

Presuntos incumplimientos del Contrato Interadministrativo GGC-2144-2025 – Programa Colombia Solar

1. Introducción

En desarrollo de las funciones de supervisión del Contrato Interadministrativo GGC-2144-2025, suscrito entre el Ministerio de Minas y Energía y GECELCA S.A. E.S.P., se efectuó la revisión de la información suministrada por el contratista, consistente en:

- Informes bimestrales de gestión enero-febrero, marzo-abril y mayo-junio de 2026.
- Presentación de metas tempranas.

Como resultado del análisis realizado se identifican situaciones que podrían constituir incumplimientos de obligaciones contractuales relacionadas con la contratación integral, supervisión de contratos derivados, gestión técnica, suministro de equipos, cumplimiento de especificaciones técnicas y puesta en operación de las soluciones solares fotovoltaicas.

2. Obligaciones analizadas

Se centra particularmente en el análisis de las siguientes obligaciones contractuales:

- a. Ser responsable de la contratación integral de los estudios de factibilidad, el desarrollo de ingeniería de detalle y las actividades de suministro de bienes y equipos, replanteo, construcción y puesta en marcha de las soluciones de autogeneración solar fotovoltaica, de acuerdo con su Reglamento de Contratación y los resultados del sondeo de mercado.

Esta obligación no se limita a adelantar procesos contractuales, impone sobre Gecelca una obligación integral de resultado respecto a la adecuada estructuración, contratación, coordinación y control de todas las actividades necesarias para lograr la efectiva puesta en operación de las soluciones fotovoltaicas.

- b. Los contratos derivados deberán incluir, como mínimo, cláusulas relativas a: (i) obligaciones técnicas y de calidad; (ii) plazos y cronogramas de ejecución; (iii) régimen de supervisión, seguimiento y reportes; (iv) garantías y pólizas exigidas; (v) multas y sanciones por incumplimiento; (vi) cláusula penal pecuniaria; (vii) confidencialidad y manejo de información; (viii) subcontratación; y (ix) terminación anticipada por incumplimiento, razones de conveniencia o causas asociadas al Programa.

Esta obligación implica no solamente incorporar dichas cláusulas dentro de los contratos derivados, sino ejercerlas efectivamente cuando las circunstancias de ejecución así lo requieran.

3. Presuntos Hallazgos

3.1. Hallazgo 1. Incumplimiento de las metas tempranas comprometidas

Gecelca presentó al Ministerio una programación específica denominada "Metas Tempranas", mediante la cual adquirió el compromiso de instalar quinientas (500) soluciones individuales durante el mes de mayo de 2026.

La programación contemplaba la instalación y funcionamiento de 500 soluciones individuales, 975 kWp, ejecución entre el 21 de abril y el 21 de mayo con el compromiso de culminación con pruebas y entrega.

Asimismo, la misma presentación señala como meta la instalación de las 500 soluciones al 31 de mayo de 2026.

No obstante, al cierre de junio de 2026 no existía una sola solución completamente energizada y formalizada.

El propio informe de este mes de Gecelca reporta:

- Capacidad planeada en operación: 0,177 MW
- Capacidad real en operación: 0 MW

Lo cual evidencia el incumplimiento material de la meta comprometida, que no consiste únicamente en un retraso cronológico, sino que corresponde al incumplimiento del resultado comprometido dentro de la planeación presentada al Ministerio.

3.2. Hallazgo 2. Deficiente planeación de la contratación integral

La obligación contractual exige garantizar integralmente la ingeniería, suministro, procura, construcción y puesta en marcha. Sin embargo, en los informes bimensuales se evidencia que al momento de iniciar la ejecución todavía se encontraban en validación aspectos esenciales relacionados con:

- Disponibilidad de microinversores
- Compatibilidad técnica
- Disponibilidad de equipos

- Validación de conexión

Estas actividades aún aparecían en desarrollo cuando ya se encontraba vigente el cronograma de ejecución de las metas tempranas.

Lo anterior evidencia que la contratación inició sin que estuvieran plenamente aseguradas condiciones críticas para la ejecución. Esta situación resulta incompatible con una adecuada planeación de la contratación integral exigida por el contrato.

3.3. Hallazgo 3. Deficiente gestión de la procura

La procura constituye una actividad crítica dentro del contrato. No obstante, la documentación revisada, entre lo que se encuentran los informes bimensuales y reuniones semanales de seguimiento, se evidencian retrasos asociados a:

- Disponibilidad de equipos
- Disponibilidad de microinversores compatibles

Estas situaciones terminaron afectando la secuencia constructiva y la puesta en marcha de las soluciones. Desde la perspectiva de supervisión contractual, estos hechos evidencian deficiencias en la planificación de abastecimiento y gestión logística.

