



Unidad de Planeación
Minero Energética



PRIMER INFORME CONSULTA CIUDADANA PROYECTOS NORMATIVOS

Vigencia 2025

Contenido

Resumen ejecutivo	Página 03
Introducción	Página 04
1. Agenda regulatoria	Página 05
2. Proyectos normativos	Página 07
2.1. Regulación de Regalías Mineras	Página 07
2.2. Regulación del sector eléctrico: facilitando la transición y la expansión	Página 09
2.3. Regulación transversal y de fomento económico	Página 10
3. Participación ciudadana	Página 11
4. Conclusiones	Página 12





RESUMEN EJECUTIVO



Este informe exhaustivo documenta y analiza en detalle los procesos de consulta pública y la gestión regulatoria implementados por la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) de Colombia a lo largo del primer semestre del año 2025.

El objetivo principal de este análisis es la verificación meticulosa del grado de cumplimiento de la Agenda Regulatoria Indicativa para el mismo período, así como la trazabilidad completa de la participación ciudadana y de los diversos grupos de interés involucrados en la expedición de nueva normativa.

Adicionalmente, el estudio evalúa la efectividad general de los mecanismos de transparencia adoptados por la entidad, con el fin de asegurar que la información y los procesos sean accesibles y comprensibles para el público.

Se profundiza en la metodología utilizada para las consultas, la identificación de los actores participantes y el impacto de sus aportes en la formulación del marco normativo del sector minero-energético.

INTRODUCCIÓN

La integración de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) trasciende la mera discreción institucional para erigirse como un mandato legal ineludible. Este imperativo encuentra su fundamento en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), una herramienta estructurada y de carácter obligatorio, establecida mediante el Decreto 1499 de 2017. La esencia del MIPG radica en reorientar la administración pública, instando a entidades como la UPME a focalizar sus esfuerzos y estrategias en la generación de valor público tangible para el ciudadano.

Dentro de este marco conceptual, la "Política de Participación Ciudadana" se erige como un pilar fundamental del MIPG. Esta política no es una entidad aislada, sino que se encuentra intrínsecamente ligada a la dimensión de "Gestión para el resultado con valores". Su propósito cardinal es fomentar e incentivar una participación ciudadana proactiva, informada y verdaderamente eficaz en las distintas fases del ciclo de gestión pública.

Esto incluye, de manera explícita, los procesos de planeación estratégica, la ejecución y gestión de los proyectos y políticas, y la evaluación rigurosa de los resultados obtenidos por las entidades del Estado. La participación ciudadana, en este sentido, no se limita a una consulta superficial, sino que aspira a ser un componente integral que enriquezca y legitime las decisiones de la UPME, asegurando que sus acciones reflejen las necesidades e intereses de la sociedad.

La UPME ha materializado este mandato a través de documentos rectores específicos para la vigencia 2025. En su portal web, la entidad pone a disposición del público la "Política de Participación Ciudadana 2025" y la "Estrategia de Participación Ciudadana versión 1.0 de 2025". Estos documentos, junto con el "Plan estratégico de participación ciudadana", definen los objetivos y los canales a través de los cuales se busca la interacción con los grupos de valor. La entidad también publica informes de seguimiento trimestrales para dar cuenta del avance de esta estrategia.

Los mecanismos formales de participación que la UPME promueve son diversos e incluyen foros ciudadanos, encuestas de satisfacción y eventos sectoriales. Sin embargo, el canal principal y más estructurado para la influencia en la normativa es la publicación de proyectos de actos administrativos para comentarios. Este proceso se rige por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA, Ley 1437 de 2021) y se instrumentaliza a través de la sección "Proyectos normativos" de su portal web.



1. AGENDA REGULATORIA

La Agenda Regulatoria de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) es un instrumento de planificación de carácter operativo, que se diferencia de las agendas más estratégicas de otras entidades del sector. Su marco normativo se rige por el Decreto 1081 de 2015, que en su artículo 2.1.2.1.20 la define como una *"lista de los proyectos específicos de regulación"*. En este sentido, la UPME interpreta que su agenda debe contener exclusivamente los proyectos que culminarán en la expedición de actos administrativos de carácter general y abstracto, como las resoluciones.

