

ORZA

Presupuesto General de la Nación 2027:

La primer victoria del Gobierno
de Abelardo de la Espriella

20 de octubre, 2026



PGN 2027:

Aprobación, alcance político y retos de ejecución

El Congreso de la República aprobó el Presupuesto General de la Nación (PGN) para 2027 por \$634,9 billones, en una jornada que comenzó el 19 de octubre y terminó a las 3:40 de la madrugada del día siguiente. Después de la aprobación en el Senado, la Cámara de Representantes acogió su texto para evitar una conciliación que comprometiera el cumplimiento del plazo legal. El resultado constituye una primera victoria legislativa de gran alcance para el gobierno de Abelardo de la Espriella y le permite contar con el instrumento presupuestal de su primera vigencia fiscal completa.

La aprobación mostró que el Gobierno puede reunir mayorías, aunque enfrenta una dinámica distinta en cada cámara. Mientras el Senado sostuvo el avance del presupuesto, en la Cámara el retiro liberal y los problemas de quórum pusieron en riesgo el cierre del trámite. Esto revela una capacidad de presión de los representantes que el Ejecutivo deberá tener en cuenta en sus próximas negociaciones: contar con apoyos al proyecto no garantiza que las bancadas permanezcan en el recinto para votarlo.

La reacción liberal obedeció a los señalamientos del presidente contra la representante Elizabeth Jay-Pang y la gobernadora de San Andrés, quienes además integran esa colectividad. De esta manera, el episodio trasladó una confrontación territorial al trámite de la principal iniciativa económica del Gobierno. Como consecuencia, la discusión en la Cámara quedó suspendida con un receso desde las 2:45 p. m. hasta las 8:00 p. m., mientras que, el Senado continuaba avanzando

El retraso redujo el margen de negociación de la Cámara. Una vez el trámite llegó al 20 de octubre, introducir diferencias frente al Senado habría obligado a integrar una comisión de conciliación y publicar su informe con, al menos, un día de anticipación a la votación en las plenarias. lo que habría desplazado la aprobación por fuera del plazo del límite presupuestal. Para evitarlo, la Cámara no se limitó a aprobar una proposición que acogiera integralmente el texto de Senado, sino que discutió y aprobó las mismas proposiciones previamente avaladas y aprobadas por esa corporación, esto evita cuestionamientos y blindo el proyecto de posibles demandas constitucionales por la aprobación de un texto que no garantice plenamente la deliberación y el trámite de las proposiciones presentadas.

El presupuesto combina una mayor flexibilidad de ejecución para el Gobierno con obligaciones de información que buscan conservar la capacidad de seguimiento del Congreso. Su evaluación deberá atender ambos componentes. La existencia de informes no elimina los riesgos de discrecionalidad, pero tampoco resulta preciso afirmar que el texto aprobado dejó todos esos movimientos sin mecanismos de seguimiento.

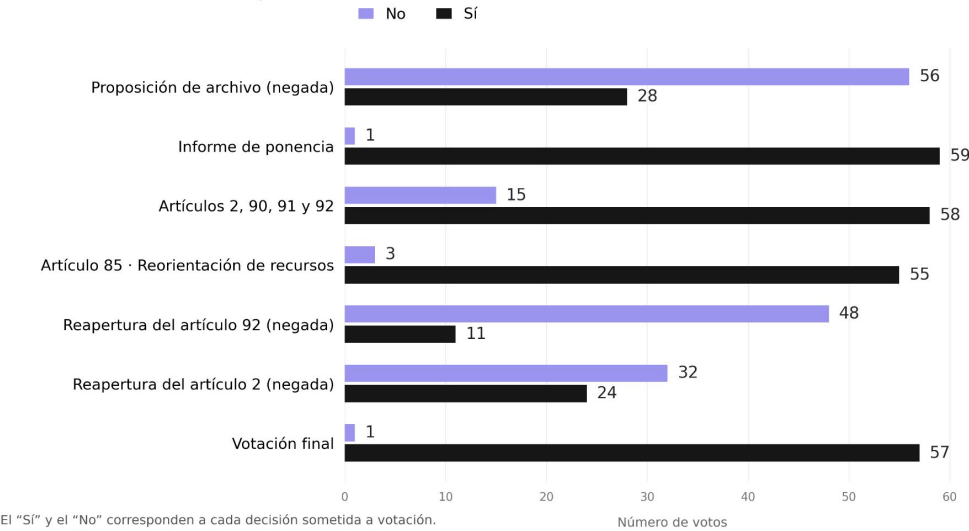
Estas disposiciones tampoco permiten concluir, por sí solas, que existan irregularidades o una asignación clientelista de los recursos. Sí identifican decisiones que requieren vigilancia: el origen del dinero reorientado, las condiciones de selección de proyectos, la distribución entre territorios y los resultados de la ejecución.

