La falta de inversión en infraestructura básica, servicios esenciales y la adecuada compensación por los daños causados demuestra la desconexión entre las grandes industrias petroleras y las realidades de las poblaciones afectadas, lo que refuerza la importancia de buscar soluciones que favorezcan tanto el medio ambiente como el bienestar de las comunidades.

Un ejemplo claro de esta desconexión resulta ser los precios establecidos para los combustibles en las diferentes ciudades del país. Al realizar la consulta de las variaciones mensuales y anuales se determina que el precio ha tendido al alza tanto para la gasolina como para el diésel, incluso, en promedio los aumentos en febrero de 2025 han sido de \$95 y \$38, respectivamente. Estas alzas corresponden a los ajustes de las tarifas del impuesto anunciado para dichos combustibles por el Gobierno Nacional. Este proceso de ajuste busca eliminar el déficit del Fondo de Estabilización en el precio de los combustibles.

El incremento en el diésel, a la fecha, no ha podido concretarse, sin embargo, en septiembre de 2024, la administración intentó hacer un aumento de casi \$2.000, que desencadenó un paro camionero. Por medio de un acuerdo, se logró determinar un aumento menor de \$800.

Contrario ocurrió con la gasolina, pues el Gobierno Nacional anunció por medio de una circular de la Comisión de Regulación de Energía y Gas GREG, un nuevo aumento, el cual se hizo efectivo a partir de febrero. Con todos los aumentos anteriores, el precio pactado a la fecha a nivel nacional de galón de gasolina es de \$15.658. No obstante, en algunas regiones el aumento ha generado precios superiores de \$16.000. Ejemplo de lo anterior, se encuentra Villavicencio, Cali y Bogotá, en donde los precios se encuentran alrededor de \$16.284, \$16.195 y \$16.184, respectivamente (Ver la siguiente gráfica).

EL PRECIO DEL GALÓN DE GASOLINA AUMENTÓ EN FEBRERO		
Gasolina (\$/gal)	Agaso (\$/gal)	
Bogotá	\$16.184	\$10.767
Medellín	\$16.108	\$10.789
Cali	\$16.195	\$10.908
Barranquilla	\$15.831	\$10.452
Cartagena	\$15.789	\$10.418
Montería	\$16.039	\$10.668
Bucaramanga	\$15.947	\$10.523
Villavicencio	\$16.284	\$10.867
Pereira	\$16.134	\$10.850
Manizales	\$16.160	\$10.836
Ibagué	\$16.104	\$10.758
Pasto	\$13.846	\$9.734
Cúcuta	\$14.165	\$9.428
Promedio PVP Precio (13 ciudades principales)	\$15.753	\$10.461

Imagen 2. Aumento del precio del galón de gasolina en febrero de 2025. Fuente: La República, 2025.

Pese a que Cartagena, cuenta con una de las principales refinерías del país, los precios de la gasolina para los usuarios se encuentran \$131 por encima del valor pactado a nivel nacional (\$15.658), lo que evidencia que aun en los municipios productores del combustible, las retribuciones no resultan ser representativas para el bolsillo de sus habitantes.

Es por lo anterior, que la implementación de tarifas diferenciales de gasolina en las zonas productoras de petróleo no es solo una medida de justicia económica y social, sino una estrategia fundamental para mitigar los impactos negativos derivados de la explotación de hidrocarburos en estos territorios. Como se ha expuesto, las comunidades que habitan en estas regiones soportan una carga desproporcionada de efectos ambientales, económicos y sociales sin recibir una compensación adecuada por las externalidades generadas por la industria petrolera.

Desde un punto de vista económico, aunque la extracción de petróleo genera ingresos significativos para el país a través de regalías e impuestos, estos recursos no se traducen en mejoras sustanciales para las comunidades productoras. En casos como el de San Isidro de Chichime y La Esmeralda en el Meta, las poblaciones han visto su infraestructura social y económica deteriorarse sin que los beneficios económicos de la industria se reflejen en inversiones en salud, educación y transporte (Chávez, 2014). Esto contrasta con el aporte de estas regiones a la economía nacional: algunos departamentos como Meta, Casanare, Arauca, Santander y Huila representan el 86,6% de la producción petrolera de Colombia, con el Meta liderando con un 50,6% de la producción total (Campetrol, 2024). A pesar de esta contribución, estas zonas enfrentan precios de

combustible iguales o superiores a los de otras regiones del país, lo que no solo es injusto, sino que limita las posibilidades de desarrollo económico local.

El presente proyecto tiene como objeto la búsqueda de un proceso de “justicia económica”, donde se reconozca que las poblaciones cercanas a los yacimientos petroleros deberían recibir una retribución tangible por los perjuicios que enfrentan. Un mecanismo efectivo para esto es la reducción de las tarifas de gasolina, lo que ayudaría a disminuir los costos de transporte y producción en estas regiones, beneficiando tanto a pequeños empresarios como a agricultores, transportistas y las personas de a pie. Esta medida también contribuiría a mitigar el impacto inflacionario que la industria extractiva ha generado en estos territorios, permitiendo que los costos de bienes y servicios sean más accesibles para la comunidad en general y que las poblaciones puedan percibir que todos aquellos cambios ambientales y en el tejido social no han sido en vano.

