



FOTO: Universidad Magdalena

EL ESPEJISMO DE COLOMBIA SOLAR

Se terminó el cuatrienio del Presidente Gustavo Petro sin que el país terminara de entender y asimilar dos de sus propuestas –bandera en materia energética, las cuales a la postre, después de tantos aspavientos, resultaron más efectistas que efectivas. Me refiero a las comunidades energéticas y Colombia solar. Ambas iniciativas se soportan y apoyan en la Ley 1715 de 2014 y la 2099 de 2021, las cuales abrieron la posibilidad de que en el país fuera posible la autogeneración, la generación distribuida y la integración de las fuentes no convencionales de energías renovables (FNCER) al

sistema eléctrico.

Ello contribuye al empoderamiento del usuario, el cual deja de ser sujeto pasivo para jugar un rol mucho más activo en la gestión de la demanda, el cual tiene el más remoto antecedente en la Constitución Política, al establecer en su artículo 365 que la prestación de los servicios públicos, que antes de 1991 le estaba reservada al Estado, en adelante también lo pueden prestar “por comunidades organizadas”, que no son otras que las comunidades energéticas y “por particulares”.

En cuanto a las comunidades energéticas podemos decir que sus avances han sido muy limitados. **No obstante que el Ministerio de Minas y Energía informó en diciembre de 2025 que había asignado recursos para 2.321 comunidades energéticas, con una cobertura de 31.000 usuarios, a julio de este año sólo están operativas y lejos de consolidarse 469 y 18.000 comunidades en agraz, apenas postuladas.** Hasta la fecha se puede afirmar que el proyecto más exitoso es el piloto implementado por las empresas públicas de Medellín en el barrio El Salvador en Medellín, experiencia esta digna de imitar.

Mediante el Decreto 0972 de 2025 se creó el Programa Colombia Solar, como política pública en el marco de la Transición Energética Justa. Fue declarado, además, como Proyecto de interés nacional estratégico (PINE), en el Documento CONPES 4158 de 2025, el cual prevé la “implementación de soluciones de generación fotovoltaica para la reducción del costo del servicio eléctrico en los estratos 1, 2 y 3 del Sistema Interconectado Nacional (SIN)”.

Según el Ministro de Minas y Energía Edwin Palma, “el programa Colombia Solar marca un cambio estructural: pasamos de subsidiar el consumo a promover la autogeneración de energía en los hogares”. En efecto en el mismo Decreto que crea el Programa se prevé que la autogeneración en los hogares objeto del beneficio de Colombia solar, este se asume “**como una alternativa al subsidio existente para el consumo de electricidad**”. Aquí se plantea una controversia jurídica de fondo.

Desde la perspectiva del principio de legalidad del gasto público, es discutible que el Ejecutivo pueda transformar un subsidio definido por la ley en un subsidio de inversión mediante una resolución ministerial. La jurisprudencia constitucional

ha sido reiterativa en que los elementos esenciales de los subsidios financiados con recursos públicos deben estar definidos por el legislador. Es claro, entonces, que los subsidios a los servicios públicos domiciliarios tienen reserva legal. La Constitución Política de Colombia establece que el régimen tarifario, incluidos los subsidios y las contribuciones, debe ser definido por la ley.

Implicítamente se está disponiendo modificar la naturaleza de los subsidios establecidos por el artículo 99 de la Ley 142 de 1994, **como un mecanismo para cubrir parte del costo de la tarifa del servicio público domiciliario que pagan los usuarios de menores ingresos.** Es decir, son subsidios al consumo, no subsidios patrimoniales para financiar activos. Es claro de toda claridad, entonces, que el Gobierno excedió su potestad reglamentaria, pues un Decreto y una simple Resolución administrativa del Ministerio de Minas y Energía no pueden innovar el ordenamiento jurídico ni modificar el objeto de un subsidio creado por la ley.

En síntesis, el Gobierno no puede reemplazar el subsidio legal de energía por paneles solares sin una reforma a la Ley 142 de 1994. Los paneles solares son una herramienta válida de política pública, pero no sustituyen por sí solos la obligación legal de subsidiar el consumo de los estratos 1, 2 y 3 y por ello mismo no exime a la Nación de presupuestar, girarle y reintegrarle a las empresas comercializadoras los subsidios ya causados y los que se causen hacia el futuro.

Otra objeción al Programa Colombia solar, además de la ilegalidad de pretender reemplazar los subsidios por la instalación de paneles solares es que, aunque bien intencionado viene siendo pésimamente gestionado, tanto más en cuanto que se está recurriendo a fuentes dudosas de financiamiento.



FOTO: IPSE

Según lo dispuesto por el Ministerio de Minas y Energía sus principales fuentes de financiación son: el Fondo de energías no renovables y de gestión eficiente de energía (FENOGE), cuyo manejo ha sido piedra de escándalo y objeto de investigación por parte de los organismos de control + el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura (FONDES).

