



Informes y recomendaciones al Proyecto de Ley 111 de 2026S – 152 de 2026C.

1 mensaje

Comision Quinta <comisionquinta@senado.gov.co>
Para: comision.cuarta@camara.gov.co

18 de septiembre de 2026 a las 9:32 a.m.

Cordial saludo.

De manera atenta me permito enviar lo relacionado en el asunto.

Cordialmente,



Comisión Quinta Constitucional
SECRETARÍA

Por favor considere el medio ambiente antes de imprimir este correo electrónico!

AVISO DE CONFIDENCIALIDAD.

Este correo y la información contenida o adjunta al mismo es privada y confidencial y va dirigida exclusivamente a su destinatario. El Congreso de la República de Colombia- Senado de la República informa a quien pueda haber recibido este correo por error que contiene información confidencial cuyo uso, copia, reproducción o distribución está expresamente prohibida. Si no es usted el destinatario del mismo y recibe este correo por error, le rogamos lo ponga en conocimiento del emisor y proceda a su eliminación sin copiarlo, imprimirlo o utilizarlo de ningún modo.

CONFIDENTIALITY WARNING..

This message and the information contained in or attached to it are private and confidential and intended exclusively for the addressee. The Congress of the Republic of Colombia - Senate of the Republic informs to whom it may receive it in error that it contains privileged information and its use, copy, reproduction or distribution is prohibited. If you are not an intended recipient of this E-mail, please notify the sender, delete it and do not read, act upon, print, disclose, copy, retain or redistribute any portion of this E-mail.

3 archivos adjuntos



Oficio envío Comentarios Minas y Ambiente-Comisión 4a Cámara.pdf
494K



Comentarios y observaciones al PGN - Ambiente 2027.pdf
723K



Comentarios y observaciones de las asignaciones presupuestales al sector de Minas y Energía en el Proyecto de Ley 111 de 2026 Senado – 152 de 2026 Cámara-H.S Kevin Gómez.pdf
543K

Comisión Quinta Constitucional Permanente

CQU-CS-0595-2026

Cite este número para cualquier consulta o respuesta

Bogotá D.C., 18 de septiembre de 2026

Doctor

RAUL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCON

Secretario General Comisión Cuarta Constitucional Permanente

Cámara de la República

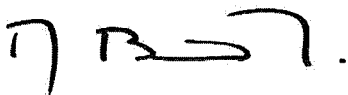
Bogotá D.C.

Asunto: Informes y recomendaciones al Proyecto de Ley 111 de 2026S – 152 de 2026C.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley 3° de 1992, amablemente me permito enviar a usted, informe y recomendaciones al Proyecto de Ley 111-2026 Senado –152-2026 Cámara “Por medio del cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal 1° de enero al 31 de diciembre de 2027”.”, en el sector de Minas y Energía, Ambiente y Desarrollo Sostenible, presentadas por los senadores Ariel Fernando Ávila y Cristian Kevin Gómez Paz, que son de competencia de esta célula legislativa.

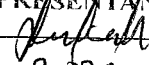
Lo anterior con el objeto de que sean puestas en conocimiento de los honorables congresistas que conforman las comisiones económicas del Congreso y puedan ser tenidas en cuenta al momento de la discusión y votación del proyecto de ley antes mencionado.

Cordialmente,



DAVID DE JESUS BETTIN GOMEZ

Secretario

	
COMISIÓN CUARTA	
CAMARA DE REPRESENTANTES	
Recibido Por:	
Fecha:	18-Sep-2026
Hora:	9:32am
Número de Radicado:	730

AQUIRRE LA DEMOCRACIA

El sector Ambiente y Desarrollo Sostenible en el Presupuesto General de la Nación 2027

El pasado 02 de septiembre los Senadores: Gonzalo Baute, Maria Eugenia Lopera, Patricia Caicedo y Ariel Avila fuimos designados por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional para realizar el análisis de las asignaciones presupuestales para el sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible contenidas en el Proyecto de Ley 111 - 2026 Senado 152 - 2026 Cámara. El 14 de septiembre de 2026 las comisiones económicas conjuntas aprobaron el monto de \$634,9 billones para el presupuesto para la vigencia de 2027. El análisis cubre las 33 secciones presupuestales del sector 32: el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (que incluye como unidades ejecutoras a Parques Nacionales Naturales y a la ANLA), el IDEAM, el Fondo Nacional Ambiental (FONAM) y las 30 corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible que reciben aportes de la Nación.

Puntos centrales

1. **El sector pierde \$413.862 millones frente a la ley vigente.** Pasa de \$1.796.378.366.946 (Ley 2559 de 2025) a \$1.382.516.132.251: una caída de 23,0 %, mientras el PGN total crece 16,1 %. Su participación baja de 0,33 % a 0,22 % del presupuesto.
2. **El ajuste recae sobre la inversión.** La inversión cae 37,9 % (-\$421.908 millones) y el funcionamiento sube 1,2 % (+\$8.045 millones). El funcionamiento pasa de representar el 38,0 % al 49,9 % del presupuesto sectorial.
3. **El Ministerio de Ambiente tiene casi todo el recorte.** Pierde \$450.142 millones (-36,3 %), el 108,8 % de la pérdida neta del sector, que se compensa parcialmente con el aumento del FONAM (+\$44.146 millones). Su inversión cae 53,1 %: en 2026 invertía \$2,32 por cada peso de funcionamiento; en 2027 invertirá \$1,06.
4. **Dos programas misionales explican el 86 % de la caída de la inversión.** Desempeño ambiental de los sectores productivos (3201) pierde \$261.343 millones (-45,9 %) y Conservación de la biodiversidad (3202) pierde \$101.918 millones (-34,3 %). Allí se financian la contención de la deforestación, la restauración, los pagos por servicios ambientales y el Fondo para la Vida y la Biodiversidad.
5. El 92,1 % de la caída frente a 2026 ya estaba en el proyecto de julio. Entre julio y agosto los programas misionales quedaron idénticos al peso; el único recorte adicional fue a Fortalecimiento institucional (-\$47.631 millones), mientras el funcionamiento subió \$14.760 millones.
6. **La inversión depende de una renta en caída libre.** El recaudo del impuesto nacional al carbono cayó 35,7 % en 2025 (\$529.000 a \$340.000 millones). Para 2027 el detalle de rentas lo proyecta en \$227.001 millones (-62,8 % frente a 2026) y otra sección del Anexo al Mensaje en \$153.000 millones, de los cuales el 80 % se programa en el Ministerio de Ambiente.
7. **La adaptación al cambio climático queda prácticamente sin recursos.** El programa de cambio climático tiene \$5.317 millones, el 0,8 % de la inversión sectorial. El Fondo Adaptación pasa de \$548.673 a \$62.121 millones (-88,7 %) y pierde por completo su programa de reducción de la vulnerabilidad ante riesgos climáticos (\$404.814 millones en 2026), en el mismo año en que el país declaró una emergencia por eventos hidrometeorológicos en ocho departamentos. Paradójicamente, el Decreto 1379 de 2026 descarta al Fondo Adaptación para la reconstrucción del sismo precisamente porque su objeto legal es la adaptación climática.

8. Los aportes de la Nación a Codechocó pasan de \$25.647 a \$3.467 millones (-86,5 %) porque en 2026 incluían \$20.818 millones para sentencias y conciliaciones y \$1.909 millones para multas e intereses de mora; su financiación ordinaria de nómina se mantiene, pero no se sabe si esas obligaciones judiciales quedaron saldadas."
9. **El sector ambiental es invisible en los trazadores transversales.** No registra un solo peso en el trazador de grupos étnicos ni en el de equidad de la mujer, y en construcción de paz marca apenas \$900 millones (0,07 % del sector). Por contraste, el Ministerio de Minas sí marca como gasto étnico \$4.190 millones de su programa de desarrollo ambiental sostenible del sector minero-energético.
10. **Hay tres cifras distintas para el Fondo para la Vida y la Biodiversidad** (\$160.000, \$112.781 y \$65.674 millones, en el Anexo al Mensaje (p. 369), \$65.674 millones en su cuadro de productos (p. 88) y \$112.781 millones en el comunicado del Ministerio. La más alta supera incluso los \$122.000 millones que el mismo Anexo prevé para el Ministerio del impuesto al carbono, fuente principal del Fondo., y el proyecto elimina el artículo que ordenaba la metodología de trazadores presupuestales.

Variación presupuestal

Si el informe tuviera que reducirse a un cuadro, sería este:

Componente del sector	Ley 2026	Proyecto 2027	Variación
Funcionamiento	682.084.570.000	690.129.965.655	+1,2 %
Inversión	1.114.293.796.946	692.386.166.596	-37,9 %
Total	1.796.378.366.946	1.382.516.132.251	-23,0 %
Participación del funcionamiento	38,0 %	49,9 %	+11,9 puntos

El sector queda con la misma estructura y 38 % menos capacidad de intervención en el territorio. Por cada peso que el Estado gasta en sostener la institucionalidad ambiental, en 2027 invierte apenas un peso en conservación, restauración, información y control.

El Anexo del presupuesto incorpora dos hechos: el terremoto del 10 de agosto de 2026, que motivó la emergencia económica del Decreto 1261 de 2026 y la creación del Fondo Milagro, y el inicio del programa de gobierno La Patria Milagro 2026-2030. El documento señala que la reformulación contempla la reorientación de asignaciones y la adecuación de programas hacia la reconstrucción. El 9 de septiembre se expidió el Decreto 1379 de 2026, que crea el Fondo Milagro como patrimonio autónomo y lo habilita para recibir recursos de fondos especiales y de destinación específica a título de préstamo reembolsable (ver sección 4.11). El Ministerio de Ambiente, por su parte, enmarca su presupuesto en la "Agenda ABC" (agua, biodiversidad y comunidades) y en la priorización de 32 proyectos de inversión.

Trazadores transversales del sector

Anexo del proyecto 2027	Sector Ambiente	% del sector
Gasto social	1.378.639.754.830	99,7 %
Construcción de paz	900.000.000	0,07 %
Equidad de la mujer	0	0,0 %
Grupos étnicos	0	0,0 %

- Primero, prácticamente todo el presupuesto sectorial se clasifica como gasto social, lo que convierte ese trazador en un dato poco informativo para el sector.
- Segundo, la marcación de paz se reduce a un solo rubro de \$900 millones del programa de ordenamiento ambiental territorial del Ministerio, pese a que el Punto 1 del Acuerdo Final incluye la zonificación ambiental y el cierre de la frontera agrícola, y a que el 20 % del impuesto al carbono se destina al PNIS.
- Tercero, el proyecto incorpora por primera vez un anexo de grupos étnicos y el sector ambiental no aparece en él.