Este proyecto de tarifas diferenciales de combustible en zonas productoras de petróleo es una necesidad urgente que responde a principios de equidad, compensación por daños ambientales y promoción del desarrollo económico local. La implementación de esta medida permitiría una redistribución más justa de los beneficios derivados de la industria extractiva, asegurando que las comunidades afectadas por la explotación petrolera reciban una compensación directa que les ayude a mejorar su calidad de vida. Es responsabilidad del Estado garantizar que estas regiones, que han sido pilares fundamentales en la economía del país, sean reconocidas y apoyadas mediante beneficios tarifarios que equilibren los costos sociales, económicos y ambientales de la explotación de recursos naturales.

Para materializar el proyecto y las ideas de compensación que en el presente se encuentra, se podrían proponer las siguientes acciones detalladas y mejoradas:

- a. En las Zonas Productivas: Las empresas operativas en las zonas productivas podrían asumir un papel activo en su responsabilidad social empresarial. En lugar de contribuir únicamente con acciones puntuales, las empresas podrían comprometerse a compensar económicamente a las comunidades locales mediante un subsidio al precio de la gasolina. Este subsidio cubriría la diferencia entre el precio nacional y la disminución de costos generada por los daños ambientales derivados de la explotación petrolera. De esta manera, se evitaría un impacto fiscal directo sobre el presupuesto nacional, a la vez que se garantiza el bienestar de la población local afectada por las actividades extractivas.
- b. Zonas de Refinamiento: Se podría optimizar el proceso de distribución de combustible mediante la venta directa a los minoristas. Es necesario revisar la eliminación de intermediarios y reducir costos adicionales en el transporte. Con ello, se lograría una disminución significativa en los costos de producción y distribución. Esta optimización de los costos se reflejaría en una reducción del precio de venta en la región, beneficiando tanto a los minoristas como a los consumidores finales.

Además, esto fomentaría la competitividad en el mercado local, generando beneficios económicos en la zona de refinamiento.

Al implementar estas acciones de forma conjunta, el proyecto no solo contribuiría a la sostenibilidad económica de las zonas productivas y de refinamiento, sino que también promovería una mayor equidad social y ambiental.

La adopción de estos precios preferenciales del combustible en las zonas productoras no solo representa una medida de justicia económica, sino que también contribuiría a reducir la conflictividad social en estos territorios. Muchas comunidades han expresado su descontento con la falta de compensaciones por los impactos negativos de la extracción de petróleo y la aplicación de esta medida sería un primer paso hacia una relación más equitativa entre el Estado, las empresas petroleras y las poblaciones afectadas.

Experiencias Internacionales

En América Latina, los subsidios a los combustibles son constituidos como una herramienta fundamental para garantizar la estabilidad económica y social en todos aquellos contextos donde aspectos como el transporte terrestre es esencial, hay una fuerte informalidad laboral y las redes de protección son muy débiles. De esta manera, algunos países como Ecuador, Bolivia y Argentina donde estas condiciones se acentúan, los subsidios energéticos han evitado incrementos abruptos en el costo de vida han funcionado como mecanismos de redistribución indirecta.

En Bolivia, el subsidio a los combustibles es parte central de la política económica desde 2004, cuando el gobierno nacionalizó los recursos energéticos. De esta manera, para el 2019, fueron más de 2.727 millones de bolivianos que se subvencionaron. Actualmente, los precios están fijados en Bs 3,74 por litro y Bs 3,72 para el diésel (Energía Bolivia, 2025). Para el 2023, el gobierno destinó alrededor de 2.000 USD millones en subsidios, lo que representó cerca del 4% de su PIB (Ministerio de Hidrocarburos y Energía, 2024) que, si bien la cifra ha sido criticada por su sostenibilidad fiscal, su impacto en la contención del costo de vida, el transporte público y los productos básicos ha sido significativo.

Más allá de su costo, el subsidio ha funcionado como un “precio ancla” para evitar espirales inflacionarias en una economía con 70% de informalidad laboral y con escasa cobertura de seguridad social. Como subraya la CEPAL (2023), en países con alta informalidad y bajo alcance de las transferencias condicionadas, los subsidios indirectos cumplen una función redistributiva esencial, entendiéndose como “el impacto de las transferencias públicas y los impuestos en la reducción de la desigualdad de ingresos dentro de una población” (Forster, M. & Gyorgy, I., 2015).

Además, la experiencia boliviana durante el año 2010, cuando el gobierno de Evo Morales intentó eliminar los subsidios, derivó en un incremento de hasta el 82% en el precio del combustible y un estallido social conocido como el “gasolinazo”. Siendo así, aunque sea

costoso, es necesario en tanto el Estado no disponga de una red de protección social eficiente que sustituya su impacto, no sólo habría un deterioro en el ingreso real de las familias, sino que podría generar un espiral inflacionaria difícil de contener que terminaría afectando a toda la población.

Por otro lado, en Ecuador se inició el proceso de subsidio a los combustibles de uso doméstico (gasolina, diésel y gas) a partir de 1974 con el inicio de sus exportaciones petroleras. Aun cuando los contextos políticos han variado, ningún gobierno los ha eliminado de manera definitiva, reflejando la fuerte resistencia social que conlleva. Su función ha sido tanto económica como política: amortiguar la inflación, facilitar el acceso al transporte y sostener la paz social, especialmente en zonas rurales y marginadas del país.

