

4 DE MAYO 2026

**ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE CONTRATOS, CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS Y MARCO
NORMATIVO DEL PROGRAMA COLOMBIA SOLAR**

El presente documento tiene como finalidad exponer los aspectos jurídicos más relevantes relacionados con la diferencia entre contrato y convenio, la naturaleza interadministrativa del instrumento analizado, el marco regulatorio aplicable en materia energética y los criterios legales de priorización territorial, el análisis se realiza con base en la normativa vigente en Colombia, especialmente en lo referente a servicios públicos domiciliarios, organización administrativa y energías renovables, en el contexto del Programa Colombia Solar. De esta manera, se busca identificar cómo los convenios interadministrativos permiten la articulación entre entidades públicas y cómo estos se complementan con contratos para la adecuada ejecución de los recursos, garantizando el cumplimiento de los fines del Estado.

De igual forma, resulta necesario incorporar disposiciones recientes como el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, particularmente lo dispuesto en su artículo 263, el cual fortalece el rol del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura (FONDES), permitiéndole participar y financiar programas y proyectos relacionados con capital semilla, reindustrialización, transición energética y esquemas de inversión en sectores estratégicos, lo cual se articula directamente con iniciativas como el programa Colombia Solar.

1. Diferencia entre contrato y convenio

El contrato estatal implica la existencia de intereses contrapuestos entre las partes y una contraprestación económica, configurando una relación de intercambio en la cual una entidad ejecuta una obligación a cambio de un pago, Por el contrario, el convenio interadministrativo se fundamenta en la existencia de intereses comunes entre entidades públicas, orientado a la cooperación y articulación para el cumplimiento de funciones administrativas, sin que predomine una lógica de precio, En síntesis, el contrato responde a una lógica de intercambio, mientras que el convenio responde a una lógica de colaboración institucional para el cumplimiento de fines del Estado.

2. Carácter interadministrativo y manejo de recursos

El convenio analizado tiene naturaleza interadministrativa, conforme al artículo 95 de la Ley 489 de 1998, al ser celebrado entre entidades públicas para cumplir funciones administrativas de manera coordinada.

En cuanto al manejo de recursos, estos corresponden a recursos públicos de inversión destinados al desarrollo de políticas energéticas. No constituyen una contraprestación contractual, sino que tienen una destinación específica orientada al interés general.

Dichos recursos son administrados mediante un patrimonio autónomo (FENOGE), lo que garantiza su separación patrimonial y uso exclusivo. Este fondo, creado mediante el artículo 10 de la Ley 1715 de 2014, funciona sin personería jurídica y se estructura a través de un contrato de fiducia mercantil, el cual implica la transferencia de los recursos a una entidad fiduciaria para su administración bajo una finalidad específica, generando un patrimonio independiente.

Este esquema permite asegurar la transparencia, la destinación específica de los recursos y su correcta ejecución. El contrato de fiducia se caracteriza por la existencia de un fiduciante, un fiduciario y un beneficiario, así como por la transferencia de dominio de los bienes y la afectación exclusiva al cumplimiento del objeto del fondo.

Su ejecución se realiza a través de contratos derivados con terceros, que permiten materializar los proyectos, en consecuencia, el convenio permite la articulación institucional y asignación de recursos, mientras que los contratos garantizan la ejecución material de los mismos.

Adicionalmente, el Ministerio de Minas y Energía ejerce la regulación del FENOGE mediante la expedición de su manual operativo, contenido en la Resolución 40045 de 2022, así como a través de la suscripción del contrato de fiducia, la dirección del comité directivo y la definición de lineamientos de política pública, asegurando la correcta ejecución de los recursos en el marco de la transición energética.

3. CREG – barrios subnormales

La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) ha definido los barrios subnormales como asentamientos que no cumplen con las condiciones técnicas o jurídicas necesarias para la prestación formal del servicio de energía eléctrica, frente a esta situación, la regulación permite la implementación de esquemas especiales y transitorios de prestación del servicio, tales como la medición comunitaria, la aplicación de subsidios diferenciales y programas de normalización progresiva.

Estas medidas tienen como finalidad garantizar el acceso al servicio a poblaciones vulnerables, reducir pérdidas en el sistema y facilitar la formalización del servicio. En este contexto, se justifica la intervención del Estado mediante programas como Colombia Solar, el cual, conforme al Decreto 0972 de 2025, impulsa la sustitución progresiva de subsidios tradicionales por sistemas de autogeneración solar, permitiendo a los usuarios generar su propia energía, disminuir el consumo de la red y reducir el costo de la factura eléctrica.

4. Ley de priorización de municipios y ciudades

La priorización de municipios y ciudades en materia de cobertura energética se fundamenta en diversas disposiciones legales.

- La Ley 142 de 1994 establece la obligación del Estado de garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos.
- La Ley 143 de 1994 dispone que el Estado debe asegurar la cobertura del servicio de energía eléctrica.
- La Ley 1715 de 2014 declara el desarrollo de energías renovables como un asunto de interés público y social.
- La Ley 2294 de 2023 impulsa la transición energética justa y el cierre de brechas territoriales.

En conjunto, estas normas establecen criterios de priorización basados en la vulnerabilidad socioeconómica, la falta de cobertura del servicio, la localización en zonas rurales o subnormales y el impacto en la eficiencia energética.

En este marco, el programa Colombia Solar ha priorizado su implementación en territorios como Atlántico, Magdalena y La Guajira, donde se presentan altos costos del servicio, condiciones de vulnerabilidad y alto potencial de radiación solar, desarrollando proyectos en municipios como Barranquilla, Pivijay, Maicao y Uribia, enfocados en beneficiar hogares de estratos 1, 2 y 3.

Asimismo, el programa adquiere relevancia constitucional al articularse con la Sentencia T-302 de 2017, mediante la cual se declaró un estado de cosas inconstitucional en La Guajira por la vulneración de derechos fundamentales del pueblo Wayúu. En este sentido, el desarrollo de proyectos energéticos se apoya en instrumentos regulatorios expedidos por el Ministerio de Minas y Energía, como la Resolución 40159 de 2024, mediante la cual se establecen lineamientos técnicos y operativos para la implementación de soluciones energéticas en el marco de la transición energética, facilitando la ejecución de programas como Colombia Solar en territorios priorizados.

A través de estos proyectos, se contribuye al suministro de energía para sistemas de agua potable, centros de salud y actividades económicas locales, apoyando la garantía de derechos fundamentales, la seguridad alimentaria y la reducción de brechas sociales. El FENOGÉ actúa como el vehículo financiero para estos proyectos, gestionando los recursos destinados a comunidades vulnerables y asegurando su correcta ejecución conforme a la política pública, del análisis se concluye que el convenio interadministrativo es el instrumento adecuado para la coordinación entre entidades públicas, permitiendo la organización y destinación de recursos para el cumplimiento de políticas públicas.

Por su parte, el contrato cumple una función operativa, al materializar la ejecución de dichos recursos mediante la contratación con terceros, Asimismo, el marco normativo vigente prioriza el acceso al

servicio de energía eléctrica en poblaciones vulnerables y territorios con baja cobertura, lo que justifica la implementación de programas como Colombia Solar, orientados al cierre de brechas sociales, el cumplimiento de mandatos constitucionales y el fortalecimiento de la transición energética en el país.

Elaborado equipo jurídico ejecución.

FENOGE MELISA MUÑOZ

LUIS CARLOS RAMOS

EDELBERTO FERNANDEZ