Cambios en el articulado

Disposición	Ley 2559 de 2025	Proyecto 2027
Bonos temáticos soberanos, con reporte de controversias ambientales (art. 69)	Sí	Sí
Reserva de Biosfera Seaflower: residuos sólidos en San Andrés (art. 75)	Sí	Sí
Sentencia T-302 de 2017: agua potable del pueblo wayúu (art. 76)	Sí	Sí
GLP por red y "energías de transición de cero y bajas emisiones" (art. 77)	Sí, con energías de transición	Sin la mención
Remanentes FAZNI, FAER, PRONE para fuentes alternativas (art. 52)	Comunidades energéticas	FONENERGÍA y Decreto 952 de 2025
Subsidios que disminuyen con fuentes alternativas de energía (art. 51)	Sí	Sí
Presupuesto orientado a resultados (art. 78)	Sí	No — eliminado
Metodología de trazadores presupuestales (art. 79)	Sí	No — eliminado
Mandatos legales con destinación específica sujetos a espacio fiscal (art. 82)	Sí	No — eliminado
Reintegro a la Cuenta Única de excedentes en fiducias (art. 86 / art. 80)	Sí	Sí

Las disposiciones con contenido ambiental directo se conservan (bonos temáticos, Seaflower, T-302), pero desaparece el marco de seguimiento (trazadores y presupuesto por resultados) y se elimina la referencia a energías de bajas emisiones. El proyecto tampoco incluye un reporte periódico de los convenios administrados por fiducias, lo que reduce la información sobre la ejecución de fondos como el Fondo para la Vida y la Biodiversidad.

Inconsistencias:

- **La composición de la financiación.** El comunicado del Ministerio afirma que el 67 % de la inversión se financia con ingresos de destinación específica y el 33 % con el PGN. El Anexo al Mensaje

reporta \$455.000 millones de recursos de la Nación (66 %) y \$237.000 millones de recursos propios (34 %).

- **El Fondo para la Vida y la Biodiversidad.** El Anexo al Mensaje le asigna \$160.000 millones; el comunicado del Ministerio, \$112.781 millones; la ficha de productos del mismo Anexo registra \$65.674 millones para el servicio de apoyo financiero del fondo.
- **Ministerio o sector.** La cobertura de prensa del 15 de septiembre atribuye los \$1,38 billones "al Ministerio de Ambiente" (Portafolio). Esa cifra corresponde al sector completo (Ministerio, IDEAM, FONAM y 30 corporaciones). El Ministerio, por sí solo, tiene \$790.261 millones. La confusión favorece una lectura del presupuesto más holgada de lo que es.
- **Metas sin hoja de ruta.** El viceministro vinculó la inversión de 2027 a las prioridades que quedarán en el Plan Nacional de Desarrollo del nuevo gobierno, que aún no ha sido expedido. Los 32 proyectos estratégicos se programan, por tanto, sin las metas del plan que deberían orientarlos, y el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 que sustentó la programación anterior ya concluyó su periodo.
- **La distribución de la inversión.** El Anexo afirma que el Ministerio concentra \$324.000 millones de inversión (46,9 % del sector), pero la sección 3201 del proyecto de ley registra \$406.833 millones (58,8 %). La diferencia, de unos \$83.000 millones, puede corresponder a la separación de Parques Nacionales y la ANLA, pero el documento no lo aclara.

Comparativo con la vigencia anterior

Concepto	Ley 2559 de 2025 (2026)	Proyecto 2027	Variación
Presupuesto total	546.975.198.920.436	634.952.040.871.099	+87.976.841.950.663 (+16,1 %)
Ley de financiamiento incorporada	16.286.000.000.000	0	No aprobada por el Congreso
Servicio de la deuda (sección 1401)	97.191.505.905.792	152.436.956.952.090	+55.245.451.046.298 (+56,8 %)
Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible	1.796.378.366.946	1.382.516.132.251	-413.862.234.695 (-23,0 %)
Participación del sector	0,33 %	0,22 %	-0,11 puntos

El sector por entidad

Sección	Entidad	Ley 2026	Proyecto 2027	Diferencia	Var. %
3201	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	1.240.402.615.969	790.261.086.559	-450.141.529.410	-36,3 %

Sección	Entidad	Ley 2026	Proyecto 2027	Diferencia	Var. %
3202	IDEAM	122.084.394.675	123.052.428.106	+968.033.431	+0,8 %
3204	Fondo Nacional Ambiental (FONAM)	290.561.612.302	334.707.883.171	+44.146.270.869	+15,2 %
3208-3239	30 Corporaciones Autónomas Regionales	143.329.744.000	134.494.734.415	-8.835.009.585	-6,2 %
	TOTAL SECTOR	1.796.378.366.946	1.382.516.132.251	-413.862.234.695	-23,0 %

El Ministerio de Ambiente pierde \$450.142 millones, más que la caída de todo el sector (\$413.862 millones), porque el FONAM crece \$44.146 millones (+15,2 %) y amortigua parte del golpe. Pero esa compensación es limitada y frágil. Los recursos propios del sector solo cubren el 10,9 % de lo que retira la Nación, y casi un tercio de los ingresos del FONAM en 2027 (\$97.156 millones) no provienen de cobros por licencias o parques, sino de saldos acumulados de años anteriores que solo pueden gastarse una vez.

4.3 Funcionamiento contra inversión, por entidad

Entidad	Func. 2026	Func. 2027	Var. %	Inv. 2026	Inv. 2027	Var. %
MinAmbiente	373.217.776.000	383.428.563.347	+2,7 %	867.184.839.969	406.832.523.212	-53,1 %
IDEAM	64.521.150.000	69.291.947.956	+7,4 %	57.563.244.675	53.760.480.150	-6,6 %
FONAM	101.015.900.000	107.088.212.869	+6,0 %	189.545.712.302	227.619.670.302	+20,1 %
CAR	143.329.744.000	130.321.241.483	-9,1 %	0	4.173.492.932	—
TOTAL	682.084.570.000	690.129.965.655	+1,2 %	1.114.293.796.946	692.386.166.596	-37,9 %

En el Ministerio: funcionamiento +2,7 %, inversión -53,1 %. En las CAR ocurre lo contrario en términos agregados: el funcionamiento cae 9,1 %, pero por el efecto aislado de Codechocó; la única inversión nacional en corporaciones es la de la CDA (\$4.173 millones para biodiversidad), que no existía en 2026.

El sector por programa

Programa	Ley 2026	Proyecto 2027	Diferencia	Var. %
3201 Desempeño ambiental de los sectores productivos	569.684.670.855	308.341.619.045	-261.343.051.810	-45,9 %
3202 Conservación de la biodiversidad y servicios ecosistémicos	297.293.432.775	195.374.969.529	-101.918.463.246	-34,3 %

Programa	Ley 2026	Proyecto 2027	Diferencia	
3204 Información y conocimiento ambiental	74.132.264.942	73.825.426.255	-306.838.687	-0,4 %
3205 Ordenamiento ambiental territorial	15.574.000.000	13.331.000.000	-2.243.000.000	-14,4 %
3206 Gestión del cambio climático	6.092.000.000	5.317.000.000	-775.000.000	-12,7 %
3208 Educación ambiental	5.829.000.000	4.990.000.000	-839.000.000	-14,4 %
3299 Fortalecimiento institucional	145.688.428.374	91.206.151.767	-54.482.276.607	-37,4 %
Total inversión	1.114.293.796.946	692.386.166.596	-421.907.630.350	-37,9 %

- **Ningún programa crece.** El único que casi se sostiene es Información y conocimiento ambiental (-0,4 %), gracias al aumento del IDEAM en ese rubro (+11,0 %), que compensa el recorte del Ministerio. Los programas de ordenamiento territorial, cambio climático y educación ambiental caen entre 12,7 % y 14,4 % y quedan, sumados, en \$23.638 millones: el 3,4 % de la inversión del sector.

4.5 Las corporaciones autónomas regionales frente a 2026

Sección	Corporación	Ley 2026	Proyecto 2027	Diferencia	Var. %
3208	CVS	5.642.900.000	7.680.365.691	+2.037.465.691	+36,1 %
3209	CRQ	6.736.200.000	7.174.868.500	+438.668.500	+6,5 %
3210	Corpourabá	5.396.381.000	5.788.515.211	+392.134.211	+7,3 %
3211	Corpocaldas	5.649.897.000	5.649.897.000	0	0,0 % ²
3212	Codechocó	25.647.347.000	3.467.123.679	-22.180.223.321	-86,5 %
3213	CDMB	1.702.100.000	1.721.888.785	+19.788.785	+1,2 %
3214	Cortolima	2.919.169.000	3.059.439.654	+140.270.654	+4,8 %
3215	Carder	3.750.858.000	3.750.858.000	0	0,0 % ²
3216	Corponariño	3.755.968.000	4.043.391.136	+287.423.136	+7,7 %
3217	Corponor	5.322.600.000	5.731.223.600	+408.623.600	+7,7 %
3218	Corpoguajira	5.374.800.000	5.757.212.800	+382.412.800	+7,1 %
3219	Corpocesar	4.302.600.000	4.629.080.000	+326.480.000	+7,6 %
3221	CRC	8.565.519.000	9.222.683.200	+657.164.200	+7,7 %
3222	Corpamag	7.110.300.000	7.647.056.770	+536.756.770	+7,5 %
3223	Corpoamazonia	3.223.706.000	3.433.862.100	+210.156.100	+6,5 %
3224	CDA	3.476.200.000	7.914.603.732	+4.438.403.732	+127,7 %
3226	Coralina	3.364.359.000	3.605.369.000	+241.010.000	+7,2 %
3227	Cormacarena	3.673.580.000	3.944.255.867	+270.675.867	+7,4 %
3228	Corpomojana	3.311.700.000	3.551.624.300	+239.924.300	+7,2 %
3229	Corporinoquia	3.148.460.000	3.384.364.900	+235.904.900	+7,5 %
3230	Carsucre	3.670.000.000	3.938.475.900	+268.475.900	+7,3 %
3231	CAM	3.262.600.000	3.510.447.600	+247.847.600	+7,6 %