En energía, el debate mostró además una tensión entre atender obligaciones por subsidios y conservar recursos para programas de expansión o normalización del servicio. La utilización de remanentes puede aliviar necesidades inmediatas, aunque obliga a examinar si afecta otros objetivos sectoriales. Las advertencias sobre insuficiencia presupuestal deben distinguirse de una eliminación jurídica de los subsidios: son problemas relacionados, pero requieren verificaciones diferentes.

Votaciones y relación entre el Ejecutivo y el Congreso

Cómo se votó el PGN 2027 en el Senado

Votaciones seleccionadas de la plenaria · 19 de octubre de 2026



Fuente: transcripción de la sesión del Senado. Elaboración: ORZA.

Las votaciones del Senado muestran que el Gobierno contó con una mayoría suficiente para preservar los componentes centrales del proyecto. También permiten observar cómo cambiaron las asistencias y los apoyos según el asunto discutido.

En el Senado, el Gobierno sostuvo una mayoría suficiente durante las votaciones centrales del presupuesto. La proposición de archivo fue negada por 56 votos contra 28 y el informe de ponencia recibió 59 votos favorables y uno

negativo. Posteriormente, artículos polémicos como el artículo 85, relacionado con la reorientación de recursos, obtuvo 55 votos favorables y 3 negativos. El cierre del trámite registró 57 votos a favor y uno en contra, aunque la ausencia de buena parte de la oposición impide interpretar ese resultado como un consenso general sobre el contenido del proyecto.

La Cámara terminó aprobando el proyecto con 112 votos favorables. Ese resultado permitió superar las dificultades de asistencia que habían marcado la jornada, pero no convierte el trámite en una muestra de consenso entre todas las fuerzas políticas. La ausencia de buena parte de la oposición en las votaciones finales explica la reducida cantidad de votos negativos.

La bancada del Pacto Histórico combinó solicitudes de archivo, retiros y objeciones al procedimiento. No consiguió frenar el proyecto, aunque sí obligó a revisar decisiones de trámite. Aunque estas iniciativas no prosperaron, evidenciaron inconformidades en la discusión de las proposiciones eliminatorias y no avaladas en el Senado, después de la reclamación por la falta de oportunidad para sustentarlas.

Resalta adicionalmente la postura de los partidos de Gobierno ya que algunos integrantes del Centro Democrático consideraron insuficiente la austeridad y reclamaron un ajuste de mayor magnitud. Otros congresistas insistieron en los recursos regionales o en el control sobre los traslados al Fondo Milagro. Estos reparos muestran que apoyar la aprobación general puede coexistir con desacuerdos sobre decisiones específicas.

La aprobación del presupuesto habilitó mecanismos para financiar la reconstrucción mediante saldos no comprometidos y otras fuentes, pero su alcance dependerá de los recursos disponibles y de los proyectos priorizados. Los informes trimestrales permitirán hacer seguimiento a la ejecución, sin que ello implique autorización previa del Congreso para cada movimiento. El control político deberá verificar la destinación de los recursos, su impacto sobre otros compromisos y su llegada a las obras previstas.

El trámite también reflejó la diferencia de criterios entre el Ejecutivo y el Congreso por el manejo de los recursos públicos. Mientras Hacienda busca flexibilidad para atender restricciones y emergencias, el Legislativo procura preservar las asignaciones territoriales y su capacidad de seguimiento.

La aprobación del presupuesto y la negociación fiscal posterior tienen mayorías distintas

El antecedente más importante ocurrió después del cierre del PGN 2026. Petro consiguió aprobar el presupuesto en octubre de 2025, pero el 9 de diciembre el Congreso archivó la ley de financiamiento que buscaba obtener aproximadamente \$16,3 billones adicionales. La Comisión Cuarta del Senado negó la ponencia positiva por nueve votos contra cuatro.

Ese antecedente muestra que aprobar el presupuesto no garantiza el respaldo a la siguiente iniciativa económica del Gobierno, aunque la discusión será diferente en esta oportunidad. Mientras Petro necesitaba una ley de financiamiento para completar los ingresos del PGN 2026, el presupuesto de 2027 se aprobó con fuentes de financiación previstas y no quedó condicionado a una ley de esa naturaleza.

