



MEMORANDO

DE: JUAN JOSÉ PARADA HOLGUÍN
PARA: ING. SINDY LORENA RAMÍREZ PERDOMO
ASESORA- DIRECCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA-MME-
REF: CONCEPTO PROPIEDAD DE ACTIVOS – PROYECTO COLOMBIA SOLAR

Apreciada Ingeniera:

De conformidad con el asunto de la referencia nos permitimos emitir el presente concepto, el cual tiene como objetivo identificar el marco jurídico aplicable y las implicaciones jurídicas de los escenarios sobre los cuales se puede analizar la propiedad de los activos que se construirán para el desarrollo, ejecución y puesta en marcha del Programa Colombia Solar, el cual ha sido reglamentado mediante Decreto No. 0972 del 8 de septiembre de 2025.

1. MARCO JURÍDICO APLICABLE POR VÍA ANALÓGICA:

El marco normativo que rige la propiedad de los activos de autogeneración solar fotovoltaica, especialmente aquellos financiados con recursos públicos en el contexto de programas como Colombia Solar, nos permite analizar por vía de analogía, una serie de disposiciones legales a la fecha vigentes, y las cuales han sido proferidas precisamente para determinar la titularidad del derecho real de dominio y posesión sobre la infraestructura eléctrica que construye el Estado Colombiano, a través del Gobierno Nacional, tomando como fuente los diferentes fondos de origen legal y de naturaleza pública, que teniendo como soporte económico recursos del presupuesto general de la Nación, se destinan para construir este tipo de infraestructura.

En primer lugar, es necesario establecer que la **Ley 1715 de 2014** establece el marco general para la promoción de fuentes no convencionales de energía renovable (FNCER). Su artículo 19 faculta al Gobierno Nacional para fomentar el aprovechamiento de la energía solar, incluyendo su desarrollo como fuente de autogeneración para los estratos 1, 2 y 3 como alternativa a los subsidios existentes.



Esto se alinea con programas como "Colombia Solar", que busca promover el autoabastecimiento de energía eléctrica en estos estratos, razón por la cual, y a partir de esta norma de carácter legal, fue proferido el Decreto 0972 de 2025¹.

A nivel reglamentario, el **Decreto 1023 de 2024** y la **Resolución 40243 de 2025** del Ministerio de Minas y Energía (MinMinas), son algunas de las normas jurídicas que de manera específica y relevante, pueden resultar aplicables por vía de analogía, a fin de encontrar la respuesta legal para determinar la titularidad respecto al derecho real de dominio y posesión, sobre los activos que se construirán en el desarrollo del programa Colombia Solar.

Esta reglamentación y regulación, establecen directamente el régimen de propiedad y responsabilidad sobre los activos financiados con recursos del PRONE², del FAER³ y el FAZNI⁴, como se expondrá más adelante.

A su turno, el **Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026** (Ley 2294 de 2023) también introduce figuras clave como las **Comunidades Energéticas**, reglamentadas mediante el Decreto 2236 de 2023, a las cuales se les puede transferir la infraestructura desarrollada con recursos públicos, como se expondrá de igual manera más adelante.

Finalmente, existen circulares y resoluciones anteriores (2005, 2008, 2022) que, aunque no se refieren específicamente a activos de autogeneración solar, establecen el procedimiento general para la energización y la definición de la propiedad de activos de redes construidos con fondos públicos, los cuales son operados por los Operadores de Red (OR), como se explicará en los siguientes acápite.

2. CAPACIDAD LEGAL DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA PARA SER TITULAR DE ACTIVOS:

El Ministerio de Minas y Energía no solo tiene la capacidad, sino que la normativa vigente le asigna la titularidad del derecho real de dominio y posesión de la infraestructura eléctrica que

¹ "Por el cual se adiciona la Sección 4C al Capítulo 2 del Título III Sector de Energía Eléctrica de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1073 de 2015, que habilita el desarrollo de la energía solar como fuente de autogeneración para los usuarios de los estratos 1, 2 y 3 del Sistema Interconectado Nacional (SIN) y de las Zonas No Interconectadas (ZNI) como una alternativa al subsidio existente para el consumo de electricidad y crea el Programa Colombia Solar"

² Programa de Normalización de Redes Eléctricas – PRONE.

³ Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas – FAER.

⁴ Fondo de apoyo financiero para la energización de las zonas no interconectadas - FAZNI



sea construida con recursos públicos de los Fondos Eléctricos correspondientes a: (i) PRONE, (ii) FAER y (iii) FAZNI.