Sección	Corporación	Ley 2026	Proyecto 2027	Diferencia	
3232	Corantioquia	3.459.800.000	3.724.502.990	+264.702.990	+7,7 %
3233	CRA	3.004.000.000	3.234.337.800	+230.337.800	+7,7 %
3234	CAS	3.149.000.000	3.381.340.700	+232.340.700	+7,4 %
3235	Corpoboyacá	3.029.600.000	3.029.600.000	0	0,0 % ²
3236	Corpochivor	3.387.400.000	3.624.983.500	+237.583.500	+7,0 %
3237	Corpoguavio	1.062.800.000	1.119.025.800	+56.225.800	+5,3 %
3238	Cardique	3.274.900.000	3.520.391.400	+245.491.400	+7,5 %
3239	CSB	3.955.000.000	4.253.944.800	+298.944.800	+7,6 %
	TOTAL CAR	143.329.744.000	134.494.734.415	-8.835.009.585	-6,2 %

Tres casos se salen del patrón general de ajustes entre 5 % y 7,7 %: Codechocó (-86,5 %), la CDA (+127,7 %), por la inversión en biodiversidad, y la CVS (+36,1 %). Corpocaldas, Carder y Corpoboyacá quedan congeladas en su valor nominal de 2026. En la Amazonía, además del aumento de la CDA (autoridad ambiental de Vaupés, Guainía y Guaviare), Corpoamazonia (Caquetá, Putumayo y Amazonas) crece 6,5 % y Cormacarena 7,4 %, en ambos casos solo en funcionamiento: ninguna de las dos recibe inversión nacional pese a tener jurisdicción sobre los principales núcleos de deforestación del país.

Al cierre de 2025 el sector tuvo una apropiación de inversión de \$976.000 millones, con 97,2 % comprometido y 67,1 % obligado. Por programa:

Programa (2025)	Apropiación	Obligación	% obligado
Información y conocimiento ambiental	51	50	96,8 %
Ordenamiento ambiental territorial	16	13	84,0 %
Fortalecimiento institucional	126	99	78,2 %
Gestión del cambio climático	7	5	75,7 %
Conservación de la biodiversidad	206	155	75,4 %
Educación ambiental	9	6	71,2 %
Desempeño ambiental de sectores productivos	544	319	58,7 %
Gestión integral del recurso hídrico	17	7	41,1 %
Total sector	976	655	67,1 %

Cifras en miles de millones de pesos. Fuente: Anexo al Mensaje, ejecución de la inversión 2025.

La baja ejecución del programa 3201 es el argumento técnico más sólido para su recorte. Pero el Anexo también atribuye a ese mismo periodo la reducción de la deforestación a 113.608 hectáreas (177 % de cumplimiento de la meta), la protección de más de 405.000 hectáreas mediante pagos por servicios ambientales y 467.688 hectáreas en procesos de restauración.

El CONPES 4174 de 2025 comprometió vigencias futuras por \$1,44 millones entre 2026 y 2035 para la recuperación de la selva amazónica: si se distribuyeran de manera uniforme, absorberían cerca del 21 % de la inversión sectorial de 2027 y reducirían todavía más el margen para nuevos proyectos.

El sector tiene 1.929 cargos de planta con un costo de \$393.063 millones, el 0,3 % de los cargos de la rama ejecutiva, para cubrir licenciamiento, administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales, monitoreo hidrometeorológico y rectoría del Sistema Nacional Ambiental.

4.7 El gasto ambiental en todo el presupuesto

La clasificación funcional "Protección del medio ambiente" del Anexo al Mensaje, que reúne el gasto ambiental de todas las entidades y no solo del sector 32, confirma la tendencia:

Entidad	2026	2027	Var. %
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	1.228	778	-36,7 %
Agencia Nacional de Infraestructura (Canal del Dique)	664	682	+2,8 %
Fondo Nacional Ambiental	290	334	+15,3 %
Ministerio de Hacienda (SGP propósito general, río Magdalena)	192	212	+10,3 %
Ministerio de Transporte (Cormagdalena)	209	153	-26,8 %
IDEAM	122	123	+0,7 %
Ministerio de Minas y Energía	14	9	-35,6 %
Resto	584	146	-75,0 %
Total	3.303	2.437	-26,2 %

Cifras en miles de millones de pesos. Fuente: Anexo al Mensaje, cuadro de principales entidades ejecutoras del gasto en protección del medio ambiente.

El gasto ambiental de todo el Estado cae 26,2 %, y pasa de representar el 0,7 % al 0,5 % del PGN. **En 2027 la ANI ejecutará casi tanto gasto ambiental como el Ministerio de Ambiente** (\$682.000 frente a \$778.000 millones), por la restauración del Canal del Dique.

4.8 El sector frente a los demás

Sector	2026	2027	Var. %
Inclusión Social y Reconciliación	12.745	25.190	+97,6
Hacienda	33.635	45.504	+35,3
Trabajo	56.791	66.922	+17,8
Defensa Nacional	46.261	53.702	+16,1
Educación	88.239	92.959	+5,3
Salud y Protección Social	78.171	79.556	+1,8
Registraduría	6.960	5.987	-14,0
Presidencia	2.797	2.324	-16,9
Ambiente y Desarrollo Sostenible ³	1.796	1.383	-23,0
Agricultura y Desarrollo Rural	4.004	2.798	-30,1
Minas y Energía	13.385	7.512	-43,9

Cifras en miles de millones. Fuente: cuadro de concentración por principales sectores del Anexo al Mensaje. ³ El sector ambiental no aparece en ese cuadro (queda dentro de "Resto", que cae 55,1 %); su cifra se calculó sumando las secciones del proyecto de ley.

El ambiente registra el tercer recorte porcentual más profundo entre los sectores comparados, después de Minas y Energía y Agricultura. Los tres sectores con mayor incidencia sobre el uso del territorio y los recursos naturales son los tres que más pierden.

Grupos étnicos, paz y mujer: las ausencias del sector

El sector ambiental no registra marcación alguna en el trazador de grupos étnicos del proyecto de agosto, ni para pueblos indígenas, ni para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, ni para el pueblo Rrom. Tampoco registra marcación en el trazador de equidad de la mujer.

- Los esquemas de pagos por servicios ambientales e incentivos a la conservación benefician, según el Anexo, a familias campesinas y comunidades étnicas, especialmente en la Amazonía y el Chocó biogeográfico.
- El programa "Conservar Paga", financiado por el Fondo para la Vida y la Biodiversidad, beneficia a 6.589 familias en la Amazonía, región con alta presencia de resguardos indígenas.
- El Sistema de Parques Nacionales tiene áreas traslapadas con resguardos y territorios colectivos, y el Anexo destina \$89.900 millones a los institutos de investigación, entre ellos el SINCHI (Amazonía) y el IIAP (Pacífico).

En construcción de paz, el sector marca \$900 millones del programa de ordenamiento ambiental territorial, el 0,07 % de su presupuesto. El Punto 1 del Acuerdo Final (Reforma Rural Integral) incluye la zonificación ambiental, el cierre de la frontera agrícola y la protección de zonas de reserva, compromisos que dependen directamente del Ministerio de Ambiente y de Parques Nacionales.

La financiación: impuesto al carbono y fondos ambientales

Concepto	Valor	Fuente en el Anexo
Recaudo impuesto al carbono 2024	\$529.000 millones	Informe de ingresos
Recaudo impuesto al carbono 2025	\$340.000 millones (-35,7 %)	Informe de ingresos
Aforo impuesto al carbono 2026	\$611.000 millones	Cuadro de ingresos tributarios
Proyección 2027 (detalle de rentas del proyecto)	\$227.001 millones (-62,8 %)	Detalle de composición de ingresos
Proyección 2027 (destinaciones específicas)	\$153.000 millones	Sección de rentas de destinación específica
Programado en MinAmbiente (80 %)	\$122.000 millones	Sección de destinaciones específicas
Programado en Presidencia para PNIS (20 %)	\$31.000 millones	Sección de destinaciones específicas
Fondo de Compensación Ambiental (CAR de menores ingresos)	\$131.817 millones	Detalle de rentas y clasificación funcional
Fondo para la Vida y la Biodiversidad	\$160.000 / \$112.781 / \$65.674 millones	Anexo / comunicado MinAmbiente / ficha de productos

El Anexo explica la caída del recaudo por la disminución de las toneladas de CO₂ gravadas y por el mayor uso del mecanismo de no causación, mediante el cual los contribuyentes compensan emisiones con certificados de reducción. Si el recaudo de 2027 se ubica en el escenario bajo (\$153.000 millones), la brecha frente al

detalle de rentas sería de \$74.000 millones, que tendría que absorberse con aplazamientos en los proyectos financiados con esa renta.

El Fondo Milagro (Decreto 1379 de 2026) y el sector ambiental

El Decreto 1379 del 9 de septiembre de 2026, expedido en desarrollo de la emergencia económica del Decreto 1261 de 2026, crea el Fondo Milagro para atender el sismo del 10 de agosto, si bien, no es una norma ambiental, incide sobre el sector en tres aspectos.

Aspecto	Contenido del decreto	Artículo
Naturaleza	Patrimonio autónomo del Ministerio de Hacienda, administrado por fiduciaria pública designada directamente; régimen de derecho privado; recursos inembargables	Art. 1
Fuentes	PGN, donaciones, cooperación, crédito público, aportes territoriales y privados, e ingresos, excedentes o saldos de fondos especiales y de recursos con destinación específica	Art. 4
Caja	Recursos en la Cuenta Única Nacional con giro directo al beneficiario final	Art. 6
Dirección	Cinco representantes del Presidente, un delegado de DNP y uno de Hacienda con voto; UNGRD con voz y sin voto; gerente designado por el Presidente	Arts. 7 y 9
Control	Auditoría internacional pagada por el Fondo, sin perjuicio de la Contraloría	Art. 10
Duración	La "necesaria" para concluir los proyectos, sin plazo; restitución de recursos prestados solo al liquidarse	Art. 11
Monto	No se fija	—

Alertas:

1. Los fondos ambientales pueden quedar prestados sin fecha de devolución. El numeral 4 del artículo 4 permite que el Fondo reciba saldos de fondos especiales y de recursos con destinación específica, y los considerandos precisan que sería a título de préstamo reembolsable. En el sector ambiental encajan en esa categoría el FONAM, el Fondo de Compensación Ambiental (\$131.817 millones en 2027), el Fondo para la Vida y la Biodiversidad y el recaudo del impuesto al carbono. Sin embargo, el artículo 11 solo ordena restituir esos recursos a su fuente cuando se liquide el patrimonio autónomo, que no tiene plazo de duración. Un préstamo sin cronograma de reembolso puede inmovilizar durante años recursos que ya vienen recortados. Por ahora se trata de una habilitación: el traslado efectivo requiere otro decreto legislativo.

