



Bogotá, julio 9 de 2025

Doctor
EDWIN PALMA EGEA
Ministro
MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA
Bogotá D.C.

ASUNTO: Consideraciones técnicas al anteproyecto de Ley de régimen tarifario.

Respetado Ministro:

Las agremiaciones ANDESCO, ACOLGEN, ANDEG, ASOCODIS, NATURGAS, ACP, CÁMARA COLOMBIANA DE LA ENERGÍA, ACCE, AGREMGAS, GASNOVA, ANDI Y ASOENERGÍA en representación del sector energético colombiano, nos permitimos presentar de manera conjunta nuestras consideraciones técnicas al anteproyecto de ley *“por medio del cual se establecen mecanismos en relación con el régimen tarifario del servicio público de energía eléctrica y se adoptan otras disposiciones en materia de servicios públicos domiciliarios”*, publicado en la página web del Ministerio.

Reconocemos y valoramos la intención del Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía, de identificar mecanismos que permitan aliviar la carga tarifaria para los usuarios. En particular, destacamos el interés de separar de la factura de energía el cobro de tasas e impuestos externos al servicio, así como la búsqueda de mejoras a la focalización de los subsidios para que estos lleguen sólo a las personas más vulnerables.

Sin embargo, luego de una revisión con nuestras empresas afiliadas bajo una perspectiva técnica, jurídica y económica, nos permitimos manifestar que la citada iniciativa legislativa, bajo los términos en ella planteados, no permitirá lograr beneficios eficientes y sostenibles hacia una reducción tarifaria en el corto plazo para los usuarios, y, muy por el contrario, puede afectar el bienestar de los ciudadanos y del país en su conjunto. Para lograr los objetivos buscados, en los cuales coincidimos respecto de su importancia, consideramos que se requieren acciones y soluciones concretas, que no necesariamente requieren reformas de ley, que permitan materializar mejoras en el valor de las facturas de energía, al tiempo que aseguren la prestación continua del servicio, las cuales ratificamos a continuación:

- **Asegurar las condiciones para que haya una mayor oferta o generación de energía**, ya que más oferta permitirá una mayor competencia y por tanto mejores precios, en beneficio de los usuarios.

En los últimos cinco (5) años ha entrado en operación menos del 28% de la oferta de generación comprometida y más del 55% de proyectos de transmisión nacional y regional presentan retrasos, lo que pone en riesgo el abastecimiento de energía y presiona al alza las tarifas; por tanto, se requieren acciones urgentes para eliminar los obstáculos que impiden la puesta en marcha de los proyectos comprometidos.

Por su parte, el anuncio de modificaciones a reglas de mercado o planteamiento de trato



diferencial a ciertas tecnologías de generación pone en riesgo la expansión futura. La erosión del marco normativo con medidas que desincentivan la inversión y la permanencia de los agentes en el mercado no se resolverá con el anteproyecto de ley planteado, el cual, por el contrario, genera distorsiones en las señales de precio, agravando los problemas existentes, y produciendo ineficiencias y desequilibrios que comprometen la seguridad energética; por lo cual se requiere priorizar las señales de expansión que garanticen la instalación de nuevas plantas de generación al tiempo que se promueve la complementariedad de la matriz eléctrica.

- **Consolidar mecanismos de mercado estandarizados anónimos**, a través de la aprobación por parte de la CREG de la alternativa en estudio y la implementación de mejoras a los mecanismos de mercado existentes, con el fin de incentivar una mayor contratación de energía eléctrica, mitigando la variabilidad de precios de bolsa para los usuarios. De la misma forma, avanzar sobre la modernización del mercado mayorista y el desarrollo de mercados complementarios que garanticen la resiliencia y confiabilidad del suministro eléctrico.
- **Crear una cultura ciudadana frente al cuidado y uso eficiente del servicio de energía, fortaleciendo desde el Gobierno Nacional la penalización por robo de energía** y coordinando acciones desde la Superservicios y la Fiscalía para reducir las pérdidas no técnicas, especialmente en la Costa Caribe. Así mismo, se debe rechazar cualquier ataque a la infraestructura y al personal operativo, así como evitar asentamientos en las zonas de servidumbre de las líneas de transmisión y subtransmisión. Finalmente, es fundamental impulsar campañas de uso eficiente de la energía y fomentar el reemplazo tecnológico hacia equipos de mayor eficiencia energética, al tiempo que se revisa la razonabilidad de los consumos en regiones cálidas para generar alternativas de gestión de la demanda.