Uno de los eventos más representativos ocurrió en octubre de 2019, cuando el Decreto Ejecutivo 883 eliminó los subsidios y liberalizó los precios de los combustibles. En respuesta, estallaron protestas masivas lideradas por el movimiento indígena, organizaciones sindicales y transportadores. En apenas 11 días de paro nacional, el gobierno se vio obligado a derogar la medida, lo que evidenció la importancia estructural de los subsidios en el entramado social ecuatoriano (El Comercio, 2019). La resistencia a su eliminación no solo refleja la dependencia económica, sino la falta de sistemas de transferencia directa eficaces que sustituyan su función redistributiva. Según la CEPAL (2023), en Ecuador más del 60% de la población activa trabaja en la informalidad, lo que impide aplicar eficientemente subsidios dirigidos mediante mecanismos bancarios o tributarios.

Respecto a Argentina, desde principios de la década de 2000, especialmente tras la crisis económica de 2001-2002, hubo un incremento sustancial de los subsidios a los combustibles y a la energía en general. Durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, el Estado adoptó una política de control tarifario que buscaba proteger a los hogares de los aumentos internacionales en el precio del petróleo y contener la inflación. Entre 2008 y 2015, Argentina llegó a gastar más del 2% del PIB en subsidios energéticos, una cifra considerable incluso para economías emergentes (IEA, 2022).

El carácter generalizado de los subsidios provocó efectos regresivos: los sectores con mayor consumo energético (clases medias y altas urbanas) captaron una porción desproporcionada del beneficio, mientras que los hogares pobres, con menor acceso a infraestructura formal y menor consumo per cápita, se beneficiaron marginalmente. Además, las tarifas congeladas desincentivaron la inversión en infraestructura energética, generando déficits crónicos en producción y distribución.

En el plano fiscal, estos subsidios contribuyeron a ampliar el déficit presupuestario. El gasto en subsidios a la energía alcanzó un pico en 2014, representando casi el 15% del gasto público primario (CIPPEC, 2023). Esta presión obligó al Estado argentino a financiar el déficit mediante emisión monetaria, lo que a su vez alimentó procesos

inflacionarios que socavaron el mismo poder adquisitivo que los subsidios intentaban proteger.

Es así, como se puede evidenciar que, en Latinoamérica en los contextos marcados por la informalidad, la debilidad de las transferencias sociales y la dependencia del transporte terrestre, los subsidios a los combustibles han sido una herramienta de gobernabilidad y estabilidad económica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bloomberg. (2022). Este es el mapa de los subsidios en América Latina. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-07-07/este-es-el-mapa-de-los-subsidios-al-combustible-en-america-latina>
- Bravo, E. (2007). Los impactos de la explotación petrolera en ecosistemas tropicales y la biodiversidad. Acción ecológica. https://www.ingredh.org/archivos/documentos/ambiental/impactos_explotacion_petrolera_esp.pdf
- CEPAL. (2023). Panorama social de América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/server/api/document/handle/s17044226-d41f-4a48-b84e-02a415bdf020/content>
- CIPPEC. (2023). Redefinición de tarifas y subsidios para un sector energético sostenible. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2023/03/Documentos-n-Redefinicion-de-tarifas-y-subsidios-para-un-sector-energetico-sostenible.pdf>
- Chávez, E. (2014). Impactos socio-ambientales generados por la explotación de hidrocarburos por parte de la empresa Ecopetrol S.A. en las comunidades que habitan las veredas de San Isidro de Chichimene y La Esmeralda (Meta). Pontificia Universidad Javeriana. <https://repositorio.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/18390/ChavezValderramaYessenia2014.pdf?sequence=3>
- Energía Bolivia (s.f.). ANH aclara que el precio del diésel y de la gasolina especial no fue modificado. <https://www.energiabolivia.com/comunicacion/2835-anh-aclara-que-el-precio-del-diesel-y-de-la-gasolina-especial-no-fue-modificado/>
- El Espectador (2010). Contrabando de combustible deja hueco fiscal de 240 mil millones.
- El Comercio (2019). Decreto 883 establece que el alza de las gasolinas extra y ecopais y del diésel regirá desde el 3 de octubre del 2019. <https://www.elcomercio.com/actualidad/medios/comercio-decreto-alza-gasolinas-diesel-subsidios/>
- El Comercio (2024). Así son los 50 años del subsidio a los combustibles en Ecuador. <https://www.elcomercio.com/actualidad/medios/50-anos-subsidio-combustibles-ecuador-localizacion/>
- Forster, M. & György, I. (2015). Cross-Country Evidence of the Multiple Causes of Inequality Changes in the OECD Area. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0950080415000209>
- Fuentes, Y. (1998). Explotación y conservación de los recursos naturales. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Secretaría General Técnica (Centro de Publicaciones, Hojas divulgadoras. Núm. 2092 HD). Madrid, España.
- Granier, L.K. (1997). Public reporting of chemicals used in the offshore exploration and production of oil and gas in the UK. WPUK.
- González, A. (2010). Análisis y Metodología para la determinación del precio de la gasolina en zonas de frontera de Colombia. Universidad de los Andes.
- International Energy Agency (IEA). (2022). Fossil Fuel Subsidies Database. <https://www.iea.org/data-and-statistics/data-product/fossil-fuel-subsidies-database>
- Martínez, A. (2018). Estudio sobre el impacto de la actividad petrolera en las regiones productoras de Colombia. Caracterización departamental. Cuadernos Fedesarrollo. https://www.repositorio.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/13445/9669/CDF_Vo_06_Septiembre_2018.pdf?sequence=16&file=view