2: El Consejo Directivo no incluye al Ministerio de Ambiente, a las corporaciones autónomas regionales de las zonas afectadas, al IDEAM ni al Servicio Geológico Colombiano, entidad técnica en amenaza sísmica. La única entidad técnica, la UNGRD, participa sin voto. Los usos del artículo 3 incluyen agua, saneamiento, energía, vivienda y "reducción del riesgo", pero no mencionan la recuperación de cuencas, la remoción en masa, el ordenamiento territorial ni criterios de localización segura. El decreto no flexibiliza expresamente licencias ni permisos, pero una reconstrucción acelerada, con contratación de derecho privado y sin autoridades ambientales en la priorización, aumenta el riesgo de reconstruir en zonas de amenaza y de generar pasivos ambientales.

3: el decreto confirma la función climática que el presupuesto le retira al Fondo Adaptación. Para justificar la creación de un fondo nuevo, los considerandos descartan el Fondo Adaptación porque su objeto legal es la reducción del riesgo y la adaptación al cambio climático, esto es, la prevención frente a amenazas

de origen climático. Es exactamente el programa que el proyecto de PGN 2027 elimina (\$404.814 millones en 2026). El Gobierno reconoce en un decreto la función climática del Fondo Adaptación y, en el presupuesto, lo deja sin recursos para cumplirla.

4. Riesgo de desfinanciación por el impuesto al carbono

La inversión ambiental descansa en una renta con recaudo decreciente y dos proyecciones oficiales distintas. Un recaudo por debajo de lo aforado se traduciría en aplazamientos durante la ejecución, precisamente en conservación, restauración y el Fondo para la Vida.

5. Riesgo de rebrote de la deforestación

Los programas que financian núcleos de desarrollo forestal, restauración y pagos por servicios ambientales pierden entre 34 % y 46 %. Parte del margen restante está comprometido con las vigencias futuras del CONPES 4174. La reducción de la deforestación reportada para 2025 depende de presencia territorial sostenida; interrumpirla puede revertir resultados en pocos meses y comprometer los compromisos internacionales de la NDC 3.0.

6. Riesgo climático y de gestión del riesgo

El programa de cambio climático queda en \$5.317 millones, el Fondo Adaptación sin programa de adaptación, la inversión del IDEAM cae 6,6 % y su fortalecimiento institucional 54,1 %. Todo esto en una vigencia posterior a una emergencia hidrometeorológica que afectó ocho departamentos y a un terremoto. La capacidad de alerta temprana y de planificación frente al riesgo climático se debilita justo cuando más se demanda.

7. Riesgo institucional y de licenciamiento

El fortalecimiento institucional cae 50 % en el Ministerio y 54 % en el IDEAM. La ANLA depende de transferencias del FONAM (\$105.900 millones). Con una agenda gubernamental que prioriza la aprobación de proyectos estratégicos de energía, una menor capacidad técnica puede traducirse en demoras o en licencias con menor rigor, ambos con costos altos.

Atentamente



ARIEL AVILA

Senador de la República

Bogotá D.C., 17 de septiembre de 2026

Doctor

DAVID DE JESÚS BETTIN GÓMEZ

Secretario General

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

CKGP -057-26 Por favor cite en su respuesta

Ref. Comentarios y observaciones de las asignaciones presupuestales al sector de Minas y Energía en el Proyecto de Ley 111 de 2026 Senado – 152 de 2026 Cámara “Por medio del cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal 1° de enero al 31 de diciembre de 2027”. En atención al oficio CQU-CS-0457-2026 del 2 de septiembre de 2026.

Respetado doctor Bettin, reciba un cordial saludo:

En atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente mediante el oficio de la referencia, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley 3ª de 1992, los suscritos senadores integrantes de la subcomisión para el estudio de las asignaciones presupuestales al sector de Minas y Energía nos permitimos presentar los comentarios y observaciones derivados del estudio realizado, para su remisión a las Comisiones Económicas Tercera y Cuarta de Senado y Cámara.

Resumen ejecutivo.

El sector Minas y Energía pasa de \$13,385 billones en 2026 a \$7,512 billones en el proyecto de 2027, una reducción de 43,9 %. El dato debe leerse frente al conjunto del presupuesto: el PGN total crece 14,2 %, el funcionamiento aumenta 7,3 % y el servicio de la deuda 54,7 %, mientras la inversión pública total cae 2,8 %. La contracción sectorial, por tanto, no es el resultado mecánico de un ajuste uniforme sino de una composición específica del gasto. El informe parlamentario muestra además que la reformulación del proyecto apenas modificó la asignación del sector, lo que refuerza la lectura de una decisión de prioridad presupuestal y no de una restricción transitoria que hubiera sido corregida en la segunda versión.

El núcleo del problema está en los subsidios. MinMinas reportó necesidades corrientes por \$7,314 billones para 2027 y \$1,491 billones de rezagos de 2026. La necesidad total asciende a \$8,805 billones, frente a una apropiación de \$2,707 billones. Después de pagar el rezago1 de los subsidios del 2026, quedarían disponibles para inversión y funcionamiento de \$1,215 billones para la vigencia 2027, equivalentes al 16,6 % de la necesidad corriente, y un déficit presupuestal para el pago de subsidios de la vigencia siguiente estimado es \$6,098 billones, que afectará al Sistema Interconectado Nacional, teniendo en cuenta que la cobertura reportada

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Nuevo Edificio del Congreso de la República, Cra. 7 #8-62 oficina Mezanine Sur, Bogotá D.C.

Teléfono 604 282 2574 - edictos_senado@senado.gov.co

es de 7,4 %, frente a 100 % en las Zonas No Interconectadas bajo la programación presentada por el Ministerio.

Una lectura es que no debe confundirse con una defensa indiscriminada del subsidio. El punto es otro: un subsidio a un servicio básico cumple una función distributiva y macroeconómica cuando protege el ingreso disponible, pero puede generar costos fiscales permanentes si no modifica la estructura que origina la necesidad. Por eso Colombia Solar es conceptualmente relevante: busca convertir una parte del gasto corriente en capital energético doméstico. El problema económico aparece si el ahorro presupuestal se contabiliza antes de que el activo esté instalado y reduzca efectivamente la factura.

La teoría estructuralista añade una segunda dimensión. Una transición no produce soberanía solo porque aumente la generación solar. Importan la propiedad de los activos, el origen del capital, el contenido importado, los encadenamientos locales, la capacidad tecnológica y el efecto sobre la balanza de pagos. UPME permite verificar \$2,50 billones de inversión solar aprobada para incentivos entre julio de 2022 y diciembre de 2025, pero las fuentes oficiales no permiten separar cuánto corresponde a capital nacional y cuánto a capital extranjero. Esa ausencia de información es, en sí misma, un vacío de política pública si la soberanía se entiende como capacidad productiva y no solo como sustitución de fuentes energéticas.

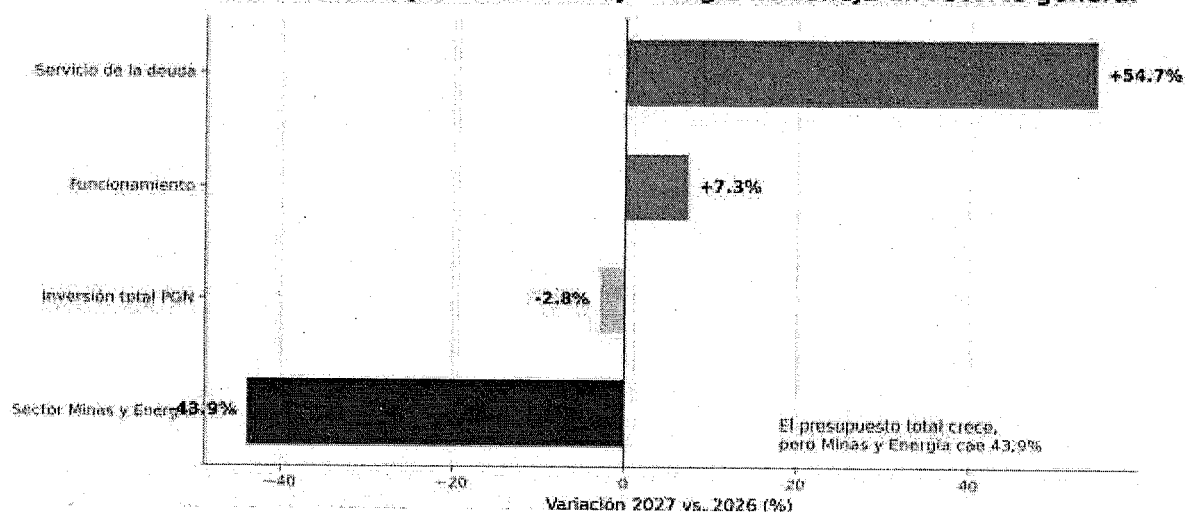
El análisis concluye que la pregunta central no es si deben existir subsidios o inversión solar, sino cuál es la secuencia fiscal y productiva capaz de reducir la dependencia del subsidio sin producir un deterioro de asequibilidad, liquidez o seguridad energética. Ese problema exige mirar simultáneamente el presupuesto, los balances de los comercializadores, la capacidad de ejecución pública, la demanda futura, las redes y la estructura productiva asociada a la transición.²

1. Base empírica.

La primera regularidad es presupuestal. El crecimiento del PGN está dominado por funcionamiento y, sobre todo, por servicio de la deuda. El aumento de \$54,982 billones en deuda representan 69,5 % del incremento total del presupuesto frente a la apropiación vigente usada como base. Esta comparación no implica que deuda e inversión energética sean partidas sustituibles uno a uno. Sí muestra que la restricción fiscal es una restricción de composición: algunas obligaciones cuentan con una arquitectura institucional que las protege con mayor fuerza que otras.