En consecuencia, el Decreto 1023 de 2024⁵ es explícito al respecto cuando señala:

*“ARTÍCULO 2.2.3.3.3.4.6. Responsabilidad y propiedad sobre los activos de los sistemas de autogeneración a pequeña escala a partir de fuentes no convencionales de energía en barrios subnormales. Una vez concluidas las obras contempladas, el Operador de Red correspondiente permitirá la conexión de los activos. **Las inversiones con cargo a los recursos del Programa de Normalización de Redes Eléctricas, PRONE, tendrán como titular a la Nación - Ministerio de Minas y Energía en proporción a su aporte.**”* (Negrilla y subrayado fuera de texto)

La anterior disposición es reiterada textualmente en la Resolución 40243 de 2025 del Ministerio de Minas y Energía⁶, en su artículo 7 el cual señala:

“Artículo 7. Responsabilidad y propiedad sobre los activos de energía en barrios subnormales. Una vez concluidas las obras contempladas, el Operador de Red correspondiente permitirá la conexión de los activos.

***Las inversiones con cargo a los recursos del Programa de Normalización de Redes Eléctricas, PRONE, tendrán como titular a la Nación Ministerio de Minas y Energía en proporción a su aporte.**”* (Negrilla y subrayado fuera de texto)

De igual manera, el Decreto 1073 de 2015 “Por la cual medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía”, establece lo siguientes respecto a la propiedad de los activos que se construyen con los recursos del FAER:

*“ARTÍCULO 2.2.3.3.1.14. Propiedad de los activos. **Las inversiones con cargo a los recursos del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas, FAER, tendrán como titular a la Nación-Ministerio de Minas y Energía en proporción a su aporte.**”*

⁵ “Por el cual se adiciona la Subsección 3.4. a la Sección 3 del Capítulo 3 del Título I - Libro 2 del Decreto Único Reglamentario 1073 de 2015, en cuanto se reglamenta el artículo 1 de la Ley 1117 del 2006”

⁶ Por la cual se convoca a los Operadores de Red del servicio de energía eléctrica para presentar Planes, Programas y/o Proyectos de Normalización de Redes Eléctricas incluyendo sistemas de Autogeneración a Pequeña Escala, para la adjudicación de recursos del Programa de Normalización de Redes Eléctricas - PRONE 001, así como para llevar a cabo su desarrollo.

(...)." (Negrilla y subrayado fuera de texto)

De igual forma, el Decreto 1124 de 2008⁷, refiere de la misma manera a la ejecución de los recursos y propiedad de los activos construidos con recursos del FAZNI, así lo establece en su artículo 11:

*"Artículo 11. Ejecución de los recursos y propiedad de los activos. Los recursos del Fondo de Apoyo Financiero para la energización de las Zonas No Interconectadas -FAZNI-, se ejecutarán por parte del Ministerio de Minas y Energía, conforme a la política de energización a que se refiere el artículo 4º del presente decreto. **En todo caso, las inversiones con recursos del Fondo de Apoyo Financiero para la energización de las Zonas No Interconectadas -FAZNI-, en los planes, programas y proyectos tendrán como titular a la Nación - Ministerio de Minas y Energía en proporción a su aporte.**" (Negrilla y subrayado fuera de texto)*

La normativa, por tanto, establece una regla clara: la propiedad originaria de estos activos recae en la Nación, representada por el Ministerio de Minas y Energía, cuando los mismos son construidos con los recursos públicos que son apropiados con el presupuesto general de la Nación al presupuesto de inversión de la entidad.

En consecuencia, las normas previamente mencionadas y considerando la naturaleza y características del Programa Colombia Solar, resulta válido, a nuestro juicio, realizar analogía respecto a lo contenido en dichas normas y establecer la titularidad de la misma manera en el Programa Colombia Solar.

3. INTERPRETACIÓN ANALÓGICA DE LAS NORMAS REFERIDAS A LA TITULARIDAD DE LOS ACTIVOS (DERECHO REAL DE DOMINIO Y POSESIÓN):

Considerando las normas anteriormente expuestas, debemos manifestar que la aplicabilidad de las mismas para el programa Colombia Solar es viable en virtud del principio de analogía.

Al respecto, debemos entender que la analogía se concibe como un método de integración del ordenamiento jurídico para llenar los vacíos o "lagunas legales".

⁷ "Por el cual se reglamenta el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas – FAZNI."