- Ministerio de Hidrocarburos y energía de Bolivia. (2024). Bolivia gastó sus 2.000 millones en subsidios a combustibles, pero pierde sus 600 millones en contrabando. <https://www.mhe.gob.bo/2024/08/08/bolivia-gasta-sus-2-000-millones-en-subsidios-a-combustibles-pero-pierde-sus-600-millones-en-contrabando/>
- Ochoa, M. (2020). Petróleo en Barrancabermeja: una deuda que cumple 100 años. Colombia: el fantasma del fracking que recorre el Magdalena medio. Mongabay. <https://es.mongabay.com/2020/03/petroleo-en-barrancabermeja-colombia-y-fracking/>
- Selma, M. (2008). Energía y ecología: claves ambientales en el uso actual y futuro de la energía. Ingeniería y Territorio.
- Vargas, L. (2020). Impactos ambientales de la producción petrolera en Colombia y su relación con la innovación tecnológica en los últimos quince años. Fundación Universidad de América. <https://repositorio.uanamerica.edu.co/server/api/core/bitstreams/f8d8023d-e8fc-4389-9f61-38107c7f1bb1/content>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

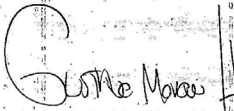
e) <Literal INEXEQUIBLE>

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

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

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

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

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta lo indicado por el Consejo de Estado en Sentencia 02830 de 16 de julio de 2019 (M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio), en la cual manifestó: No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que por él se alegue beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna. Por lo anterior, se estima que, por su contenido general, el presente proyecto de ley no genera por sí mismo conflictos de interés para su discusión y votación, toda vez que no crea un beneficio particular, actual y directo para los congresistas. No obstante, podría configurarse un conflicto de interés cuando, en atención a las circunstancias concretas de cada caso, la discusión o votación de la iniciativa produzca un beneficio particular, actual y directo para el congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente o alguno de sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. En todo caso, la descripción de los posibles conflictos de interés que puedan presentarse frente al trámite o votación de la presente iniciativa no exime a cada congresista de identificar otras circunstancias en las que pueda encontrarse inmerso y de declarar el impedimento correspondiente. 4. IMPACTO FISCAL El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 dispone: ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.	El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso. Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces. Ahora bien, para la interpretación del artículo transcrito debe tenerse en cuenta dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-502-07 de 4 de julio de 2007 (P. Manuel José Cepeda Espinosa), providencia en la cual se señaló: 35. Ciertamente, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley. Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los congresistas – o las bancadas – tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo. Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.
Pero, además, el Ministerio podría decidir no intervenir en el trámite de un proyecto de ley que genere impacto fiscal o simplemente desatender el trámite de los proyectos. Ello podría conducir a que el proyecto fuera aprobado sin haberse escuchado la posición del Ministerio y sin conocer de manera certera si el proyecto se adecua a las exigencias macroeconómicas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En realidad, esta situación ya se presentó en el caso analizado en la Sentencia C-874 de 2005 – atrás reseñada – y el Presidente de la República objetó el proyecto por cuanto el Ministerio de Hacienda no había conceptualizado acerca de la iniciativa legal. Sin embargo, como se recordó, en aquella ocasión la Corte manifestó que la omisión del Ministerio de Hacienda no afectaba la validez del proceso legislativo. 36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experiencia 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 de informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente. (Subrayado y negrita fuera de texto) Así, atendiendo a la interpretación de la Corte Constitucional, se advierte que una copia del proyecto será remitida al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que esa cartera	emita concepto sobre sus eventuales implicaciones fiscales y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Con la información técnica, presupuestal y operativa actualmente disponible no resulta posible determinar ni cuantificar de manera cierta los eventuales costos fiscales derivados de la implementación de la iniciativa. Su impacto dependerá, entre otros aspectos, de la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, de las zonas que sean certificadas para la aplicación de los precios diferenciales, del mecanismo mediante el cual estos se hagan efectivos y de las compensaciones de orden social, económico y ambiental que se establezcan. La estimación detallada de dichos efectos deberá efectuarse durante el trámite legislativo con la participación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Ministerio de Minas y Energía, de acuerdo con sus competencias y con la información técnica y fiscal disponible. En todo caso, la implementación de las medidas que impliquen erogaciones con cargo a recursos públicos deberá sujetarse a las disponibilidades presupuestales, al Marco Fiscal de Mediano Plazo, al Marco de Gasto de Mediano Plazo y a las normas orgánicas de presupuesto, sin perjuicio de las competencias del Gobierno Nacional en materia de programación, asignación y ejecución presupuestal. 5. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, pongo a consideración del Honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley, mediante el cual se autoriza al Gobierno Nacional a establecer precios diferenciales en los combustibles como medida de compensación social a favor de los habitantes de las zonas de exploración, producción y refinación, y se promueve el establecimiento de medidas complementarias de compensación de orden social, económico y ambiental en beneficio de estas comunidades.  GUSTAVO MORENO HURTADO SENADOR DE LA REPÚBLICA

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 08 de Sept del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Ato legislativo
No. 239/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrita por:

SECRETARIO GENERAL

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 08 de Septiembre de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.239/26 Senado “POR LA CUAL SE AUTORIZA AL GOBIERNO NACIONAL A ESTABLECER PRECIOS DIFERENCIALES EN LOS COMBUSTIBLES EN LAS ZONAS DE EXPLORACIÓN, PRODUCCIÓN Y REFINACIÓN DE HIDROCARBUROS COMO MEDIDA DE COMPENSACIÓN SOCIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador GUSTAVO MORENO HURTADO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión QUINTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 08 DE 2026

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión QUINTA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO
SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Pineda, Early Nova
Revisó: DRA. Yvonne González

PROYECTO DE LEY NÚMERO 240 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se establecen la clasificación climática y la sensación térmica como criterios objetivos para fijar el consumo básico de subsistencia del servicio de energía eléctrica y se dictan otras disposiciones - ley de energía justa.