RESPECTO AL ARTICULADO PROPUESTO

1. **Esquema de pago de la Opción Tarifaria para los estratos 1, 2 y 3 (artículo 2).** Se plantea trasladar esta deuda a los usuarios de estratos 4, 5, 6 y no residenciales, la cual el Gobierno Nacional había prometido asumir. Aunque invoca el principio de solidaridad y redistribución de ingresos del artículo 367 de la Constitución Política, la forma en que se estructura este cobro generará nuevas inequidades.

Esta medida resulta regresiva y genera una carga desproporcionada para una población minoritaria, dado que los usuarios a cargo del pago representan menos del 20% del total de usuarios residenciales. Además, perjudica a quienes ya cumplieron con el pago de su deuda, pues no solo se les cambian las reglas de juego al imponerles una carga retroactiva¹, sino que también verían incrementada su factura al asumir las deudas de otros usuarios y otros mercados de comercialización. Cerca del 30% de los usuarios de Colombia ya asumieron la deuda de la Opción Tarifaria-OT, con lo cual a dichos usuarios los pondrían a pagar un valor adicional de la OT a cargo de otros usuarios, y a los usuarios que aún están pagando sus deudas, les tocaría pagar la deuda de ellos, y la de otros

¹ Las cargas tributarias no se pueden aplicar con retroactividad según lo establecen los artículos 338, inciso 3 y 363 de la Constitución.



usuarios. En otras palabras, este enfoque podría profundizar las distorsiones de los subsidios cruzados, trasladando cargas injustificadas entre usuarios y produciendo incentivos económicos para que los usuarios de mayores ingresos acudan a otras opciones de abastecimiento a su alcance, profundizando el actual desequilibrio del sistema de solidaridad y redistribución de ingresos.

La medida es regresiva, además, porque una porción muy importante de esa deuda está constituida por subsidios a cargo de la Nación, con lo cual, de ponerse en vigencia la norma propuesta, los usuarios de los estratos 4, 5 y 6 y no residenciales regulados resultarían subsidiando a la Nación, lo cual riñe con el principio de solidaridad que se invoca como sustento de la propuesta, pues la Nación no puede considerarse como un usuario vulnerable.

Cabe mencionar, además, que esto desconoce el esquema de recuperación de los saldos establecido por la CREG, prolongando los tiempos de recuperación de estos hasta 15 años, generando incertidumbre sobre el reconocimiento bajo el marco regulatorio actual y el avance que pueda darse en la definición de los criterios de distribución de la deuda, en donde el beneficio posiblemente sea mucho menor que el costo, afectando la competitividad de sectores estratégicos de la economía.

- 2. Modificación del esquema de aplicación de los subsidios de energía (artículo 3).** Es claro que los subsidios y las contribuciones deben ser revisados y cuidadosamente focalizados para garantizar que beneficien realmente a quienes los necesitan, sin comprometer la sostenibilidad del sistema ni crear cargas excesivas que puedan desincentivar el consumo eficiente o la inversión en infraestructura. La eliminación de subsidios generalizados y la transición a un Registro Universal de Ingresos - RUI, como lo contempla este artículo, es un paso en la dirección correcta, pero ello requiere previamente el levantamiento y consolidación de información socioeconómica de las personas, ya que hoy los subsidios son asignados según el estrato de los hogares (predios); así mismo, se requiere la normalización masiva de la medición individual. Por ello es fundamental aunar esfuerzos entre el DNP, el Ministerio de Minas y Energía y la CREG para concretar un cronograma para avanzar en esta línea, incluida la adopción de las medidas necesarias para la normalización de las medidas, la cual no puede ser una responsabilidad de los comercializadores, como se propone en el proyecto.

Sobre el destino de los ahorros fiscales alcanzados como efecto de la aplicación de la medida propuesta, es necesario que los esfuerzos se enfoquen de manera prioritaria en cubrir el déficit hoy existente en materia de apropiación y pago de subsidios, conforme se establece en la Ley 2294 de 2023, mientras se realizan los ajustes al esquema de focalización.

