

ANIF advierte sobre uso y cambio de control del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura-FONDES

Noviembre 13 de 2025

Equipo de Investigaciones

Presidente

José Ignacio López G.

Vicepresidente

Luz Magdalena Salas B.

Jefe de estudios macroeconómicos

Amira Mejía F.

Jefe de estudios sectoriales

Fabián Suárez N.

Investigadores

María Carolina Gutiérrez A.

María Paula Campos G.

Thomas Martínez R.

Daniel Aguilar F.

Luis Felipe González R.

Nicole Torres L.

Jorge Andrés Moya A.

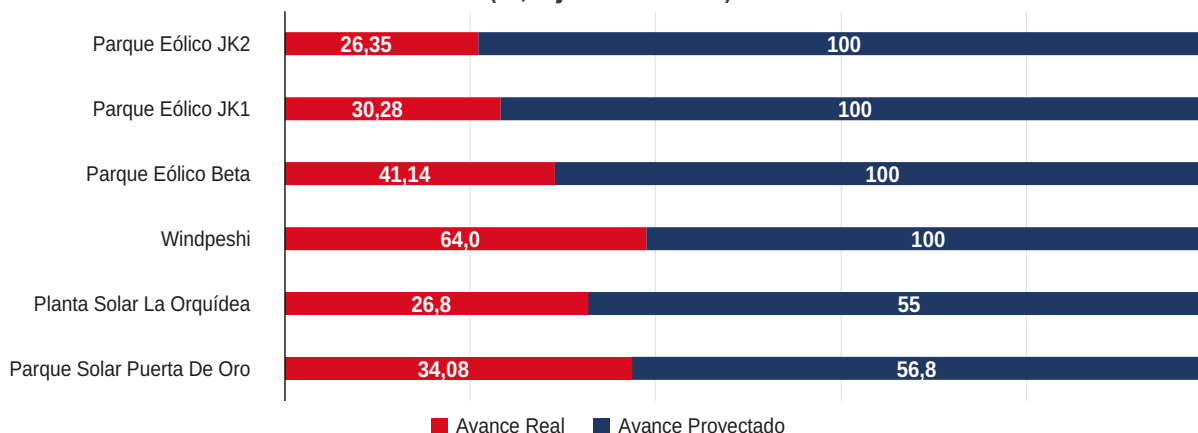
- El FONDES es un patrimonio autónomo público con un tamaño significativo, cercano a COP 4,1 billones en activos y aproximadamente COP 1,5 billones en recursos líquidos, creado para financiar grandes proyectos de infraestructura y capitalizar empresas de servicios públicos, con criterios estrictos de viabilidad legal, técnica y financiera. Sus recursos provienen, entre otros, de la enajenación de activos de la Nación, lo que exige una administración altamente responsable y orientada exclusivamente a proyectos con factibilidad demostrada.
- El Ministerio de Hacienda publicó un borrador de decreto que elimina el rol de la FDN como administrador del FONDES, le otorga al Ministro la función de ordenador del gasto y permite designar directamente a cualquier entidad del Grupo Bicentenario como nuevo administrador. Esto implica la eliminación del filtro técnico que aportaba la FDN y aumenta el riesgo de que el FONDES se convierta en una bolsa de recursos para cubrir necesidades fiscales del Gobierno, en un contexto de déficit creciente.
- El Gobierno Nacional expidió el Decreto 0972 de 2025, mediante el cual se creó el Programa Colombia Solar, el cual busca reemplazar los subsidios eléctricos de los estratos 1, 2 y 3 con energía solar domiciliaria a través de paneles solares, promoviendo ahorro y eficiencia en el gasto público. El Decreto también sugiere que el Programa se financie con recursos del FONDES.
- La dependencia del programa Colombia Solar de los recursos del FONDES genera incertidumbre, pues este fondo debe financiar únicamente proyectos con una estructuración completa y factibilidad comprobada. Destinar sus recursos a iniciativas que aún no cuentan con análisis técnicos, jurídicos ni financieros representa un riesgo tanto para la sostenibilidad del fondo como para la ejecución de infraestructura estratégica que sí está lista para avanzar.