Según ANIF el FONDES “es un patrimonio autónomo público con un tamaño significativo, cercano a \$ 4,1 billones en activos y aproximadamente \$ 1,5 billones en recursos líquidos, creado para financiar grandes proyectos de infraestructura y capitalizar empresas de servicios públicos, con criterios estrictos de viabilidad legal, técnica y financiera”. Y añade: un Decreto expedido por el MHCP “le otorga al Ministro la función de orde-

nador del gasto y permite designar directamente a cualquier entidad del Grupo Bicentenario como nuevo administrador. Esto implica la eliminación del filtro técnico que aportaba la FDN y aumenta el riesgo de que el FONDES se convierta en una bolsa de recursos para cubrir necesidades fiscales del Gobierno, en un contexto de déficit creciente...La dependencia del programa Colombia Solar de los recursos del FONDES genera incertidumbre, pues este fondo debe financiar únicamente proyectos con una estructuración completa y factibilidad comprobada. Destinar sus recursos a iniciativas que aún no cuentan con análisis técnicos, jurídicos ni financieros representa un riesgo tanto para la sostenibilidad del fondo como para la ejecución de infraestructura estratégica que sí está lista para avanzar”.



FOTO: Riogrande

Más recientemente, el Presidente Gustavo Petro, quien tanto ha criticado la utilización de las vigenias futuras para la financiación de los proyectos de infraestructura, recurrió a ellas para anunciar \$8 billones con cargo a las mismas como fuente de financiamiento de Colombia solar. **¡Aunque ahora, cuando ya está de salida y so pretexto de la amenaza que se cierne con el fenómeno de El Niño, al amparo de la declaratoria de la situación de desastre nacional ordenó trasladar \$4 billones del Programa Colombia solar a la tristemente célebre Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (UNGRD)!**

A propósito de dicha declaratoria el Presidente de la Asociación Nacional de empresas generadoras (ANDEG) Alejandro Castañeda manifestó que esta decisión “de última hora no constituye una solución técnica al problema de abastecimiento de energía que enfrenta el país y más bien es una excusa para gastar \$8 billones, dejándolos comprometidos, sin controles...En cuatro años no hicieron la tarea: no agregaron capacidad firme. Y

en 15 días no hay forma de ejecutar soluciones reales. Esto sólo deja amarrado al nuevo gobierno”.

Preocupa saber que, conforme está planteado el programa tales recursos, aun en el caso de que se inviertan con eficiencia y transparencia serían insuficientes, pues si se trata de llevarle soluciones fotovoltaicas a los estratos 1 y 2 estamos hablando de 10.5 millones de usuarios y si cada solución se tasa en \$20 millones, aproximadamente, se requerirían alrededor de \$280 billones (¡!). Huelga decir que uno de los beneficios para el usuario de este programa, como lo es la “venta” de sus excedentes de generación propia al operador de red, esta sólo se podrá implementar cuando cuente con los nuevos contadores de energía, la que se conoce como infraestructura de medición inteligente (AMI, por sus siglas en inglés), que son bidireccionales, de tal suerte que mida la cantidad de energía consumida y la excedente despachada.

Llama poderosamente la atención que mientras el Ministro Palma aduce que la inversión en Colombia solar es una de sus estrategias para supuestamente conjurar el racionamiento de energía, el Ministerio de Hacienda le adeuda \$3.5 billones a las empresas que prestan el servicio energía y no les gira, poniendo al Sistema al borde de un apagón financiero que incrementa el riesgo de racionamiento!

Me asalta otra inquietud. La Resolución del Ministerio de Minas y Energía, so capa de que “el comercializador de energía garantice la sostenibilidad de los activos (léase panel e inversor) a través de las operaciones de administración, operación y mantenimiento (AOM)”, se autoriza al ejecutor del programa para efectuar su transferencia a nombre del Ministerio de Minas y Energía y a favor del comercializador”. Cabe preguntarse, a título de qué se hace esa “transferencia” a una empresa particular de unos activos adquiridos e instalados con dineros públicos.

Otra pregunta: **el AOM cuesta, quien la asume y en últimas quién lo paga.**

Finalmente, es de advertir que algunas entidades y analistas del sector eléctrico han advertido que la incorporación acelerada de generación solar podría afectar la seguridad y confiabilidad del sistema eléctrico nacional si no se acometen mejoras en transmisión y respaldo. XM (el operador del SIN) ha señalado que los retrasos en **infraestructura de transmisión** podrían dificultar la integración eficiente de la energía solar a gran escala y, a futuro, esto podría generar riesgos de desbalance o problemas operativos si no se planifica bien la expansión de la red de transmisión y subtransmisión. El colapso del Sistema eléctrico en Brasil recientemente, que pasó de tener un problema de escasez de energía a tener un problema de sincronización entre la generación con fuentes renovables, la transmisión y el consumo nos debe servir de alerta para que no se repita en Colombia.



AMYLKAR ACOSTA

X **amylkaracosta**
@ **amylkara.costa**