Por esta razón, la entidad excluye de su agenda pública los estudios técnicos y análisis conceptuales, una decisión que, si bien tiene sustento legal, genera una brecha con las expectativas de la industria, que busca participar en las fases más tempranas de la formulación de políticas.

En este orden de ideas, para el primer semestre de la vigencia 2025, la Agenda Regulatoria de la UPME, se centró mayoritariamente en las funciones recurrentes y predecibles de la Subdirección de Minería. Los proyectos normativos contemplados consistieron principalmente en la fijación trimestral de los precios base para la liquidación de regalías de diversos minerales. Específicamente, la agenda programó la expedición de las resoluciones para los precios del níquel, el carbón, y otros minerales metálicos y preciosos, correspondientes al segundo y tercer trimestre del año, como se detalla a continuación:

Tabla No. 1. *Agenda regulatoria primer semestre 2025*

AGENDA REGULATORIA PRIMER SEMESTRE 2025				
Proyecto Normativo	Subdirección Responsable	Referencia de la Consulta	Fecha de Inicio de Consulta	Estado
Fija el precio base para la liquidación de regalías de níquel	Subdirección de Minería	Circular 018 de 2025	Marzo de 2025	Iniciado y Finalizado
Fija precios para liquidación de regalías de minerales metálicos	Subdirección de Minería	Circular 019 de 2025	Marzo de 2025	Iniciado y Finalizado
Fija el precio base para la liquidación de regalías de carbón	Subdirección de Minería	Circular 020 de 2025	Marzo de 2025	Iniciado y Finalizado
Fija precios para liquidación de regalías de minerales metálicos	Subdirección de Minería	Circular 057 de 2025	Junio de 2025	Iniciado y Finalizado

AGENDA REGULATORIA PRIMER SEMESTRE 2025				
Proyecto Normativo	Subdirección Responsable	Referencia de la Consulta	Fecha de Inicio de Consulta	Estado
Fija el precio base para la liquidación de regalías de carbón	Subdirección de Minería	Circular 058 de 2025	Junio de 2025	Iniciado y Finalizado
Fija el precio base para la liquidación de regalías de níquel	Subdirección de Minería	Circular 059 de 2025	Junio de 2025	Iniciado y Finalizado

La tabla desglosa cada proyecto normativo listado en la agenda, indicando que la Subdirección de Minería fue la única responsable de las tareas programadas. Estas tareas se enfocaron de manera recurrente en la fijación de los precios base para la liquidación de regalías de níquel, carbón y otros minerales metálicos.

Ahora bien, la relación directa entre la Agenda Regulatoria y los proyectos normativos se evidencia al vincular cada ítem planificado con la circular externa que dio inicio a su respectivo proceso de consulta pública. Este seguimiento demuestra que los procesos de participación ciudadana son la materialización de la planificación previa de la entidad, permitiendo una trazabilidad clara entre el plan y la acción.

2. PROYECTOS NORMATIVOS

2.1. REGULACIÓN DE REGALÍAS MINERAS

La fijación de los precios base para la liquidación de regalías es una de las funciones más críticas y recurrentes de la UPME. Durante el primer semestre de 2025, la entidad llevó a cabo los ciclos regulatorios para determinar estos precios para el segundo y tercer trimestre del año, ofreciendo una excelente oportunidad para evaluar la consistencia y receptividad de sus procesos de consulta.

2.1.1. Fijación de Precios para el Segundo Trimestre (Q2) 2025

El proceso para establecer los precios del Q2 de 2025 se inició en marzo de la vigencia en mención, mediante la Circular Externa 019 de 2025, la UPME invitó a presentar comentarios sobre el proyecto de resolución para determinar los precios base de piedras y metales preciosos, minerales de hierro, minerales metálicos y concentrados polimetálicos. Simultáneamente, a través de la Circular Externa 020 de 2025, se abrió el proceso de consulta para el precio base del carbón.

En ambos casos, se publicó el proyecto de resolución, una memoria justificativa, el soporte técnico y un formulario estandarizado para la recepción de comentarios, estableciendo un plazo hasta el 25 de marzo de 2025 para su envío. Por lo que, este ciclo culminó con la expedición de las resoluciones finales a finales de marzo; La Resolución 300 de 2025, publicada el 28 de marzo, la cual, fijó los precios para los minerales metálicos y preciosos y la Resolución 299 de 2025, del 31 de marzo, estableció los correspondientes al carbón.