Por su parte, es importante revisar al detalle la eliminación del subsidio para aquellos usuarios que superen ciertos parámetros de consumo, evitando profundizar el problema para algunos usuarios vulnerables que por su ubicación geográfica o por la agrupación de hogares requieren un consumo elevado de energía. Por tanto, es preciso un análisis del comportamiento de consumos para estos casos y de los posibles riesgos de exclusión antes de la implementación de este tipo de medidas, considerando también los recursos disponibles y necesidades de apropiación del Presupuesto General de la Nación para los subsidios de energía. Además, es necesario posibilitar el pago de subsidios adeudados a los comercializadores de energía eléctrica y gas combustible y así garantizar su sostenibilidad y liquidez, mediante la autorización de otros mecanismos de pago, como son los



recursos de crédito, hoy restringidos por el artículo 100 de la Ley 142 de 1994; y el cruce de impuestos con las empresas.

Adicionalmente, una medida como la anunciada debe comunicarse de forma eficaz, pues su aplicación sin haber informado previamente puede generar descontento social, que el Gobierno debe abordar oportunamente.

- 3. Mecanismos tarifarios para las empresas públicas o grupos de empresas y esquemas tarifarios diferenciales (artículo 5).** Este artículo le asigna competencias al Ministerio de Minas y Energía que, por mandato legal, corresponden exclusivamente a la CREG, como lo es la definición de esquemas tarifarios.

El diseño de mecanismos contractuales para garantizar la eficiencia tarifaria cuenta con parámetros regulatorios competitivos que hoy están en funcionamiento. Por tanto, se debe revisar que cualquier desarrollo adicional no incumpla el principio de neutralidad, generando sesgos o trato preferencial a algunos actores del mercado, produciendo distorsiones que podrían afectar en últimas a los mismos usuarios.

Además, debe ponderarse la necesidad de una medida como la anunciada, cuando la CREG, bajo sus funciones actuales, ya puede establecer esquemas diferenciales de contratación, lo cual ha hecho, por cierto, en tiempos recientes.

- 4. Modificaciones a la conformación de la CREG (artículo 6).** Insistimos en que la definición de los miembros de la Comisión de Regulación de Energía y Gas debe estar regida por criterios fundamentados de experiencia en cargos directivos y formación técnica, con el fin de garantizar que la toma de decisiones frente a asuntos regulatorios tan relevantes como las tarifas para los usuarios, sean objetivas y basadas en análisis técnicos. La regulación económica y técnica del sector energético requiere conocimiento especializado, visión sistémica e independencia, en línea con lo recomendado por la OCDE. En tal sentido, los integrantes deben contar con idoneidad comprobada, experiencia específica en el sector en roles de responsabilidad y neutralidad institucional, tal como ha sido ratificado recientemente por el Consejo de Estado en la Sentencia C-048 de 2025. Cualquier ampliación de la composición debe evitar diluir la capacidad técnica de decisión y salvaguardar la objetividad regulatoria.

Sin embargo, observamos que la propuesta de integración de actores con representación y/o intereses específicos sin la idoneidad antes referida, o con limitada experiencia, puede generar sesgos y riesgos para la objetividad de la toma de decisiones regulatorias, lo cual puede traducirse en errores regulatorios que afectarían gravemente tanto a usuarios como a empresas, desconociendo las responsabilidades administrativas o fiscales en las que incurren los tomadores de decisiones en estos casos. Adicionalmente, dicho planteamiento limitaría la participación a algunos actores relacionados con las decisiones a tomar por parte de la Comisión, lo que puede generar un posible conflicto de intereses.



Ahora bien, entendiendo que lo que se busca con este artículo es una mayor participación ciudadana en la construcción regulatoria, consideramos que esta se debe garantizar mediante los procesos de consulta pública, talleres y demás espacios participativos durante la elaboración de medidas regulatorias. Lo anterior, asegurando tiempos suficientes de consulta y una interacción de todos los actores involucrados, como lo son los representantes de los usuarios; sin embargo, debe ser la Comisión, con un perfil técnico e independiente, quien evalúe la pertinencia y viabilidad de los comentarios con base en los criterios regulatorios definidos en la Ley.