Figura 1. Variación de componentes seleccionados del PGN 2027 frente a la referencia 2026.

PGN 2027: el ajuste de Minas y Energía no refleja un recorte general



2. Marco teórico I: el subsidio energético como instrumento distributivo y macroeconómico.

En teoría microeconómica convencional, un subsidio a la energía puede justificarse por objetivos distributivos, por fallas de mercado, por externalidades asociadas al acceso o por restricciones de liquidez de los hogares. También puede generar distorsiones si subsidia consumo por encima de niveles socialmente deseables o si está mal focalizado. Esta tensión aparece en la literatura internacional: el FMI ha mostrado que muchos subsidios energéticos generales son regresivos, pero también advierte que su eliminación puede reducir de manera importante el ingreso real de los hogares pobres y que una reforma requiere secuencia, compensación y capacidad administrativa.

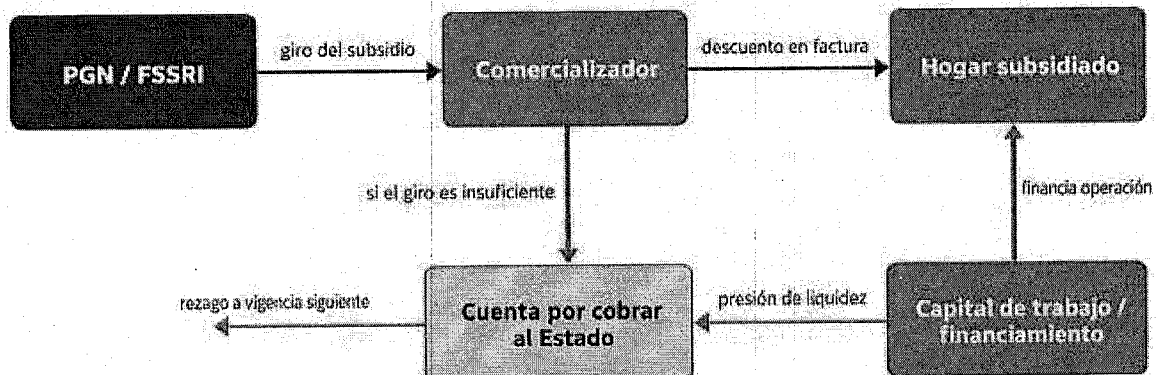
El caso colombiano no puede trasladarse mecánicamente a esa literatura. El esquema eléctrico combina estratificación, porcentajes máximos de subsidio y consumos de subsistencia. La Ley 142 establece que el subsidio se materializa como descuento en la factura del usuario. Por eso la incidencia debe analizarse sobre el ingreso disponible y no únicamente sobre el costo fiscal agregado. Para un hogar con consumo energético poco elástico en el corto plazo, una reducción del subsidio funciona como un aumento del precio efectivo de un bien necesario y puede desplazar gasto en alimentación, transporte, educación u otros componentes del consumo. El efecto distributivo será mayor cuanto más alta sea la participación del gasto energético en el presupuesto de los hogares de bajos ingresos. Esta es la razón por la cual la discusión no debe reducirse a eficiencia fiscal: el subsidio afecta demanda efectiva y bienestar.

3. Marco teórico II: una lectura stock-flujo del rezago.

La principal contribución analítica para este caso es separar gasto causado, apropiación y pago. El presupuesto es una autorización de gasto; la obligación económica surge de la prestación del servicio y de la aplicación del subsidio conforme a las reglas vigentes. Cuando el giro del Estado no acompaña el subsidio causado, aparece un saldo que se acumula.

Figura 2. Circuito fiscal-financiero del subsidio energético.

Circuito fiscal-financiero del subsidio energético



Este enfoque es cercano a la lógica stock-flow consistent de la macroeconomía poskeynesiana: todo flujo tiene una contrapartida patrimonial. Si el Estado paga menos de lo causado, el 'ahorro' del presupuesto no desaparece del sistema; se refleja en otra hoja de balance. En este caso puede aparecer como cuenta por cobrar del prestador, como necesidad de capital de trabajo o como rezago trasladado a la vigencia siguiente. La auditoría interna del FSSRI confirma que déficits de apropiación de 2025 se trasladaron como necesidades de 2026, lo que da soporte empírico a esta interpretación.

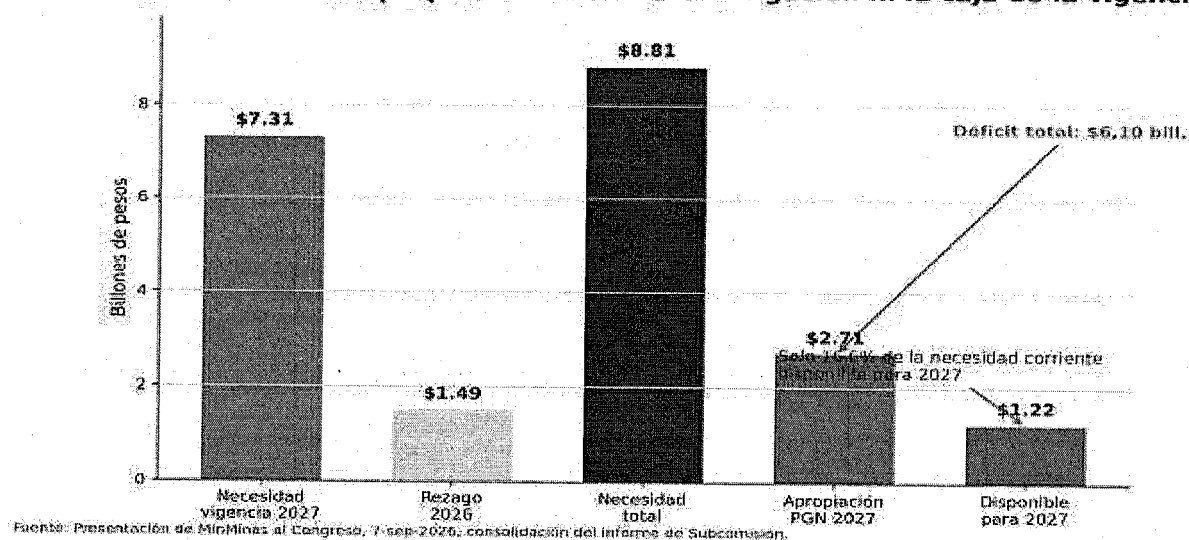
La implicación metodológica es importante: medir el costo fiscal únicamente con el gasto pagado en una vigencia puede subestimar el costo intertemporal. Un análisis más completo debería calcular el valor presente de los rezagos, su costo financiero y el eventual efecto sobre tarifas o calidad del servicio. El presupuesto anual, por sí solo, no captura esa dinámica.

4. La brecha de subsidios en 2027.

Las necesidades reportadas por MinMinas suman \$7,314 billones para la vigencia 2027. El componente eléctrico representa \$5,559 billones; gas por red, \$1,558 billones; GLP, \$121.594 millones; y la compensación de Nariño, \$75.143 millones. Los rezagos de 2026 agregan \$1,491 billones. La aritmética lleva a una necesidad total de \$8,805 billones.

Figura 3. Necesidad total, apropiación y recursos disponibles para la vigencia 2027

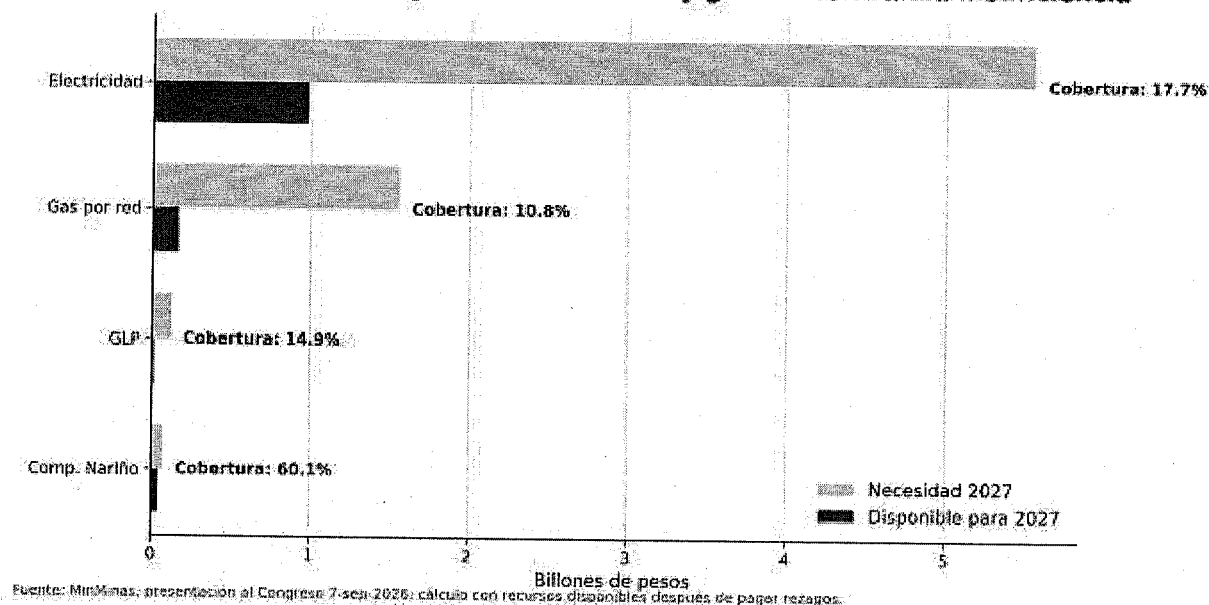
Subsidios 2027: la apropiación no cubre la obligación ni la caja de la vigencia



El proyecto asigna \$2,707 billones. Después de cubrir el rezago, el remanente es \$1,215 billones. Esta cifra equivale a 16,6 % de la necesidad corriente. En gas por red, la apropiación nominal parece caer menos que en electricidad, pero el efecto de caja es más severo: \$997.336 millones de la asignación se destinan a 2026, dejando \$167.664 millones para 2027, equivalentes a 10,8 % de la necesidad anual corriente.

Figura 4. Cobertura de la necesidad corriente por esquema, después de descontar rezagos.