La iniciativa anunciada por De la Espriella busca reducir el gasto y el tamaño del Estado. Por tanto, la negociación se concentrará en qué entidades, programas y gastos pueden ajustarse, una discusión que puede enfrentar al Ejecutivo con los mismos congresistas que respaldaron el presupuesto.

La Ley de Rescate Fiscal y su ejecución serán las siguientes pruebas

El ministro de Hacienda anunció que está listo el proyecto de Ley de Rescate Fiscal, con el que se buscaría reducir el gasto público en cerca de \$40 billones. Según el planteamiento del Gobierno, no se trata de una ley de financiamiento para conseguir recursos adicionales que completen el PGN 2027, pues el presupuesto aprobado ya contempla sus fuentes de financiación. Su propósito es hacer un ajuste del Estado que permita reducir su costo y contener el gasto.

La diferencia determina el debate que viene: el Congreso deberá discutir dónde y cómo recortar, qué funciones deben mantenerse y qué cambios requiere la estructura estatal. El alcance concreto dependerá del proyecto que se radique, por lo que los \$40 billones corresponden todavía a una meta anunciada. Que el presupuesto tenga financiación prevista tampoco elimina las presiones fiscales ni garantiza que todos los ingresos estimados se materialicen.

La discusión previsiblemente volverá sobre los asuntos que generaron mayor inconformidad durante el presupuesto. Los congresistas que reclaman recursos para salud, subsidios o reconstrucción deberán examinar dónde propone el Gobierno hacer el ajuste. Los representantes de las regiones buscarán proteger compromisos e inversiones, mientras los sectores que consideran insuficiente la austeridad presionarán por medidas de mayor alcance.

La aprobación del PGN 2027 mejora la posición del Gobierno para iniciar esa negociación, pero eleva su responsabilidad sobre lo que ocurra después. Haber conseguido las herramientas solicitadas reduce el espacio para atribuir las dificultades exclusivamente al Congreso. La continuidad de los apoyos dependerá también de que el Ejecutivo cumpla los acuerdos, explique sus decisiones y mantenga una interlocución.

Presupuesto y ajuste fiscal

Mayorías distintas

Aprobar el gasto no garantiza los votos para financiarlo ni para recortarlo.

EL ANTECEDENTE · GOBIERNO PETRO

OCT 2025

✓

PGN 2026
aprobado

9 DIC 2025

✗

Ley de financiamiento
archivada
\$16,3 billones · Comisión IV Senado: 9-4

Las bancadas pueden autorizar el gasto y rechazar después cómo financiarlo.

01

LA PRUEBA CAMBIA DE CONTENIDO

PETRO · 2025

Necesitaba
aumentar ingresos
Aceptación para nuevos recursos

DE LA ESPRIELLA · 2026

Necesita
distribuir reducciones
Recortes que tocan entidades, programas y regiones

02

En ambos casos, el PGN deja pendiente una decisión fiscal con costos políticos propios.

LAS SIGUIENTES PRUEBAS

\$40 billones

Meta anunciada de reducción del gasto

NO ES UN AHORRO APROBADO

Depende de contenido, trámite y ejecución

PRUEBA 1 · CONGRESO

Ley de Rescate Fiscal

¿Dónde cae el ajuste?

Salud, subsidios, reconstrucción
Examinarán dónde se recorta

Bancadas regionales
Protegerán compromisos e inversiones

Sectores pro-austeridad
Pedirán medidas de mayor alcance

PRUEBA 2 · EJECUTIVO

Ejecución del PGN

De autorizaciones a resultados

Reconstrucción
Convertir recursos en intervenciones oportunas

Salud y energía
Acercar apropiaciones y necesidades

Control político
Informes para evaluar y cuestionar prioridades

03

MÁS HERRAMIENTAS = MÁS RESPONSABILIDAD

Cumplir acuerdos

Explicar decisiones

Sostener el diálogo

Fuentes: Bloomberg Línea y Senado (archivo ley de financiamiento, 9-dic-2025); La República, 27-ago-2026 (meta de \$40 billones, MinHacienda). Corte: 20-oct-2026.

Un presupuesto mayor con una promesa de austeridad

El aumento entre los montos aprobados originalmente para ambas vigencias es cercano a \$88 billones, equivalente a un crecimiento nominal aproximado del 16,1%. La comparación pone bajo escrutinio la promesa de reducir el gasto público. La respuesta del Gobierno ha sido presentar el nuevo presupuesto como un reconocimiento más completo de las obligaciones del Estado, acompañado de un ajuste posterior.