No se trata de una interpretación literal de una norma, sino de la aplicación de una norma o un conjunto de ellas a un caso no previsto por el legislador, pero que guarda una semejanza fundamental con un caso que se encuentra expresamente regulado, como lo es para el caso de este concepto, la titularidad de los activos construidos con recursos públicos.

En efecto, la Ley 153 de 1887 en su artículo 8 establece la posibilidad de aplicar leyes que regulen casos o materias semejantes, a un caso que no tenga ley que lo regule. Sobre el particular la norma señala:

"ART 8. Cuando no hay ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho."

En este orden de ideas, para que aplique la analogía, la Doctrina ha establecido los siguientes requisitos para que proceda este principio:

- **Existencia de una laguna legal:** El caso a resolver no debe estar expresamente contemplado por la ley.
- **Similitud jurídica:** Debe existir una similitud sustancial entre el caso regulado y el caso no regulado.
- **Identidad de razón:** La razón o fundamento subyacente de la norma aplicable debe ser la misma para ambos casos.

Respecto a la aplicación de la analogía la Corte Constitucional⁸ la definido de la siguiente manera:

" (...) la aplicación de la ley a situaciones no contempladas expresamente en ella, pero que sólo difieren de las que sí lo están en aspectos jurídicamente irrelevantes, es decir, ajenos a aquéllos que explican y fundamentan la ratio juris o razón de ser de la norma."

Lo anterior sin perjuicio de que vía resolución Ministerial, podamos aplicar estas normas de manera expresa.

Finalmente y en lo que tiene que ver con la transferencia de activos que se construyen con recursos de Fondo PRONE, vale la pena traer a colación la Resolución 40243 de 2025 proferida por el Ministerio de Minas y Energía, mediante la cual se establece en su artículo 7 la posibilidad

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-083 de 1995. 1 de marzo de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

de que dicho activos sean aportados al Operador de Red, para efectos de adelantar sus labores de administración, operación y mantenimiento. Sobre el particular esta norma señala:

“Artículo 7. Responsabilidad y propiedad sobre los activos de energía en barrios subnormales.

(...)

Los activos de distribución que se construyan con los recursos del Programa de Normalización de Redes Eléctricas, PRONE, podrán ser aportados al Operador de Red. con base en los Decretos 387 y 388 de 2007, y aquella normatividad que la modifique, sustituya o complemente. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en el artículo 87.9 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 143 de la Ley 1151 de 2007, subrogado por el artículo 99 de la Ley 1450 de 2011 y aquella norma que la modifique o sustituya.

Los activos de generación que se construyan con los recursos del Programa de Normalización de Redes Eléctricas, PRONE, podrán ser aportados por el Ministerio de Minas y Energía, a prestadores de servicios públicos, incluyendo aquellos bajo la figura de Comunidades Energéticas, para que adelanten su administración, operación y mantenimiento. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 143 de la Ley 1151 de 2007, subrogado por el artículo 99 de la Ley 1450 de 2011, modificado por el Art. 8 del Decreto 819 de 2020 y aquellas normas que la modifiquen o sustituyan.” (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Por lo tanto se concluye que para efectos de transferencia, como se explicará más a detalle en el punto siguiente, de igual forma podemos aplicar por vía de analogía la disposición de esta resolución, la cual encuentra sustento en la Ley 142 de 1994 y la Ley 1450 de 2011.

4. PROCEDIMIENTO PARA TRANSFERIR LOS ACTIVOS A OPERADORES DE RED:

La normativa contempla la posibilidad de transferir la propiedad, el uso o el goce de los activos, aunque con ciertas distinciones y bajo condiciones específicas.

Al respecto, la Ley 142 de 1994 señala en su artículo 39, lo siguiente:

“ARTÍCULO 39. CONTRATOS ESPECIALES. Para los efectos de la gestión de los servicios públicos se autoriza la celebración, entre otros, de los siguientes contratos especiales:

(...)

39.3. Contratos de las entidades oficiales para transferir la propiedad o el uso y goce de los bienes que destina especialmente a prestar los servicios públicos; o concesiones o similares; o para encomendar a terceros cualquiera de las actividades que ellas hayan realizado para prestar los servicios públicos; o para permitir que uno o más usuarios realicen las obras necesarias para recibir un servicio que las entidades oficiales estén prestando; o para recibir de uno o más usuarios el valor de las obras necesarias para prestar un servicio que las entidades oficiales estén prestando; o para pagar con acciones de empresas los bienes o servicios que reciban. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

La anterior norma establece de manera específica que la vía legal mediante la cual se podrá transferir ya sea: (i) la propiedad, o (ii) el uso y goce de los bienes destinados a prestar los servicios públicos, son los contratos especiales de que trata la norma citada.