La brecha no es homogénea: electricidad y gas concentran la insuficiencia



La revisión aritmética obliga además a corregir dos puntos. La cobertura de la compensación de Nariño es 60,1 %, no 58,9 %, si se utilizan los valores de la propia tabla del informe. En GLP, \$18.125 millones disponibles equivalen a 59,6 % de un trimestre de \$30.398 millones, no a 90 %. Estas diferencias no cambian el diagnóstico

agregado, pero son relevantes para un debate legislativo donde la precisión de la base de comparación puede ser cuestionada.

5. Incidencia distributiva: del presupuesto al ingreso disponible.

El efecto sobre los hogares depende de tres elementos: el porcentaje de subsidio efectivamente aplicado, el consumo subsidiable y la evolución del costo unitario. Por eso no es correcto convertir el déficit agregado de \$6,098 billones en un aumento automático de la factura. Durante la ejecución pueden ocurrir adiciones presupuestales, cambios regulatorios o modificaciones en los porcentajes aplicados. Sin microdatos de facturación no puede asignarse el faltante a hogares específicos.

Sí puede establecerse una dirección económica. Si la necesidad de consumo básico permanece y el porcentaje de subsidio efectivo cae, el precio neto enfrentado por el hogar aumenta. El propio Ministerio, según el informe de la Subcomisión, explicó una menor causación de subsidios en 2026 por una reducción de los porcentajes efectivamente aplicados. Esa observación es consistente con una traslación parcial del ajuste al ingreso disponible, aunque no permite cuantificar su magnitud sin la información de facturas.

Desde una perspectiva poskeynesiana, este punto también tiene dimensión macroeconómica. Los hogares de menores ingresos tienden a tener mayor propensión marginal a consumir. Una reducción de su ingreso disponible puede tener un multiplicador de demanda mayor que un ajuste equivalente sobre rentas con menor propensión al consumo. Esta proposición es teórica y no sustituye una estimación empírica para Colombia, pero muestra por qué la incidencia del ajuste importa más allá del sector energético.

6. Comercializadores, liquidez y financiarización del rezago.

El beneficiario jurídico del subsidio es el usuario, pero el flujo financiero pasa por el prestador. La empresa aplica el descuento y posteriormente recibe la compensación. Si el Estado retrasa el giro, el prestador registra una cuenta por cobrar y debe financiar temporalmente una parte de la operación. El problema se vuelve especialmente relevante cuando el sector ya enfrenta cartera, pérdidas de energía, garantías y compras de energía que requieren caja.

No hay base suficiente para afirmar 'especulación financiera'. Esa expresión implica una conducta orientada a obtener ganancias del descalce y requeriría evidencia de márgenes, estrategias de financiamiento y rentas extraordinarias. El concepto más preciso es financiarización del rezago: una obligación social pendiente se convierte en un activo financiero del prestador y en una necesidad de fondeo. La magnitud de ese canal debe medirse con estados financieros, días de cartera, tasas de interés y fechas efectivas de pago.

Un indicador útil sería el costo de carry del subsidio atrasado. Si R_t es la cuenta por cobrar promedio y i_t el costo marginal de financiamiento, el costo financiero aproximado es $i_t R_t$. Esta expresión no implica que ese costo sea automáticamente trasladado a tarifa; solo identifica el costo de oportunidad de financiar el rezago. Para

establecer incidencia tarifaria habría que seguir la metodología regulatoria de remuneración y reconocer qué componentes pueden incorporarse.

7. FEPC y FSSRI: dos arquitecturas distintas para administrar pasivos públicos.

La comparación con el FEPC es útil si se hace con cuidado. El artículo 71 de la Ley 2559 de 2025 permite atender obligaciones del FEPC mediante bonos u otros títulos de deuda pública, apropiaciones disponibles del servicio de la deuda, saldos de caja del Fondo y mecanismos de compensación con dividendos de Ecopetrol. El FEPC, por tanto, dispone de una arquitectura explícita para transformar ciertos desfases de caja en obligaciones financieras administrables.

El FSSRI no opera bajo el mismo esquema. Su suficiencia depende de apropiaciones, contribuciones y giros asociados al mecanismo de solidaridad. La comparación no demuestra trato jurídico equivalente ni permite decir que el FEPC 'no pasa por presupuesto'. Lo que revela es una diferencia institucional en la forma de absorber el desfase: en un caso existe un menú de instrumentos financieros soberanos; en el otro, el atraso puede manifestarse directamente en saldos por pagar a prestadores.

Desde teoría institucional, esta diferencia importa porque las reglas determinan quién actúa como financiador residual. Si el Tesoro cuenta con un instrumento explícito de deuda para un pasivo, el Estado internaliza el descalce. Si no existe un mecanismo equivalente, parte de la carga puede quedar transitoriamente fuera del balance presupuestal, aunque no fuera del balance consolidado de la economía.

8. Subsidio corriente versus activo energético: el problema de secuencia.

El CONPES 4158 plantea una transformación relevante de la política: sustituir gradualmente subsidios eléctricos por soluciones de autogeneración solar para hogares de estratos 1, 2 y 3 del SIN. DNP estima \$8,35 billones entre 2026 y 2030 y alrededor de 1,3 millones de usuarios. En términos conceptuales, el cambio es de una transferencia corriente a una inversión que busca reducir la necesidad futura de transferencia.

Figura 5. Secuencia económica entre subsidio corriente, inversión y reducción estructural de la necesidad.

Secuencia de transición fiscal y energética

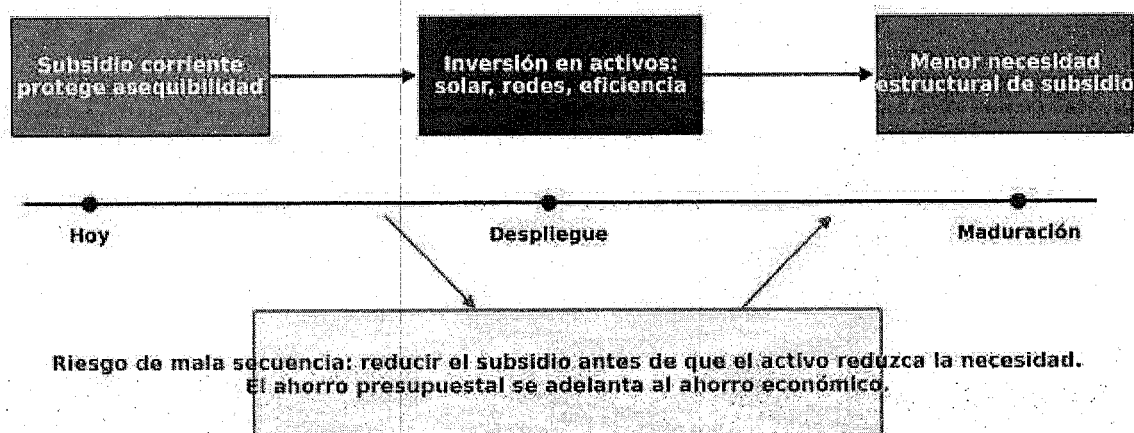
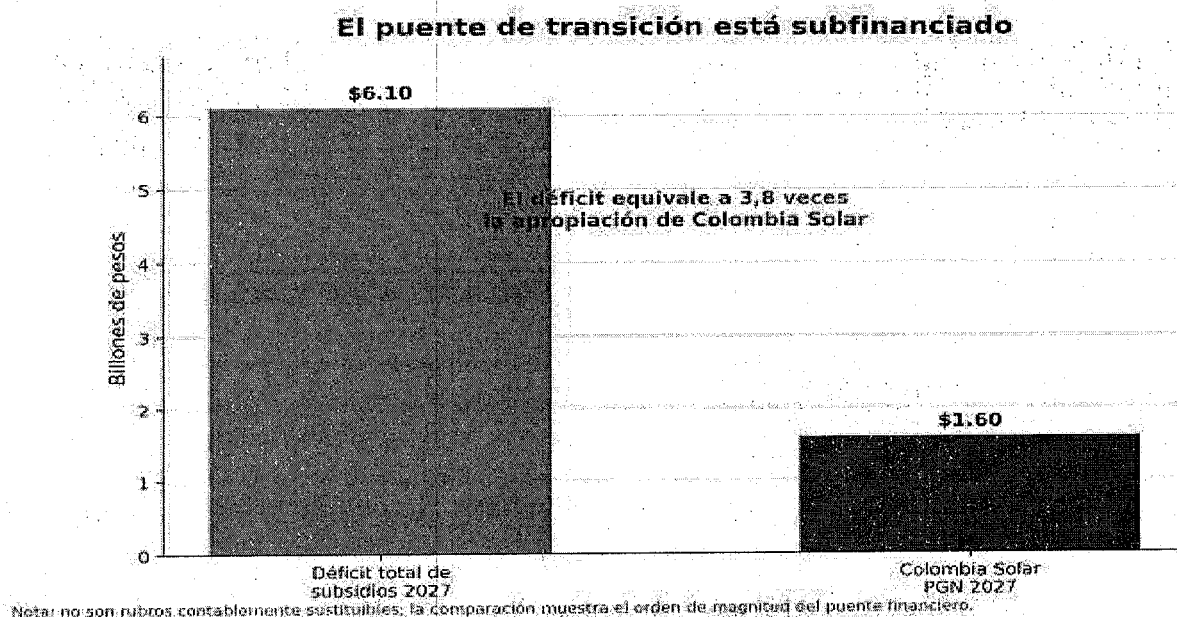


Figura 6. Orden de magnitud del puente fiscal durante la transición.



El déficit de subsidios estimado para 2027 equivale a 3,8 veces los \$1,6 billones que el informe parlamentario atribuye a Colombia Solar en el PGN 2027. Los rubros no son intercambiables contablemente y el gráfico no pretende sugerirlo. La comparación ilustra que la transición necesita un puente: durante varios años coexistirán gasto corriente e inversión estructural. Si el presupuesto supone una sustitución instantánea, subestima esa coexistencia.

9. Teoría de inversión pública: de 'corregir fallas' a crear capacidad.

Una lectura convencional de política pública suele justificar la intervención estatal cuando existe una falla de mercado. La literatura de políticas orientadas por misiones propone un papel más amplio: el Estado no solo corrige mercados; también puede crearlos y orientar inversión hacia objetivos estratégicos. Mazzucato sostiene que las

misiones requieren coordinación, financiamiento paciente y capacidades públicas que atraviesen sectores y horizontes largos. En energía, esto significa que la infraestructura, la regulación, la innovación y las compras públicas forman parte de una misma estrategia.