Un hecho notable y que demuestra la capacidad de ajuste del sistema regulatorio fue la posterior modificación de la Resolución 300. En junio, la UPME inició un nuevo y expedito proceso de consulta a través de la Circular 055 de 2025 para modificar dicha resolución, con un plazo para comentarios hasta el 8 de junio. En este orden de ideas, tras recibir y procesar las observaciones, la entidad publicó la Circular 056 de 2025 con la matriz de respuestas a los comentarios, proceso que concluyó con la expedición de la Resolución 485 de 2025 el 10 de junio, que oficializó la modificación.

Este caso ilustra la flexibilidad del mecanismo de consulta para corregir o ajustar normativa recientemente expedida cuando las circunstancias lo ameritan.

2.1.2. Fijación de Precios para el Tercer Trimestre (Q3) 2025

Siguiendo el cronograma previsto, el proceso para el tercer trimestre se activó en junio de 2025. La UPME emitió la Circular 057 para invitar a comentarios sobre el proyecto de resolución de precios de metales preciosos y otros metálicos, y la Circular 058 para el carbón. Para el caso de los minerales metálicos, la UPME publicó la Circular 064 de 2025 y su anexo en formato Excel, que contiene la respuesta a los comentarios recibidos.



El análisis de esta matriz revela un hecho de suma importancia para la estabilidad del proceso. El Banco de la República, mediante el radicado UPME 20251110155412, informó formalmente a la UPME que, tras gestiones con su proveedor de información, podría continuar publicando en su página web los precios por gramo de oro y plata para efectos de la liquidación de regalías. En documentos previos, como la Resolución 485 de 2025, la UPME había manifestado una preocupación debido a que el Banco de la República le había informado en febrero de 2025 que dichos precios ya no estarían disponibles públicamente por restricciones del proveedor de la fuente.

Por lo que, la intervención del Banco a través del canal formal de la consulta pública no fue una simple sugerencia, sino una declaración de capacidad institucional que resolvió una incertidumbre fundamental y garantizó la continuidad de la metodología de fijación de precios basada en una fuente oficial.

Por su parte, para el caso del carbón, la Circular 062 de 2025 y su anexo correspondiente publicaron las respuestas a los comentarios del sector. Aunque el contenido específico de los comentarios no está detallado en los extractos disponibles, es una práctica común que gremios como la Federación Nacional de Productores de Carbón (Fenalcarbón) participen activamente, como lo hicieron en ciclos anteriores (por ejemplo, en la consulta para los precios del Q1 2025), presentando argumentos técnicos sobre las variaciones de precios y costos.

La validación final del proceso se realiza comparando los proyectos de resolución (publicados con las circulares 057 y 058) con las resoluciones definitivas: la Resolución 519 de 2025 para metales y la Resolución 518 de 2025 para carbón, ambas expedidas el 27 de junio.

2.2. REGULACIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO: FACILITANDO LA TRANSICIÓN Y LA EXPANSIÓN

Durante el primer semestre de 2025, la UPME también avanzó en varios frentes regulatorios cruciales para el sector eléctrico, abordando desde la conexión de proyectos en zonas de frontera hasta la integración de nuevas tecnologías como los sistemas de almacenamiento.

2.2.1. Caso de Estudio: Procedimiento de Conexión Temporal en Frontera (Resolución 353 de 2025)

El desarrollo de la Resolución 353 de 2025 es un caso de estudio ejemplar sobre cómo la consulta pública puede funcionar como una herramienta de refinamiento técnico y legal. Esta norma establece el procedimiento para resolver solicitudes de conexión de capacidad de transporte temporal en subestaciones en desuso que interconectan al SIN con países vecinos, en el marco de la Resolución MME 40024 de 2025.

El ciclo regulatorio fue exhaustivo. Se inició con la Circular 012 de 2025 en febrero, que invitó a los primeros comentarios sobre el proyecto. Este primer borrador fue presentado y discutido en una sesión de socialización virtual el 21 de febrero de 2025, buscando un diálogo abierto con los interesados.

Posteriormente, se abrió una segunda ronda de comentarios mediante la Circular 038 de 2025 en abril 5, y finalmente, la UPME publicó la matriz consolidada con todas las observaciones y sus respectivas respuestas a través de la Circular 040 de 2025.