SENADOR GUSTAVO MORENO *Energía Nueva*

Bogotá D.C., 8 de septiembre de 2026

DOCTOR
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
E. S. D.

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

Respetuoso saludo.

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

Atentamente,

Gustavo Moreno Hurtado
GUSTAVO MORENO HURTADO
SENADOR DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY DE 2026 SENADO

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

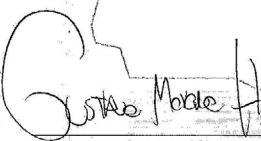
Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer la clasificación climática y la sensación térmica como parámetros de obligatoria consulta para efectos de definir equitativamente el consumo básico de subsistencia del servicio de energía eléctrica.

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

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

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

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

Artículo 3°. Clasificación climática. De acuerdo con la siguiente clasificación climática, determinada en función de la humedad, la temperatura y la altitud, se fijará el consumo básico de subsistencia: a) Frio. Temperatura promedio entre 12 y 18 °C, altitud sobre el nivel del mar entre 2.000 y 2.999 msnm. b) Templado. Temperatura promedio entre 18 y 24 °C, altitud sobre el nivel del mar entre 1.000 y 1.999 msnm. c) Cálido húmedo. Temperatura promedio superior a 24 °C, humedad relativa promedio superior al 75 % altitud sobre el nivel del mar inferior a 1.000 msnm. d) Cálido seco. Temperatura promedio superior a 24 °C, humedad relativa promedio inferior al 75 %, altitud sobre el nivel del mar inferior a 1.000 msnm. La cantidad de kWh-mes para el consumo básico de subsistencia o nivel de consumo indispensable será definida mediante resolución, teniendo en cuenta los factores previstos en la normatividad vigente, especialmente aquellos relacionados con la sensación térmica. Artículo 4°. Sensación térmica. La sensación térmica será un factor técnico determinante y de obligatoria consulta en materia regulatoria, especialmente para aquellas funciones previstas en el artículo 23 de la Ley 143 de 1994 y aquellas normas que la adicionen o modifiquen. Artículo 5°. Educación y capacitación en eficiencia energética. El Ministerio de Minas y Energía, en conjunto con el Ministerio de Educación Nacional, deberá diseñar e implementar programas de educación y capacitación en eficiencia energética, dirigidos a los ciudadanos en general y a las comunidades que se encuentran en las diferentes categorías climáticas definidas por esta ley. Estos programas tendrán como objetivo: a) Sensibilizar sobre el uso eficiente de la energía y la importancia de reducir el consumo de electricidad en los hogares y empresas. b) Promover el uso de tecnologías energéticamente eficientes, como electrodomésticos de bajo consumo, sistemas de climatización eficientes y soluciones de iluminación de bajo consumo.	c) Garantizar que las comunidades más vulnerables tengan acceso a la información y a los recursos para reducir sus costos de energía a través de prácticas sostenibles. Parágrafo Primero. Se dará prioridad a las zonas de mayor vulnerabilidad energética, donde el acceso a tecnologías eficientes y energías renovables sea limitado. Parágrafo Segundo. La difusión de los programas de educación y capacitación en eficiencia energética deberá realizarse de manera amplia y accesible, utilizando diversos canales de comunicación, como radio, televisión nacional, talleres presenciales en zonas rurales vulnerables a través de las personerías municipales y mensajes en las facturas de energía eléctrica que incluyan información educativa sobre la importancia de la eficiencia energética y consejos prácticos para reducir el consumo. Artículo 6°. Plan de conversión y/o sustitución. El Gobierno Nacional diseñará e implementará un plan de conversión y/o sustitución de electrodomésticos en los municipios ubicados en categorías climáticas con mayor temperatura promedio o donde haya un mayor costo por kilovatio-hora, a través de incentivos. Este plan priorizará el reemplazo y/o conversión de equipos de climatización y refrigeración por equipos con tecnología energéticamente eficiente y que utilicen gases o líquidos refrigerantes de bajo consumo energético y amigables con el ambiente. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), o la entidad que haga sus veces, aumentará la frecuencia de la oferta disponible de los programas de formación existentes en áreas afines que permitan garantizar la disponibilidad de técnicos para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo. Lo anterior estará acompañado de los estudios de demanda del sector. Artículo 7°. Reglamentación y financiamiento. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía, y la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), en el marco de sus respectivas competencias, expedirán la reglamentación técnica y financiera necesaria para la implementación de la presente ley, dentro de los seis (6) meses siguientes a su entrada en vigencia. Dicha reglamentación deberá incluir: 1. Definición técnica de la sensación térmica. Se establecerá un modelo de medición basado en estudios meteorológicos que contemple variables como temperatura,
humedad relativa, radiación solar y velocidad del viento, para garantizar una aplicación objetiva y equitativa de este criterio. 2. Metodología para la clasificación climática. Se incorporarán criterios adicionales a la altitud, como la geografía, el microclima y el consumo histórico de energía en cada región, asegurando que la clasificación refleje las necesidades reales de la población. 3. Fuentes de financiación. Se determinarán los mecanismos financieros para garantizar el consumo de subsistencia de energía eléctrica, especificando si los subsidios provendrán de recursos del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos, aportes del Presupuesto General de la Nación u otras fuentes de financiación sostenible. 4. Impacto ambiental y compatibilidad con la normativa vigente. Se deberá garantizar que las disposiciones de la presente ley sean armonizadas con la Ley 99 de 1993 y demás normas ambientales aplicables, asegurando que el acceso equitativo a la energía no genere impactos negativos en el abastecimiento de agua ni en la producción de alimentos. 5. Monitoreo y seguimiento. Se establecerán mecanismos de control para evaluar la implementación y los efectos de la medida, con revisiones periódicas cada dos (2) años para realizar los ajustes necesarios. Artículo 8°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.  GUSTAVO MORENO HURTADO SENADOR DE LA REPÚBLICA	EXPOSICIÓN DE MOTIVOS 1. OBJETO DEL PROYECTO La presente iniciativa tiene por objeto establecer la clasificación climática y la sensación térmica como criterios objetivos y de obligatoria consulta para definir el consumo básico de subsistencia del servicio de energía eléctrica, promoviendo una asignación equitativa de este consumo conforme a las condiciones climáticas de cada territorio. 2. JUSTIFICACIÓN INTRODUCCIÓN En Colombia, el acceso a la energía eléctrica constituye un derecho fundamental y un elemento clave para garantizar el bienestar, la dignidad y el desarrollo humano. Aunque el país ha alcanzado una cobertura eléctrica cercana al 97%, persisten profundas desigualdades en las zonas rurales y apartadas. Cerca de medio millón de hogares aún no cuentan con este servicio, especialmente en los departamentos como Vichada, La Guajira, Amazonas, Guanía, Putumayo y Chocó. Mientras las zonas urbanas registran una cobertura de 99%, en las zonas rurales alejadas apenas alcanza el 86% (Ministerio de Minas y Energía, 2022). Uno de los principales desafíos del sistema actual radica en la metodología utilizada para definir el consumo básico de subsistencia, que determina el monto del subsidio de tarifa de energía eléctrica. Esta metodología, basada en una clasificación de pisos térmicos establecida en 2004, ha quedado obsoleta y no refleja las condiciones climáticas reales del país. Como consecuencia, se generan inequidades territoriales, especialmente en regiones con altas temperaturas o elevados niveles de humedad, donde el consumo energético necesario para satisfacer las necesidades básicas es mayor, pero no está adecuadamente cubierto por los subsidios actuales. En este contexto, el presente proyecto tiene como propósito establecer una nueva metodología para la determinación del consumo básico de subsistencia, incorporando la clasificación climática del territorio nacional como un nuevo criterio técnico y social. Este enfoque permitirá corregir las inequidades existentes, garantizar el acceso justo a la energía y avanzar hacia una transición energética más inclusiva y territorialmente sensible.