Sobre el particular vale la pena precisar que en materia de construcción de activos a través de los fondos eléctricos FAER, FAZNI y PRONE, el Ministerio de Minas y Energía ha acudido a estos contratos especiales, principalmente al señalado en el numeral 39.3 ibidem, mediante el cual ha transferido a los Operadores de Red, el uso y goce de la infraestructura eléctrica construida con los recursos de estos fondos, para efectos de que los Operadores de Red lleven a cabo la prestación del servicio público de energía eléctrica, pero principalmente para que adelanten las actividades de administración, operación, y mantenimiento – AOM- de esta infraestructura.

Por lo anterior y bajo nuestro concepto jurídico, el cual encuentra pleno respaldo en el artículo 39 numeral 39.3 de la Ley 142 de 1994, y considerando que el artículo 2.2.3.2.4.13. del Decreto 0972 del 2025, mediante el cual se creó el Programa Colombia Solar, en su parágrafo establece lo siguiente:

“(...)

Parágrafo: Para la ejecución de la política energética a través del programa Colombia Solar, podrán participar los diversos agentes que intervienen en la cadena de prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica y desarrolladores de proyectos de generación de energía eléctrica a partir de energía solar” (Negrilla y subrayado fuera de texto)



La anterior disposición citada nos lleva a concluir que en estricta aplicación de la Ley 142 artículo 39, numeral 39.3, y del artículo 2.2.3.2.4.13. del Decreto 0972 del 2025 en su parágrafo, es jurídicamente viable que el Ministerio de Minas y Energía, pueda entregar el uso y goce de la infraestructura que se construya en desarrollo del Programa Colombia Solar a Operadores de Red como agentes que intervienen en la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica, y de igual manera a desarrolladores de proyectos de generación de energía eléctrica, para que al final puedan, cualquiera de estos tres actores, cumplir el mandato legal según el cual, se lleve a cabo una gestión eficiente de esta infraestructura eléctrica, y por ende una adecuada y confiable prestación de este servicio público domiciliario a los usuarios de los estratos 1, 2 y 3 del Sistema Interconectado Nacional (SIN) y de las Zonas No Interconectadas (ZNI), garantizando no solo esta prestación sino que además el desarrollo de unas adecuadas labores de AOM que permitan la preservación de estos activos que serán construidos en el marco del programa.

Finalmente, y como otro fundamento jurídico, en este caso, para aportar infraestructura eléctrica a operadores de red, en su calidad de empresa de servicios públicos domiciliarios, podemos traer a colación lo dispuesto en el artículo 87 numeral 87.9 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 143 de la Ley 1151 de 2007, subrogado por el artículo 99 de la Ley 1450 de 2011⁹, para concluir que de igual manera el Ministerio podría en un evento dado, transferir o aportar la propiedad de la infraestructura eléctrica a los Operadores de Red, con la condición el valor de la infraestructura no se incluya en el cálculo de la tarifa, y esta condición aplicaría perfectamente para el programa Colombia Solar, toda vez que el programa es una alternativa al subsidio, y de manera adicional va a cubrir hasta el 100% del consumo básico de subsistencia.

⁹ "ARTÍCULO 99. APORTES A LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS. El numeral 87.9 del artículo [87](#) de la Ley 142 de 1994, quedará así:

"87.9 Las Entidades públicas podrán aportar bienes o derechos a las empresas de servicios públicos domiciliarios, siempre y cuando su valor no se incluya en el cálculo de las tarifas que hayan de cobrarse a los usuarios y que en el presupuesto de la entidad que autorice el aporte figure este valor. Las Comisiones de Regulación establecerán los mecanismos necesarios para garantizar la reposición y mantenimiento de estos bienes.

Lo dispuesto en el presente artículo no es aplicable cuando se realice enajenación o capitalización de dichos bienes o derechos". (Negrilla y subrayado fuera de texto)

4.1. MECANISMOS DE TRANSFERENCIA:

El mecanismo principal lo encontramos en el artículo 39 de la Ley 142 de 1994 numeral 39.3 y en el artículo 99 de la Ley 1450 de 2011, los cuales nos facultan desde el punto de vista legal, en este caso, al Ministerio de Minas y Energía, para entregar ya sea el uso o el goce de la infraestructura eléctrica construida con recursos públicos, incluso aportar dicha infraestructura para que en el caso de Colombia Solar, ya sea las empresas de servicios públicos domiciliarios o desarrolladores de proyectos de generación solar fotovoltaica, lleven a cabo la prestación del servicio a través de una gestión eficiente y adicional adelante las actividades de AOM.