El análisis de la matriz de respuestas revela la calidad de la interacción. Por ejemplo, *un participante sugirió cambiar el término "subestación en desuso" por "interconexión en desuso" para evitar confusiones, ya que las subestaciones como tal podrían seguir en servicio*. La UPME no aceptó el comentario, argumentando de manera sólida que las definiciones debían mantenerse alineadas con las de la Resolución MME 40024 de 2025, una norma de rango superior, demostrando una justificación basada en la coherencia normativa.

Sin embargo, el comentario más influyente fue el que señaló una aparente contradicción en el borrador. El proyecto de resolución exigía a los interesados cumplir con el Código de Conexión, mientras que la Resolución MME 40024 de 2025 establecía explícitamente que estas conexiones temporales no serían consideradas un incumplimiento de dicho código. La UPME aceptó este comentario, reconoció la inconsistencia y ajustó la redacción del artículo 7 del proyecto normativo para alinearlo con la norma del Ministerio.

La trazabilidad se completa al comparar el proyecto de resolución inicial con el texto final de la Resolución 353, expedida el 16 de abril de 2025. El ajuste al artículo 7 es evidencia tangible de que una participación técnica y bien fundamentada puede corregir y mejorar la calidad de la regulación final, es decir, que este caso subraya que el proceso no es un simple formalismo, sino un mecanismo de control de calidad normativo.

2.2.2. Otros Proyectos Clave del Sector Eléctrico

Además del caso de las conexiones en frontera, la UPME abrió otras consultas importantes en el semestre:

- **Registro de Proyectos de Generación:** Mediante la Circular 049 de 2025, se invitó a comentarios sobre un nuevo proyecto de resolución para establecer el procedimiento y los requisitos para el registro de proyectos de generación que operarán en el SIN. Se adjuntaron formatos de carta remisoría e inscripción, y se fijó el 2 de junio como fecha límite para comentarios.
- **Conexión de Usuarios Finales:** A través de la Circular 051 de 2025, se sometió a consulta un proyecto que busca establecer el procedimiento para resolver solicitudes de conexión de usuarios finales, derogando la Resolución UPME 1041 de 2024. El plazo para participar se extendió hasta el 12 de junio.
- **Sistemas de Almacenamiento con Baterías (BESS):** Con la Circular 030 de 2025, la UPME invitó a comentar un documento de Análisis de Impacto Normativo (AIN) sobre las disposiciones relacionadas con el cambio de concepto de conexión para promover la inclusión de nuevas tecnologías como los BESS.⁵ Este es un ejemplo de



participación en una fase más temprana (análisis de impacto) que la redacción del articulado.

Un elemento procesal clave que se observa en todas estas consultas es la publicación de una "Memoria Justificativa" junto con cada proyecto de resolución. Este documento es la defensa que hace la UPME sobre la necesidad, los objetivos y el contenido de la norma propuesta, toda vez que, para los grupos de interés, analizar y rebatir los argumentos contenidos en la Memoria Justificativa es tan crucial como comentar el articulado mismo.

2.3. REGULACIÓN TRANSVERSAL Y DE FOMENTO ECONÓMICO

La actividad regulatoria de la UPME también abarcó temas transversales que impactan tanto al sector minero como al energético.

2.3.1. Sobretasa al Carbón para el Impuesto de Renta (Resolución 095 de 2025)

En cumplimiento de la Ley 2277 de 2022 (Reforma Tributaria), que estableció una sobretasa en el impuesto de renta para las empresas extractivas de carbón, la UPME tiene la responsabilidad de fijar los precios de referencia para su cálculo, por lo que, el proceso para el año gravable 2024 se llevó a cabo en enero de 2025. En este orden de ideas, en la vigencia 2025 se inició con la Circular 003 de 2025, que puso a consulta el proyecto de resolución. El proceso de participación se cerró con la Circular 007 de 2025, que publicó el informe de respuesta a las observaciones recibidas.

Inmediatamente después, se expidió la Resolución 095 de 2025 el 31 de enero, la cual fijó el precio promedio internacional del carbón de referencia en \$97.55 USD/Ton y los percentiles 65 y 75 en \$99.92 USD/Ton y \$106.98 USD/Ton, respectivamente.