La evidencia sobre políticas dirigidas también sugiere un posible efecto de crowd-in: la inversión pública puede inducir inversión privada cuando reduce incertidumbre, construye infraestructura complementaria o crea demanda. Esto contradice la idea de que toda expansión de inversión pública desplaza mecánicamente inversión privada. El signo depende de las restricciones reales, del ciclo, de la estructura financiera y de la complementariedad entre capital público y privado.

Aplicado a Colombia Solar, el punto es que la apropiación presupuestal no debe evaluarse solo como costo. Si el programa construye activos que reducen gasto energético de hogares, demanda del FSSRI y riesgo de cartera, parte del retorno es fiscal y parte es social. Pero esa rentabilidad depende de ejecución, mantenimiento, vida útil, reducción de factura y costos de reposición. Sin esas métricas, la transformación puede quedar en una reasignación nominal de rubros.

10. Estructuralismo latinoamericano: soberanía energética como transformación productiva.

El estructuralismo latinoamericano aporta una pregunta distinta: no solo qué energía se produce, sino en qué posición de la estructura productiva se produce. La tradición centro-periferia de Prebisch subraya que una economía puede ampliar su capacidad física y seguir siendo dependiente si importa la tecnología de mayor contenido de conocimiento, financia la inversión externamente y remite rentas al exterior. La transición energética puede reducir dependencia fósil y, al mismo tiempo, crear nuevas dependencias tecnológicas.

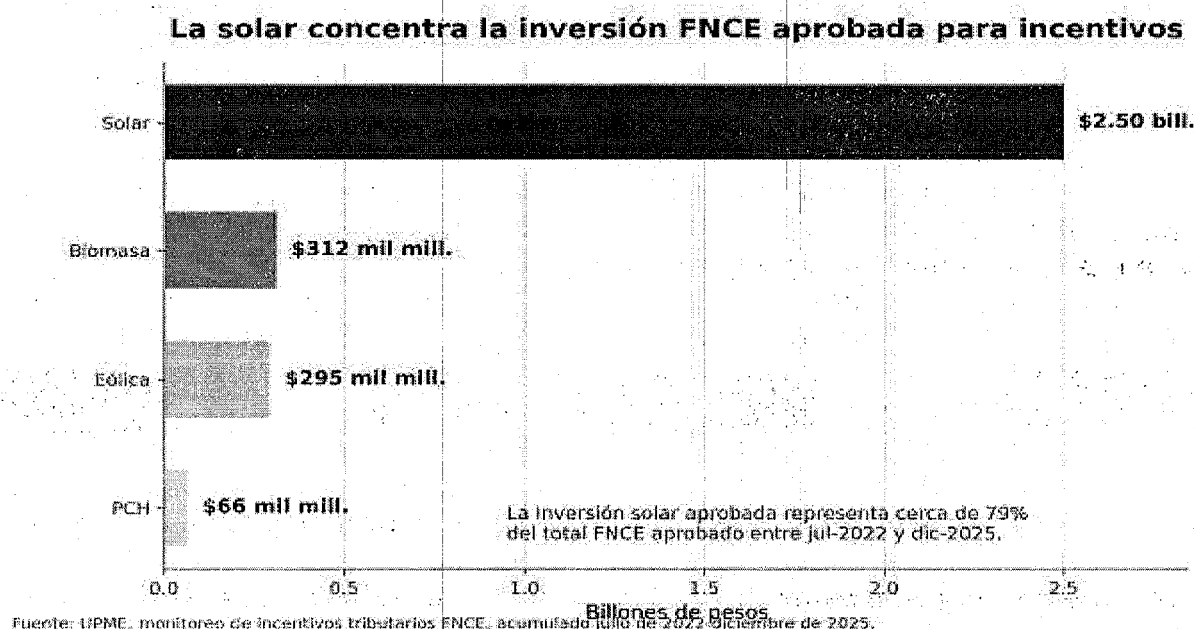
Esta preocupación aparece en la agenda reciente de CEPAL y UNCTAD. CEPAL insiste en que la transición debe vincularse con cadenas de valor, capacidades de ingeniería, proveedores locales e integración regional. UNCTAD advierte que las fuerzas de mercado por sí solas pueden reproducir patrones extractivos y que los países en desarrollo necesitan política industrial para capturar más valor de minerales y tecnologías asociados a la transición.

Por eso una medida de soberanía energética debería tener, al menos, cinco componentes: seguridad física de abastecimiento; asequibilidad; propiedad y control de activos; contenido nacional y encadenamientos productivos; y capacidad tecnológica e institucional. Aumentar MW solares mejora la primera dimensión, pero no informa por sí solo sobre las demás.

11. Inversión nacional y extranjera en solar.

UPME reporta 2,81 GWp de capacidad FNCE aprobada para incentivos y \$3,177 billones de inversión aprobada entre julio de 2022 y diciembre de 2025. La solar concentra 2,56 GWp y \$2,50 billones, 78,7 % del monto FNCE aprobado. Estos datos sí están verificados directamente en la fuente oficial.

Figura 7. Inversión FNCE aprobada para incentivos por tecnología.



12. Balanza de pagos y restricción externa de la transición.

El enfoque estructuralista también obliga a incorporar la restricción externa. Una expansión solar intensiva en equipos importados puede aumentar transitoriamente las importaciones de bienes de capital. Si el activo reduce posteriormente importaciones de combustibles, el efecto neto sobre la balanza de pagos puede ser favorable; si además el financiamiento es externo, deben considerarse pagos futuros de intereses y utilidades. El balance no puede inferirse solo del monto de inversión.

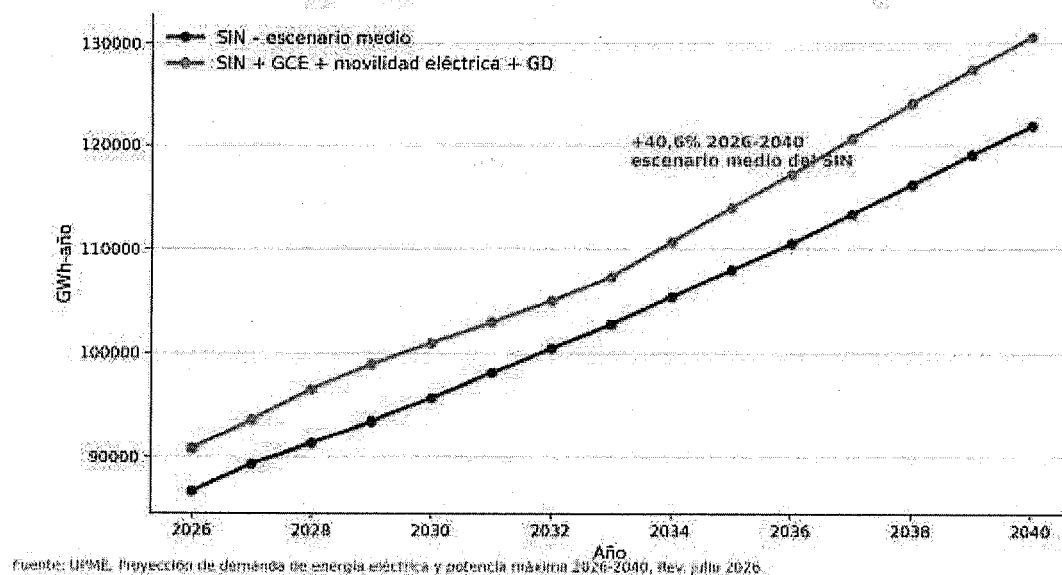
En forma esquemática, el efecto externo neto de un proyecto puede pensarse como ahorro de importaciones energéticas menos importación de equipos, servicio de deuda y remisión de utilidades, más exportaciones o encadenamientos que genere la nueva capacidad. Esta identidad ayuda a distinguir transición tecnológica de soberanía económica. Un proyecto puede ser muy positivo ambientalmente y menos favorable desde la captura doméstica de valor; ambas dimensiones deben evaluarse.

13. Demanda eléctrica y planificación

La última proyección de UPME para 2026-2040 refuerza la necesidad de planificación. En el escenario medio del SIN, la demanda pasa de 86.651 GWh-año en 2026 a 121.808 GWh-año en 2040, un aumento acumulado de 40,6 %. La UPME define estas proyecciones como ejercicios estadísticos apoyados en consumo histórico y variables económicas y demográficas, y publica escenarios adicionales con movilidad eléctrica, grandes consumidores y generación distribuida.

Figura 8. Proyección de demanda del SIN, escenario medio y escenario ampliado.

La demanda de energía seguirá creciendo: sin inversión no hay soberanía energética



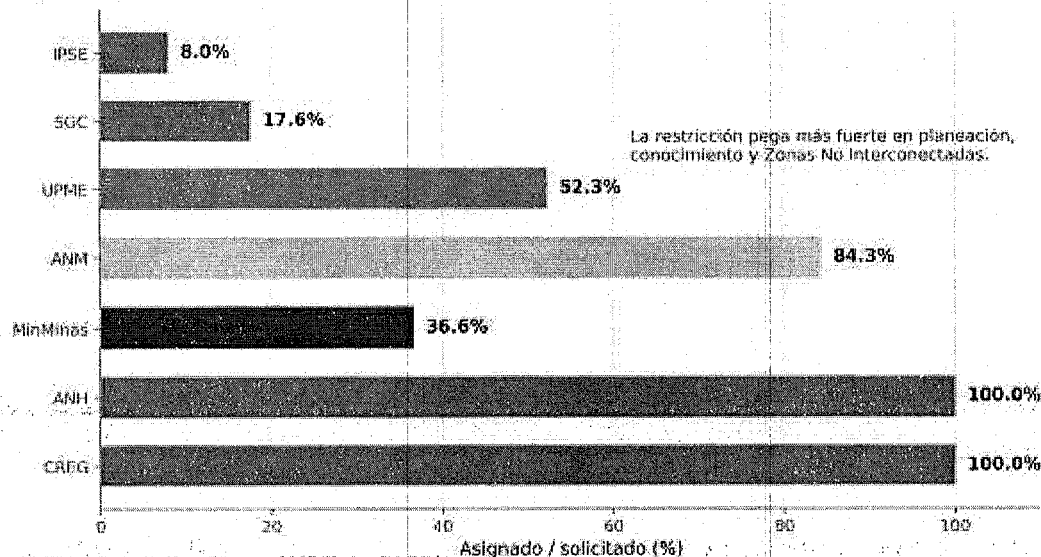
No es correcto convertir esta trayectoria en una predicción automática de escasez. La suficiencia depende de entrada de proyectos, energía firme, hidrología, transmisión, almacenamiento y respuesta de demanda. Sí es correcto afirmar que una política energética que reduzca subsidios pero no asegure capacidad y redes puede resolver una presión fiscal de corto plazo sin resolver la restricción física que determina el costo del sistema.