El crecimiento agregado no permite concluir automáticamente que aumentó el gasto discrecional o que todos los sectores dispondrán de más recursos. Dentro del funcionamiento se encuentran obligaciones como transferencias y otros gastos necesarios para prestar servicios, mientras el servicio de la deuda limita el margen para distribuir apropiaciones. La evaluación de la austeridad deberá concentrarse en los componentes que el Ejecutivo puede modificar y en los ahorros que efectivamente consiga.

Esta secuencia obliga al Gobierno a explicar cómo se relacionan el presupuesto aprobado y el ajuste anunciado. El PGN autoriza el gasto de 2027 con las fuentes de financiación previstas, mientras la Ley de Rescate Fiscal buscará reducir el costo del Estado y modificar la trayectoria del gasto. Para sostener su promesa de austeridad, el Ejecutivo deberá identificar qué cambios propone, cuánto permitirían ahorrar y desde cuándo producirían resultados.

Modificaciones presupuestales Aprobadas

El trámite del presupuesto combinó aumentos y recortes con traslados entre entidades y modificaciones internas en la clasificación del gasto. El balance de cierre recoge los ajustes acumulados durante su discusión, incluidos los que ya estaban incorporados antes de las plenarias. Estas cifras corresponden a modificaciones del proyecto y deben distinguirse del presupuesto total asignado a cada entidad y de su variación frente a 2026.

Entidad o sector	Ajuste aprobado al cierre del trámite	Alcance
Ministerio de Salud	Refuerzo acumulado de \$5 billones, resultado de los \$2 billones incorporados previamente y de los \$3 billones adicionales aprobados en la plenaria	Amplía los recursos para atender las necesidades financieras del sector, aunque persisten advertencias sobre su suficiencia
Ministerio de Educación	Adición de \$100.000 millones para calidad y fomento de la educación superior	Atiende parcialmente las solicitudes del sector
Rama Judicial	Adición de \$100.000 millones para funcionamiento	Fortalece la disponibilidad de recursos para la operación de la justicia ordinaria
Jurisdicción Especial para la Paz y Ministerio de Defensa	Recorte acumulado de \$181.400 millones, compuesto por una reducción previa de \$170.000 millones y un traslado adicional de \$11.400 millones al Ministerio de Defensa	Reduce la asignación inicialmente propuesta para 2027. El rubro final queda en \$ 721.803 millones de pesos

Entidad o sector	Ajuste aprobado al cierre del trámite	Alcance
Congreso de la República	Adición de \$100.000 millones para inversión, distribuidos entre Senado y Cámara, además de traslados internos de funcionamiento a inversión	Amplía los recursos de inversión del Legislativo
INVÍAS	Adición de \$100.000 millones para un proyecto vial en Santander	Incorpora una asignación territorial específica
Gas licuado de petróleo	Asignación de \$70.000 millones para atender el déficit señalado durante la discusión	Atiende una necesidad particular del sector GLP
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	Traslado de \$7.000 millones desde la Agencia Virgilio Barco para transferencias a personas con discapacidad en situación de pobreza	Reorienta recursos hacia una población específica
Ministerio de Ambiente	Asignación de \$26.500 millones para el programa nacional de esterilización quirúrgica de perros y gatos	Incorpora financiación para una política sectorial concreta
Defensoría del Pueblo	Traslado interno de \$30.000 millones de inversión a funcionamiento	Reorganiza su presupuesto sin aumentar el monto total asignado
INVIMA	Modificaciones internas en el presupuesto de funcionamiento	Ajusta la distribución de sus apropiaciones sin representar una adición de recursos

El refuerzo acumulado de \$5 billones para salud fue uno de los ajustes más relevantes del trámite presupuestal. Este resultado reúne los \$2 billones incorporados previamente y los \$3 billones adicionales aprobados en la plenaria, y permitió a las bancadas presentar una respuesta concreta a las necesidades financieras del sector. Sin embargo, el incremento no cerró la discusión sobre la suficiencia de los recursos para aseguramiento, la actualización de la UPC y la recuperación de la prestación de los servicios. Su efecto dependerá de la distribución de las apropiaciones y de la oportunidad con la que lleguen al sistema.

En educación, los \$100.000 millones adicionales para calidad y fomento de la educación superior atendieron parcialmente las solicitudes del sector. Sin embargo, el balance de cierre también mantuvo una reducción de \$500.000 millones en la inversión del SENA, uno de los asuntos más cuestionados durante la discusión. Las reclamaciones por gratuidad y por recursos de calidad para educación preescolar, básica y media mostraron que la adición en educación superior coexistió con necesidades pendientes y restricciones en otros componentes de la financiación educativa.