2.3.2. Incentivos Tributarios (Ley 1715)

El 7 de febrero de 2025, la UPME expidió la Resolución 135 de 2025, un acto administrativo de gran importancia para la promoción de la transición energética, esta resolución establece los requisitos, el procedimiento y las tarifas que cobra la entidad para evaluar las solicitudes y emitir los certificados que permiten a los proyectos de Fuentes No Convencionales de Energía (FNCE), Gestión Eficiente de la Energía (GEE) e Hidrógeno acceder a los incentivos tributarios de la Ley 1715 de 2014 y sus modificaciones.

La investigación documental no arrojó evidencia de que esta resolución fuera precedida por un proceso de consulta pública específico dentro del primer semestre de 202, proceso el cual se realizó en el Q4 de la vigencia 2024.



3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Este apartado evalúa de forma integral la estrategia y la práctica de participación ciudadana de la UPME, trascendiendo el análisis de casos individuales. El propósito es determinar si los mecanismos implementados son meramente formales o si, por el contrario, constituyen un sistema robusto, transparente y eficaz que integra genuinamente la retroalimentación de los grupos de valor en la toma de decisiones regulatorias. Se examinará la calidad de las respuestas de la entidad, la facilidad de acceso a la información y la coherencia entre la política declarada y su ejecución práctica.

3.1. Calidad y profundidad de las respuestas de la UPME

La publicación sistemática de matrices de comentarios y respuestas, como las analizadas en las circulares 040 y 064 de 2025, es una buena práctica de transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, el valor real de esta herramienta reside en la calidad y profundidad de las justificaciones proporcionadas por la UPME, especialmente cuando un comentario no es aceptado.

El análisis de estos documentos revela una aproximación heterogénea. En ciertos casos, las justificaciones son robustas y demuestran un análisis genuino del argumento presentado. Por ejemplo, en el proceso de la Resolución 353, el rechazo a cambiar la terminología de "subestación en desuso" se fundamentó sólidamente en la necesidad de mantener coherencia con una norma de rango superior emitida por el Ministerio de Minas y Energía.

De manera similar, la aceptación del comentario sobre el Código de Redes fue acompañada de una explicación clara sobre la necesidad de alinear el texto. Este tipo de respuestas fortalece la legitimidad de la decisión final y muestra respeto por la participación informada. No obstante, se debe señalar que la efectividad de la participación depende en gran medida de la calidad de los comentarios presentados.

Los argumentos que tienen mayor probabilidad de ser aceptados o de generar un debate constructivo son aquellos que están sólidamente fundamentados en aspectos técnicos, jurídicos o económicos, y que, idealmente, hacen referencia directa a la Memoria Justificativa del proyecto.

3.2. Transparencia y Accesibilidad de la Información

Un pilar de la participación efectiva es la capacidad de los ciudadanos y grupos de interés para acceder de manera fácil y oportuna a la información relevante. La UPME cumple con su deber de publicidad al mantener secciones dedicadas en su portal web para la Agenda Regulatoria, los Proyectos Normativos en consulta, las Circulares y las Resoluciones finales. Sin embargo, la estructura de la información presenta un desafío significativo para un seguimiento eficiente. La información está disponible, pero se encuentra fragmentada.





Conclusiones

Conclusión 1

Cumplimiento de la Agenda Regulatoria

La UPME ha demostrado un alto grado de cumplimiento con su Agenda Regulatoria 2025 para el primer semestre, especialmente en los procesos cíclicos y de su competencia principal, como la fijación de precios para regalías

Conclusión 2

La Consulta pública como mecanismo efectivo de Mejora Normativa

Se ha validado que comentarios técnicos y jurídicos precisos y bien fundamentados pueden generar cambios sustantivos en el articulado final de las resoluciones, corrigiendo inconsistencias y mejorando la calidad de la regulación.

Conclusión 3

Importancia Crítica de la Participación Institucional

La consulta pública funciona como un escenario formal para la coordinación interinstitucional y el diálogo estructurado.

Conclusión 4

Desafíos en transparencia y accesibilidad

A pesar de que la información es pública, su estructura fragmentada en el portal web de la UPME representa un obstáculo para el seguimiento eficiente y sistemático.

Conclusión 5

Tensión latente sobre el alcance de la Participación

A pesar de que la información es pública, su estructura fragmentada en el portal web de la UPME representa un obstáculo para el seguimiento eficiente y sistemático.



Unidad de Planeación Minero Energética



www.upme.gov.co