14. Capacidad institucional: el Estado como restricción productiva.

El sector solicitó \$15,856 billones de inversión y la cuota propuesta fue \$5,916 billones. El IPSE recibe alrededor de 8 % de lo solicitado; el SGC, 17,6 %; y la UPME, 52,3 %. Estas razones no prueban por sí mismas que el monto solicitado fuera óptimo o ejecutable. Las solicitudes presupuestales suelen exceder el marco fiscal y requieren priorización.

Figura 9. Cuota de inversión frente a la solicitud reportada por entidad.

Capacidad institucional tensionada: entidades clave reciben menos de lo requerido



La tensión aparece porque esas entidades cumplen funciones complementarias a la transición: soluciones en ZNI, información geocientífica y planeación. La literatura de políticas orientadas por misiones subraya que una estrategia ambiciosa requiere capacidad administrativa y técnica, no solo recursos. Por tanto, el análisis debería preguntar no únicamente cuánto se apropia, sino qué capacidades concretas se pierden, qué proyectos dejan de ejecutarse y cuál es el cuello de botella administrativo que explica la baja ejecución previa.

15. Ejecución presupuestal: una crítica necesaria al argumento expansivo.

El propio informe de la Subcomisión muestra una debilidad que debe incorporarse a cualquier posición crítica: en 2025 el sector comprometió 94,6 % de la apropiación de inversión, pero obligó 67,3 %, y perdió \$384 mil millones de apropiación. A junio de 2026 había obligado 46,5 %. Estas cifras no invalidan la necesidad de recursos, pero sí obligan a distinguir restricción presupuestal de restricción de ejecución.

Desde teoría institucional, más presupuesto sin capacidad de contratación, coordinación y seguimiento puede tener un multiplicador bajo. Desde teoría poskeynesiana, el gasto público solo genera demanda efectiva cuando se ejecuta. Por eso una propuesta seria debe combinar suficiencia presupuestal con metas físicas y financieras verificables. El argumento heterodoxo no consiste en asumir que todo gasto público es eficiente; consiste en reconocer que el Estado puede crear capacidad, pero debe tener organización para convertir apropiaciones en activos.

16. Método fiscal: déficit nominal versus capacidad real.

Una lectura heterodoxa cuestiona la tendencia a tratar el equilibrio presupuestal anual como criterio suficiente de evaluación. El costo social de un programa no es igual a su apropiación contable, y el beneficio de un recorte no es igual al menor pago de caja. Importan los activos creados, las obligaciones diferidas, el costo financiero, la

distribución del ajuste y las restricciones reales: capacidad de generación, equipos, mano de obra, redes y divisas.

Esto no significa que Colombia carezca de restricción fiscal. Como economía emergente con deuda en moneda local y extranjera, mercados financieros sensibles, regla fiscal y restricción externa, el Estado enfrenta límites de financiamiento que no pueden ignorarse. La diferencia es metodológica: la sostenibilidad debe analizarse intertemporalmente y junto con los efectos sobre crecimiento, balanza de pagos y capacidad productiva, no solo como cumplimiento de una cifra anual.

La pregunta fiscal correcta es, entonces, si una unidad de gasto corriente evitada hoy reduce el valor presente del gasto futuro o simplemente lo difiere. Si Colombia Solar reduce de manera persistente la necesidad del FSSRI, puede producir un ahorro estructural. Si el subsidio se recorta antes de que ese efecto exista, el resultado puede ser un ahorro contable transitorio acompañado de rezago.

17. Tres escenarios analíticos de transición.

Escenario	Mecánica	Ventaja potencial	Riesgo principal
A. Ajuste rápido del subsidio	Se reduce apropiación antes de madurar activos sustitutos.	Menor gasto de caja inmediato.	Rezago, presión sobre liquidez o menor alivio al usuario.
B. Puente fiscal	Coexisten subsidios corrientes e inversión durante el despliegue.	Evita ruptura de asequibilidad mientras entra nueva capacidad.	Mayor necesidad fiscal transitoria.
C. Sustitución condicionada	El subsidio disminuye en función de ahorros observados por activos instalados.	Vincula ahorro fiscal a resultados físicos.	Exige medición, coordinación y capacidad administrativa.

Los tres escenarios no son una recomendación partidista ni un ranking. Sirven para identificar el trade-off central: velocidad de consolidación fiscal versus riesgo de trasladar el ajuste antes de que exista una reducción estructural de la necesidad. El diseño concreto depende de metas de ejecución, disponibilidad fiscal y protección distributiva.

18. Indicadores que deberían acompañar el debate.

- Subsidio causado, reconocido, obligado y pagado por mes, empresa y departamento.

- Rezago acumulado y edad de la cuenta por cobrar de cada comercializador.
- Costo financiero asociado al rezago y fuente de financiamiento de capital de trabajo.
- Porcentaje efectivo de subsidio aplicado por estrato y consumo subsidiable.
- Hogares Colombia Solar contratados, instalados, conectados y efectivamente generando.
- Ahorro promedio de factura por sistema instalado y reducción observada de la necesidad del FSSRI.
- CAPEX solar ejecutado, no solo aprobado para incentivos.
- Propiedad nacional/extranjera de los activos, origen del financiamiento y contenido local.
- Capacidad de red, almacenamiento y proyectos de transmisión asociados a nueva generación.
- Ejecución física y presupuestal de IPSE, UPME y demás entidades estratégicas.

Primero, la caída del sector Minas y Energía es una decisión de composición presupuestal, no un reflejo automático de una contracción general del PGN. Segundo, la apropiación de subsidios es insuficiente frente a la necesidad presentada por MinMinas y una parte sustancial se destina a rezagos de 2026. Tercero, ese desfase debe leerse con contabilidad stock-flujo: un menor pago hoy puede reaparecer como obligación futura o como necesidad de financiamiento en otra hoja de balance.

Cuarto, la transición hacia activos solares ofrece una salida estructural al problema de subsidios, pero solo si el activo reduce de manera verificable la necesidad futura. El ahorro fiscal no debe contabilizarse antes de que exista el ahorro energético. Quinto, una política de soberanía no puede medir su éxito únicamente por MW instalados: debe examinar propiedad, contenido nacional, financiamiento, encadenamientos, redes y capacidad institucional.

Sexto, el argumento crítico debe incorporar la debilidad de ejecución del propio sector. La insuficiencia presupuestal y la baja capacidad de ejecución pueden coexistir. Por eso el análisis más sólido no es 'más presupuesto' en abstracto, sino una estrategia que conecte recursos, activos, metas físicas y reducción comprobable del gasto corriente.

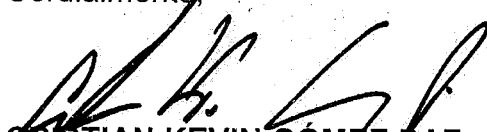
En síntesis, el PGN 2027 pone de relieve una tensión clásica de economía del desarrollo: el ajuste fiscal puede mejorar una variable contable en el corto plazo y, al mismo tiempo, debilitar la inversión o trasladar pasivos hacia el futuro. La evaluación adecuada exige mirar balances, estructura productiva y capacidad estatal. Esa es la diferencia entre administrar un presupuesto anual y construir soberanía energética.

Bibliografía

1. Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado. Informe de Subcomisión PGN 2027 – Sector Minas y Energía, 10 de septiembre de 2026.
2. Departamento Nacional de Planeación (2025). CONPES 4158 y nota oficial sobre Colombia Solar: inversión estimada de \$8,35 billones para 2026-2030 y cerca de 1,3 millones de usuarios. Enlace

3. Departamento Nacional de Planeación (2022). CONPES 4075, Política de Transición Energética. Enlace
4. UPME (2026). Proyección de la demanda de energía eléctrica y potencia máxima 2026-2040. Enlace
5. UPME (2025/2026). Monitoreo de incentivos tributarios FNCE, acumulado julio de 2022-diciembre de 2025. Enlace
6. Ministerio de Minas y Energía. Informe de Auditoría Interna FSSRI y FOES 2025. Enlace
7. SUIN-Juriscal. Ley 142 de 1994, artículo 99. Enlace
8. SUIN-Juriscal. Ley 2559 de 2025, artículo 71, pago de obligaciones del FEPC. Enlace
9. CEPAL (2026). Planes de transición energética en América Latina y el Caribe: guía metodológica. LC/TS.2026/8. Enlace
10. CEPAL (2026). Integración energética en América Latina: avances, escenarios y recomendaciones. Enlace
11. CEPAL (2023). La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2023, capítulo sobre cadenas de valor de energías renovables. Enlace
12. CEPAL/OCDE/CAF/UE (2022/2023). Perspectivas económicas de América Latina 2022: hacia una transición verde y justa. Enlace
13. UNCTAD (2026). Critical minerals, critical decisions: Industrial policy for the energy transition. Enlace
14. Mazzucato, M. (2018). Mission-Oriented Innovation Policy: Challenges and Opportunities. Industrial and Corporate Change, 27(5), 803-815. Enlace
15. Mazzucato, M. & Semieniuk, G. (2017). Public financing of innovation: new questions. Oxford Review of Economic Policy, 33(1), 24-48. Enlace
16. Deleidi, M. & Mazzucato, M. (2020). Directed innovation policies and the supermultiplier. Research Policy. Enlace
17. Creamer, K., Mazzucato, M. & Steyn, G. (2022). How can South Africa advance a new energy paradigm? Oxford Review of Economic Policy, 38(2), 237-259. Enlace
18. Prebisch, R. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. CEPAL. Enlace
19. IMF (2019). Colombia: Selected Issues – Options to Reform Electricity Price Subsidies. Enlace
20. IMF (2013). Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications. Enlace

Cordialmente,


CRISTIAN KEVIN GÓMEZ PAZ
Senador de la República