Evolución del consumo y la generación eléctrica

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

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

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

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

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

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

Caquetá) con 7,16%. El Sur fue la región con menor crecimiento (2,12%) como se muestra en la siguiente Tabla.

Tabla 1. Demanda de energía eléctrica por regiones

Región	Demanda Comercial (GWh) 2023-04	Demanda Comercial (GWh) 2024-04	Variación 2023-04	Variación 2024-04
Caribe	1.754.64	1.913.58	2.13%	8.06%
Centro	1.506.15	1.593.96	1.77%	3.47%
Oriente	931.27	969.57	6.5%	2.79%
Antioquia	866.62	924.71	0.31%	5.44%
Valle	663.08	614.39	-2.38%	6.46%
THC	252.24	273.95	0.34%	7.16%
Sur	260.39	271.59	0.44%	2.42%
Chocó	171.56	177.57	-0.49%	2.12%
Guaviare	21.87	23.87	4.14%	6.13%
Guaviare	6.73	7.47	3.66%	19.38%

Fuente: XM, 2024.

Impacto climático en la generación de energía eléctrica y las tarifas

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

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

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

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

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

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

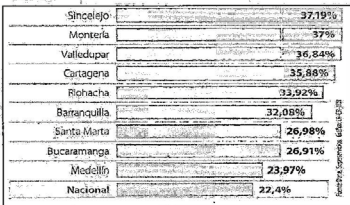


Figura 1. Alza de las tarifas de energía en 2023. Fuente: DANE.

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

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

- El análisis por departamentos indica que mientras Quindío, San Andrés y Bogotá registran una pobreza energética cercana al 2%, Vichada, Vaupés, Guainía y La Guajira muestran incidencias por encima del 70%.
- Desde 2022 hasta mediados del 2023, se presentaron 7.521 quejas 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%), Pérdidas Eléctricas (7%) y restricciones con el 2% (Grupo Bancolombia, 2023). En la siguiente imagen se puede observar como se determinó en 2023 el costo unitario de energía en las principales ciudades del país.

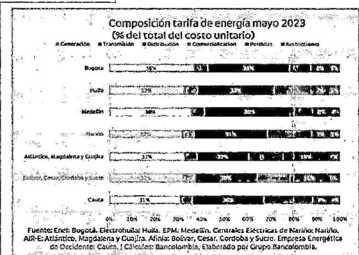


Figura 2. Composición tarifa de energía mayo 2023. Fuente: Grupo BANCOLOMBIA.