Adicionalmente, reducir la experiencia mínima para ser experto comisionado de mínimo seis a cinco años representa un retroceso en la calidad técnica, más aún teniendo en cuenta que otras comisiones de regulación inclusive requieren una experiencia entre ocho (8) y diez (10) años.

Finalmente, recordamos que la OCDE ha recomendado mantener la independencia técnica de los entes reguladores. Cualquier reforma debe alinearse con estas recomendaciones.

5. **Modificación de los principios regulatorios tarifarios (artículo 7).** Este artículo introduce elementos tarifarios que condicionan y en algunos casos desvirtúan la labor y funciones asignadas por Ley al regulador, irrumpiendo el principio de suficiencia financiera con respecto a la remuneración de las actividades del servicio de energía y vulneran el derecho a la libre competencia económica establecido en el artículo 333 de la Constitución. Lo anterior, pone en riesgo la prestación y sostenibilidad del servicio público de energía eléctrica para los usuarios, por lo cual es crucial que se revise la constitucionalidad de todo el texto de este artículo, garantizando la plena aplicación de la regulación económica por parte de la Comisión en la definición de tarifas.

Por su parte, facultar a las Comisiones de Regulación para cobrar cargos que estén orientados al cumplimiento de fines solidarios y retributivos, respetando el principio de recuperación de costos, significa, en otras palabras, autorizarlas para establecer subsidios cruzados y, en últimas, tributos. El problema estriba en que las Comisiones de Regulación no están dentro de las entidades autorizadas por la Constitución para imponer contribuciones fiscales o parafiscales (art. 338 CP), ni para diseñar un esquema de solidaridad distinto al definido por el legislador (art. 367 CP).

6. **Modificación de las fórmulas tarifarias (artículo 8).** El texto propuesto habilita la modificación excepcional de fórmulas tarifarias en cualquier momento, abriendo espacio a intervenciones poco técnicas bajo argumentos amplios y subjetivos, cuando la regulación debe responder a criterios objetivos, basados en evidencia técnica. Permitir ajustes ad hoc debilita la estabilidad del marco regulatorio, lo que tendría efectos contraproducentes tanto para los usuarios, al exponerlos a tarifas impredecibles, como para los prestadores, al generar incertidumbre en la recuperación de las inversiones. Insistimos en que el artículo 126 de la Ley 142 debe preservar el principio de seguridad jurídica y estabilidad tarifaria.

En conclusión, como gremios del sector energético, ratificamos nuestro compromiso con la mitigación de impactos de cargas tarifarias que pueden afectar a los usuarios más vulnerables, y por ello **insistimos en que esta debe lograrse a través de decisiones regulatorias técnicas, basadas en análisis de alternativas e impactos con suficiente evidencia argumentativa y beneficios positivos para el mercado, sus agentes**

y sobre todo para los usuarios, que eviten generar inestabilidad e impactos regresivos para los usuarios. Reiteramos nuestro compromiso con el diálogo técnico e institucional, y solicitamos que esta reforma sea revisada con base en datos, diagnósticos reales rigurosos, criterios de sostenibilidad de largo plazo, participación informada y respeto del marco institucional.

Cordialmente,

CAMILO SÁNCHEZ O.

Presidente

ANDESCO

NATALIA GUTIÉRREZ J.

Presidente Ejecutiva

ACOLGEN

JOSÉ CAMILO MANZUR J.

Presidente

ASOCODIS

ALEJANDRO CASTAÑEDA

Presidente Ejecutivo

ANDEG

LUZ STELLA MURGAS

Presidente Ejecutiva

NATURGAS

FRANK PEARL

Presidente

ACP

CARLOS ALBERTO ZARRUK

Presidente Ejecutivo

CÁMARA COLOMBIANA DE LA ENERGÍA

MARTA AGUILAR

Directora Ejecutiva

ACCE

SARA VÉLEZ CUARTAS

Directora Ejecutiva

AGREMGAS

ALEJANDRO MARTÍNEZ V.

Presidente

GASNOVA

JAIME MAURICIO CONCHA

Vicepresidente de Minería, Hidrocarburos y Energía

ANDI

SANDRA STELLA FONSECA

Directora Ejecutiva

ASOENERGÍA