Este mecanismo ha sido reiterado incluso por el Ministerio de Minas y Energía en su circular 18 005 de 2006 para activos de distribución, que por principio de analogía, podemos aplicarlo para Colombia Solar de igual manera. Lo anterior establecido de la siguiente manera:

“Una vez el Operador de Red haya efectuado la energización de los activos, y hasta que se suscriba entre el Ministerio de Minas y Energía, la Entidad Territorial (en los casos que se requiera) y el Operador de Red un contrato para definir los términos de la propiedad, remuneración y reposición de los activos, estos serán considerados como activos de conexión al SDL de propiedad de terceros para efectos de su remuneración y responsabilidad en la reposición, de acuerdo con lo establecido en la resolución CREG 082 de 2002.”

5. EFFECTOS DE QUE LOS ACTIVOS QUEDEN BAJO TITULARIDAD DEL MINISTERIO DE MINAS:

Si el Ministerio de Minas y Energía mantiene la titularidad del derecho real de dominio y posesión, y transfiere el uso y goce de los activos que se construyen con los recursos del Programa Colombia Solar, se presentan los siguientes efectos:

- **Responsabilidad del Operador de Red (OR):** Aunque el Ministerio sea el propietario, los agentes que intervienen en la cadena de prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica o desarrolladores de proyectos de generación de energía eléctrica a partir de energía solar -Cfr. artículo 2.2.3.2.4.13 - párrafo, serían los responsables de la Administración, Operación y Mantenimiento (AOM) de la infraestructura y de la prestación del servicio con estos activos. Esta obligación quedará establecida en el contrato especial que se suscriba con el Ministerio, o en el contrato de aporte en caso de que apliquemos la figura del artículo 99 de la Ley 1450 de 2011.



- **Control Estatal:** La titularidad del derecho real de dominio y posesión, en cabeza del Ministerio asegura un control directo del Estado sobre la inversión pública, garantizando que los activos cumplan el fin social para el cual fueron financiados, como el de servir de alternativa al subsidio – Cfr. Artículo 19 numeral 4 Ley 1715 de 1024.
- **Gestión Contractual:** La relación entre el Ministerio (propietario) y los agentes que intervienen en la cadena de prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica, o desarrolladores de proyectos de generación de energía eléctrica a partir de energía solar se podría regir por el contrato especial de que trata el artículo 39 numeral 39.3 de la Ley 142 de 1994, o por el contrato de aporte de que trata el artículo 99 de la Ley 1450 de 2011.
- Las condiciones que se deben fijar para la celebración y trámite de estos contratos deberán ser objeto de desarrollo en la regulación y reglamentación que a nivel Ministerial deberá ser proferida en desarrollo de las normas del Decreto 0972 de 2025.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

- (i) La normativa es clara en lo correspondiente a que la propiedad originaria de estos activos recae en la Nación, representada por el Ministerio de Minas y Energía, cuando los mismos son construidos con los recursos públicos que son apropiados a través del presupuesto general de la Nación al presupuesto de inversión de la entidad, como sucede con los fondos FAZNI, FAER y PRONE.
- (ii) Respecto a la transferencia de la propiedad de los activos, es jurídicamente viable dar aplicación a las normas vigentes que actualmente son aplicables a los fondos FAZNI, FAER y PRONE, por vía de aplicación analógica.
- (iii) Para materializar la transferencia del uso y goce, incluso aportar la infraestructura a los agentes que intervienen en la cadena de prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica o desarrolladores de proyectos de generación de energía eléctrica a partir de energía solar, participantes en el Programa Colombia Solar, es necesario suscribir el contrato especial de que trata el artículo 39 numeral 39.3 de la Ley 142 de 1994, o suscribir el contrato de aporte de que trata el artículo 99 de la Ley 1450 de 2011.



- (iv) Este concepto aplica en el evento en que la infraestructura de las soluciones solares fotovoltaicas sea financiada con aportes de la Nación que provengan de los recursos del Presupuesto General de la Nación, o de cualquier otro recurso público que se ejecute en el marco de fondos públicos de origen legal con destinación específica.

Dicha aclaración es importante tenerla en cuenta, toda vez que el Programa Colombia Solar tiene otras fuentes alternativas de financiación.

En los anteriores términos rendimos nuestro concepto y quedamos a su disposición para cualquier información adicional.

Atentamente,

Juan José Parada Holguín