3.4. Hallazgo 4. Riesgo técnico asociado a los microinversores

Los informes bimensuales evidencian que Gecelca identificó dificultades relacionadas con la disponibilidad de microinversores, tensión de salida, compatibilidad técnica y certificaciones. No obstante, dichos riesgos no fueron solucionados oportunamente antes de continuar la ejecución.

Posteriormente, se identificó que dichos equipos presentaban observaciones relacionadas con el cumplimiento de requisitos técnicos necesarios para su integración al Sistema Interconectado Nacional.

Si los equipos adquiridos no cumplían integralmente las especificaciones técnicas requeridas para lograr la energización de las soluciones, ello compromete directamente el cumplimiento de la obligación de contratación integral, porque no es suficiente con instalar equipos, la obligación contractual exige que dichos equipos permitan la efectiva puesta en operación.

3.5. Hallazgo 5. Deficiencias en la gestión del RETIE

A pesar de reportarse 500 módulos instalados, más de 400 microinversores instalados, al momento del informe no existían certificados RETIE, legalizaciones ni conexiones aprobadas.

En consecuencia, las soluciones no podían considerarse terminadas ni operativas y ha generado una afectación directa a los ciudadanos beneficiados.

La ausencia de certificación RETIE impide materializar el objeto contractual y en consecuencia, la instalación parcial de componentes no puede ser considerada cumplimiento.

3.6. Hallazgo 6. Deficiente gestión de riesgos

La revisión documental evidencia que Gecelca conocía riesgos relacionados con el suministro, compra de equipos y conexión. Sin embargo, tales riesgos persistieron durante varias semanas sin que se evidencie una solución efectiva. Tampoco se observa que las medidas correctivas adoptadas hubieran permitido recuperar el cronograma comprometido.

3.7. Hallazgo 7. Deficiencias en la supervisión de los contratos derivados

La obligación contractual no se limita a celebrar contratos, sino que también exige ejercer supervisión efectiva.

En el marco de la ejecución no se observa evidencia suficiente de requerimientos formales a los contratistas derivados, concernientes a la imposición de medidas correctivas, aplicación de mecanismos sancionatorios, exigencia de sustitución inmediata de equipos y ejecución de garantías.

En consecuencia, no resulta posible concluir que Gecelca ejerciera de manera efectiva los mecanismos de control previstos contractualmente.

3.8. Hallazgo 8. Desviación significativa frente al Plan de Ejecución

Del Informe de Gestión correspondiente al periodo mayo-junio de 2026 se evidencia que GECELCA reportó un avance programado acumulado del 13,15 %, mientras que el avance ejecutado alcanzó únicamente el 3,65 %, generando una desviación negativa de 9,49 puntos porcentuales respecto del cronograma de ejecución aprobado.

Esta desviación representa un incumplimiento significativo del Programa Colombia Solar y constituye un indicador objetivo de que las actividades programadas para el periodo no fueron ejecutadas conforme a la planeación aprobada.

La diferencia de 9,49 puntos porcentuales evidencia que el contratista no logró desarrollar oportunamente una proporción importante de las actividades críticas previstas para el periodo evaluado, situación que repercute directamente en el cumplimiento de los hitos contractuales y en la posibilidad de alcanzar las metas establecidas para la vigencia.

En consecuencia, la desviación registrada constituye la materialización de riesgos que ya habían sido advertidos durante la ejecución y que no fueron mitigados eficazmente por Gecelca, evidenciando debilidades en la planeación, coordinación y control de las actividades objeto del contrato.

4. Conclusión

Se considera que existen elementos objetivos que permiten inferir un presunto incumplimiento de las obligaciones contractuales analizadas. Se observa que Gecelca no acreditó el cumplimiento integral de las actividades necesarias para garantizar la adecuada contratación, suministro, compatibilidad técnica, construcción y puesta en marcha de las soluciones solares fotovoltaicas, generando una afectación directa sobre el cumplimiento de las metas tempranas, el cronograma contractual y los resultados esperados del Programa Colombia Solar.

Adicionalmente, se identifican deficiencias en la gestión de la procura, el tratamiento oportuno de riesgos técnicos, la administración de los contratos derivados y el ejercicio efectivo de los mecanismos de supervisión previstos contractualmente, circunstancias que habrían contribuido a la persistencia de retrasos.

En consecuencia, se considera que existen fundamentos suficientes para continuar con el análisis correspondiente dentro del procedimiento de verificación de incumplimiento contractual, sin perjuicio del derecho de contradicción y defensa que asiste a Gecelca.