La JEP concentró una controversia de naturaleza distinta. Al cierre del trámite, la jurisdicción acumuló un recorte de \$181.400 millones frente a la asignación inicialmente propuesta para 2027, resultado de una reducción previa de \$170.000 millones y de un traslado adicional de \$11.400 millones al Ministerio de Defensa. El Gobierno y sus aliados defendieron estos ajustes bajo argumentos de austeridad y revisión del gasto, mientras la oposición advirtió consecuencias sobre la capacidad de la jurisdicción para cumplir sus funciones. La discusión sobre su suficiencia presupuestal deberá considerar la reducción acumulada y su distribución entre funcionamiento e inversión.

El fortalecimiento de la inversión del propio Congreso también adquiere relevancia en una discusión dominada por la austeridad. Su justificación deberá examinarse a partir del destino de los recursos y de los resultados que se esperan obtener. La coexistencia de adiciones para el Legislativo y restricciones en otros sectores aumenta la exigencia de explicar las prioridades adoptadas, sin que por sí misma permita concluir que existió un intercambio de recursos por votos.

Artículos clave y distribución del poder presupuestal

Además de las asignaciones por entidad, el PGN incorpora disposiciones que determinan cómo podrán moverse y ejecutarse los recursos durante 2027. Allí se concentra una parte importante de su alcance político, porque estas autorizaciones definen el margen del Ejecutivo para responder a contingencias y reorganizar disponibilidades después de la aprobación legislativa.

Disposición	Contenido aprobado o explicado durante el debate	Implicación
Artículo 52	Utilización de remanentes de fondos energéticos integrados en Fonenergía para los destinos previstos en la disposición, entre ellos el pago de subsidios	Permite movilizar disponibilidades existentes y exige seguir sus efectos sobre los programas de origen
Artículos 84 y 85	Autorizaciones para reorientar saldos no comprometidos y recursos de fondos y mecanismos fiduciarios hacia la atención y reconstrucción de territorios afectados por el sismo, incluido el Fondo Milagro	Amplían la capacidad de Hacienda para reorganizar recursos durante la ejecución
Artículo 90	Priorización del recaudo de peajes de vías nacionales no concesionadas en la vía que lo genera, con un mínimo del 50%, y posibilidad de destinar remanentes a otras vías nacionales no concesionadas del mismo departamento	Refuerza la vinculación territorial del recaudo y modifica las condiciones de distribución de sus remanentes
Artículo 91	Apropiación en Hacienda para prevención y atención de desastres y financiación de programas y proyectos. Se retiró la referencia al control del orden público	Conserva una capacidad de asignación desde Hacienda, con un ámbito distinto al inicialmente planteado
Artículo 92	Reducción mínima del 3% de las apropiaciones destinadas a gastos no esenciales de funcionamiento	Establece una obligación de austeridad cuyo ahorro dependerá de la base sobre la que se aplique

Disposición	Contenido aprobado o explicado durante el debate	Implicación
Artículo nuevo sobre emergencias	Identificación presupuestal de recursos destinados a atender desastres naturales	Facilita el seguimiento de las apropiaciones utilizadas para responder a las emergencias
Artículo nuevo sobre fondos	Informes trimestrales a las comisiones económicas y publicación de información sobre saldos y ejecución de fondos y mecanismos de administración de recursos públicos	Amplía la información disponible para el control político
Artículos nuevos sobre deuda	Publicación de una estrategia de gestión de deuda de mediano plazo y seguimiento a los TES de corto plazo	Permiten observar los riesgos de refinanciación, los costos y la concentración de vencimientos
Artículo nuevo sobre infraestructura	Disposición de liquidación de la UPIT y el INVIR, traslado de sus funciones y destinación de los ahorros a vías terciarias	Introduce una decisión de reorganización institucional vinculada a una prioridad de inversión

Las autorizaciones relacionadas con la reconstrucción fueron uno de los puntos más sensibles. El Gobierno obtuvo herramientas para buscar recursos en saldos y mecanismos de administración financiera, pero la autorización para reorientarlos no garantiza, por sí sola, un monto determinado ni su disponibilidad inmediata. El resultado dependerá de que existan recursos utilizables y de las condiciones jurídicas y presupuestales aplicables a cada fuente.

**“I realized that
public affairs
were also my
affairs...”**

Helen Gahagan Douglas

ORZA

Relacionamiento estratégico