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

kWh no cubierto por contratos— han impedido dichas disminuciones. A esto se suma la estructura oligopólica de la generación hidráulica (concentrada en cuatro actores principales), los altos costos de los combustibles fósiles y los desafíos asociados a la transición energética. Consumo de subsistencia En cuanto al subsidio por consumo de subsistencia, este se otorga a los estratos 1,2 y 3 con porcentajes del 60%, 50% y 15% respectivamente. El estrato 4 paga la tarifa plena y los estratos 5 y 6, así como el sector comercial e industrial, aportan una contribución del 20% para financiar los subsidios (SSPD, 2023). La actual clasificación térmica divide al país en dos niveles altitudinales: por debajo y por encima de los 1.000 metros sobre el nivel del mar (msnm). Sin embargo, esta división no tiene en cuenta las particularidades climáticas del territorio nacional, lo que genera tratamientos homogéneos para contextos térmicos muy distintos. En consecuencia, usuarios en zonas de alta temperatura y humedad —donde el consumo energético para refrigeración es imprescindible— reciben el mismo umbral de subsidio que aquellos en climas templados o fríos, donde dicho consumo no es necesario. Una metodología más precisa puede encontrarse en la clasificación climática de Köppen-Geiger, adaptada por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM, 2020), la cual considera múltiples variables que determinan la percepción y necesidades energéticas de los hogares. Un ejemplo claro de inequidades territoriales es el caso de Barrancabermeja, Santander. Este ejemplo ilustra la necesidad de revisar los criterios actuales. A pesar de ubicarse cerca de Bucaramanga y San Gil, presenta condiciones climáticas completamente distintas: apenas a 75 msnm, Barrancabermeja registra temperaturas superiores a los 35°C, humedad del 67% y sensación térmica de hasta 42°C. En este contexto, el uso de refrigeradores, ventiladores y aires acondicionados no es un lujo, sino una necesidad básica. En contraste, Bucaramanga (950 msnm) y San Gil (1.114 msnm) tienen climas templados, con sensaciones térmicas cercanas a 22°C. No obstante, los tres municipios comparten el mismo consumo básico de subsistencia, lo cual constituye una evidente inequidad.	El presente proyecto propone reemplazar la clasificación altitudinal por una clasificación climática más precisa, basada en la adaptación del sistema Köppen-Geiger realizada por el IDEAM (2020), que considera variables como temperatura, humedad y altitud. Para ello, se proponen cuatro tipos climáticos: A. Clima frío: temperatura promedio entre -12°C a 18°C; aproximada altitud entre 2.000 y 2.999 msnm. Las características de este tipo de clima se presentan en zonas de cordillera, especialmente en ciudades como Pasto, Tunja o zonas altas de Bogotá. La baja temperatura disminuye la necesidad de sistemas de refrigeración, lo que implica un menor consumo energético en promedio. B. Clima templado: temperatura promedio entre 18°C a 24°C; con altitud entre 1.000 y 1.999 msnm. Predomina este clima en ciudades como Medellín y Armenia. Las condiciones térmicas son moderadas, con oscilaciones térmicas suaves. La demanda energética es estable y por lo general, se concentra en iluminación y electrodomésticos básicos. C. Clima cálido húmedo: temperatura promedio superior a 24°C; humedad relativa superior a 75%; altura inferior a 1.000 msnm. Presente en regiones como el Caribe colombiano, la Amazonía, el Magdalena Medio (Barrancabermeja) y el Pacífico. Este clima implica alta sensación térmica, lo cual incrementa la demanda de ventiladores, refrigeración y aire acondicionado. La humedad alta intensifica la sensación de calor, lo que genera una necesidad estructural de mayor consumo energético. D. Clima cálido seco: temperatura promedio superior a 24°C; humedad relativa menor al 75%; altitudes inferiores a 1.000 msnm. Este tipo de clima es común en zonas del interior del país como parte del Cesar, Norte de Santander o los Llanos orientales. La sequedad del aire permite temperaturas elevadas, pero sin húmedas excesivas. Aun así, el calor requiere soluciones de refrigeración, lo que también incide en el gasto energético doméstico. Esta clasificación propone establecer umbrales diferenciados de consumo de subsistencia, ajustados a las necesidades reales de cada zona climática. El objetivo es garantizar un tratamiento equitativo y eficiente, alineado con el principio de justicia energética y las metas de inclusión social y territorial. Antecedentes jurídicos ✓ Ley 142 de 1994 Esta ley establece que las cláusulas para la debida intervención del Estado, en caso de ser necesario, y en el marco de lo dispuesto en los artículos 334, 336 y del 365 al 370 de
la Constitución Política a fines de: I) Garantizar la calidad del bien objeto del servicio público; II) Ampliación de la cobertura; III) Atención prioritaria e las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico; IV) Prestación continua e ininterrumpida; V) Prestación eficiente; VI) Libertad de competencia y no utilización abusiva de la posición dominante; VII) Obtención de economías de escala comprobables; VIII) Mecanismos que garanticen a los usuarios el acceso a los servicios y; IX) Establecer un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos. Así, también se fija como servicios públicos esenciales, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y telefonía pública conmutada, ya sea prestado por empresas de servicios públicos de carácter oficial, mixto, privado o por la administración del respectivo municipio y, la disposición del otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos con cargo al presupuesto de cada municipio. En relación con la función social de la propiedad en las entidades prestadoras de servicios públicos, enfatiza la abstención de prácticas monopolísticas o restrictivas de la competencia, cuando exista, la posibilidad de la competencia y, la facilitación a los usuarios de menores ingresos el acceso a los subsidios que se otorguen; es decir, se trata de una libertad vigilada donde el régimen tarifario mediante el cual las empresas de servicios públicos domiciliarios pueden determinar libremente las tarifas de venta a medianos y pequeños consumidores, cuentan con la obligación de informar por escrito a las comisiones de regulación sobre las decisiones adoptadas. ✓ CREG 024 de 1995 En esta resolución se reglamentan los aspectos comerciales del mercado mayorista de energía en el sistema interconectado nacional que pertenecen al Reglamento de Operación, que contiene los procedimientos y la legislación para el manejo de información, liquidación de cuentas en la bolsa de energía, pago de servicios asociados de generación, pago por restricciones de transmisión y distribución, cobro y recaudo de facturas por transacciones realizadas en el mercado mayorista que forman parte del Sistema de Intercambios Comerciales. Se incluyen como agentes del mercado mayorista: los generales, los comercializadores y los transportadores cuyas operaciones se realizan a través de: I) Contratos de Energía a largo plazo (se pactan libremente las condiciones, cantidades y precios para la compra y venta de energía eléctrica a largo plazo); II) Contratos de Energía en la Bolsa (se realizan a través del Administrador del SIC, para la enajenación hora a hora de energía)	y, III) Prestación de servicios asociados de generación de energía a la empresa de transmisión nacional. En cuanto a los Contratos de Energía en la Bolsa, debe facilitar el establecimiento de un mercado competitivo de electricidad, proveer las obligaciones y acreencias financieras de los agentes participantes por concepto de transacciones de energía y establecer un sistema de transacciones de energía que incentive a generadores y comercializadores para asegurar la producción y el consumo de cantidades óptimas de electricidad eficientemente. ✓ Resolución 335 de 2004 – UPME Dicha resolución define como consumo mínimo de subsistencia, “la cantidad mínima de electricidad utilizada en un mes por un usuario típico para satisfacer las necesidades básicas”, estableciendo el Consumo de Subsistencia en 173kWh/mes para todas aquellas ciudades y municipios ubicados en alturas inferiores a 1000 metros sobre el nivel del mar (msnm), y en 130 kWh/mes para alturas iguales o superiores a los 1000 msnm. Además, tuvo en cuenta los siguientes aspectos para determinar el consumo de subsistencia: I) Aproximación estadística relacionada con electrodomésticos y consumos, II) Asociación del consumo de subsistencia a la satisfacción de necesidades básicas, III) Uso de la jerarquía de necesidades de Maslow, IV) Relación de electrodomésticos a la cobertura de las necesidades básicas y, V) El piso térmico como la principal variable regional que afecta el consumo de electricidad. ✓ Resolución 701_019 de 2022 Esta resolución modificó la definición de la variable PV, definiéndose así: “PV: Porcentaje de Variación Mensual que se aplicará por el Comercializador Minorista sobre el CU aplicado en el mes anterior. Su máximo valor es el de la variación mensual del índice de Precios al Consumidor, IPC, del mes anterior al de cálculo y el mínimo puede ser igual o menor que cero (0) %”, de manera que la variable se calculará: Si: $CUV_{n,m-1,i,j}^C - CUV_{n,m,i,j}^C > 0$ Entonces: $PV = \left[\frac{CUV_{n,m+1,i,j}^C - CUV_{n,m-1,i,j}^C}{CUV_{n,m-1,i,j}^C} \right]$ Además de establecer que los comercializadores deberán incluir en las facturas de los usuarios información como la reducción en los cargos de distribución e informar si el OR

4. IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 dispone:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. **Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experiencia 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. 7º de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.

(Subrayado y negrita fuera de texto)

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

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

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

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

5. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

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

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

GUSTAVO MORENO HURTADO
SENADOR DE LA REPÚBLICA

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

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

~~SECRETARIO GENERAL~~



SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 08 de Septiembre de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.24026 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN LA CLASIFICACIÓN CLIMÁTICA Y LA SENSACIÓN TÉRMICA COMO CRITERIOS OBJETIVOS PARA EL CONSUMO BÁSICO DE SUBSIDIO DEL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y LA DICTA OTRAS DISPOSICIONES" DE "ENERGÍA JUSTA", el presente Expediente de despacho, el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador GUSTAVO MORENO HURTADO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **QUINTA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 08 DE 2026

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **QUINTA** Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CUMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyecto: Sarly Novoa
Revisó: Dra. Luciana González

ASÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Capitolio Nacional - Sótano
leves@senado.gov.co

CONTENIDO

Gaceta número 1322 - jueves, 17 de septiembre de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley número 238 de 2026 Senado, por medio de la cual se adiciona un artículo a la Ley 599 de 2000 (código penal), se modifican los artículos 131 y 152 de la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones - ley no más borrachos al volante.....

1

Proyecto de ley número 239 de 2026 Senado, por la cual se autoriza al gobierno nacional a establecer precios diferenciales en los combustibles en las zonas de exploración, producción y refinación de hidrocarburos como medida de compensación social y se dictan otras disposiciones.

7

Proyecto de ley número 240 de 2026 Senado, por medio de la cual se establecen la clasificación climática y la sensación térmica como criterios objetivos para fijar el consumo básico de subsistencia del servicio de energía eléctrica y se dictan otras ‘disposiciones - ley de energía justa.....

15

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026