El sector energético colombiano enfrenta un momento desafiante. Según el informe de avance de proyectos de generación publicado por la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) con corte a junio de 2025, el 47,9% de los 48 proyectos de generación en ejecución presenta algún tipo de retraso.

La situación es especialmente preocupante entre las iniciativas de mayor capacidad instalada, lo que refleja una tendencia de rezagos generalizados que amenaza la expansión de la oferta energética.

Los proyectos más críticos son el Parque Eólico JK1 y JK2, y el Parque Eólico Beta, ubicados en La Guajira, cuyo atraso está entre el 60% y 70% (gráfico 1). Estos proyectos, considerados una pieza clave dentro de la estrategia de transición energética, evidencian los obstáculos estructurales que enfrentan las inversiones en energías renovables: dificultades logísticas, conflictos sociales, demoras en licencias ambientales y limitaciones en la infraestructura de transmisión.

Gráfico 1. Estado de ejecución de los principales proyectos de generación energética (% a junio de 2025)



Fuente: elaboración ANIF con información de UPME.

Frente a este panorama, la urgencia de acelerar la ejecución de proyectos de generación es innegable. El atraso de obras estratégicas, combinado con la dependencia creciente de fuentes más costosas como el gas importado y con un déficit financiero creciente en el sector eléctrico, amenaza con profundizar la brecha entre la oferta y la demanda.

En medio de estas dificultades, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 0972 de 2025, mediante el cual se creó el Programa Colombia Solar, una iniciativa que busca impulsar la autogeneración de energía solar en los hogares de los estratos 1, 2 y 3, tanto del Sistema Interconectado Nacional (SIN) como de las Zonas No Interconectadas (ZNI). La apuesta consiste en sustituir gradualmente los subsidios eléctricos tradicionales por un esquema de autogeneración con paneles solares, en el marco de la denominada Transición Energética Justa.

El decreto establece que el programa tiene como objetivos principales promover el autoabastecimiento energético, garantizar el consumo básico de subsistencia mediante fuentes renovables, y reducir el costo que asumen los hogares vulnerables por el servicio de electricidad. Además, busca hacer un uso más eficiente de

los recursos del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos (FSSRI), bajo la premisa de que la autogeneración disminuirá la presión sobre el sistema de subsidios en el tiempo.

Sin embargo, el mayor desafío del Programa Colombia Solar radica en su fuente de financiación. El decreto permite que pueda financiarse con recursos del Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía (FENOGÉ) y del FONDES, un fondo que fue creado para financiar infraestructura estratégica, con criterios estrictos de factibilidad técnica, jurídica y financiera. Su diseño institucional exige que los recursos se asignen únicamente a proyectos completamente estructurados, y no a iniciativas que aún están en fases preliminares.

Por lo tanto, el uso del FONDES como fuente de recursos para Colombia Solar despierta grandes preocupaciones. El programa no cuenta hoy con estudios de factibilidad técnica, jurídica ni financiera que permitan evaluar su sostenibilidad o su capacidad real de implementación, lo que contrasta con los requisitos mínimos para usar recursos del FONDES. Asignar recursos a proyectos no estructurados podría desplazar inversiones estratégicas que sí cuentan con factibilidad demostrada y que son fundamentales para cerrar brechas de infraestructura.

Adicionalmente, dada la magnitud del FONDES, con un patrimonio total cercano a COP 4,1 billones y alrededor de COP 1,5 billones en recursos líquidos, asignar estos recursos a iniciativas no estructuradas incrementa el riesgo de ineficiencias, sobrecostos y posibles esquemas de corrupción. La implementación masiva y descentralizada de sistemas solares domiciliarios, sin verificaciones técnicas, estándares de calidad o trazabilidad operativa, puede convertirse en un terreno fértil para pérdida de recursos y desviaciones, especialmente si la administración del fondo pierde el filtro técnico independiente que aporta la FDN. La transición energética requiere proyectos viables, estructurados y ejecutables, no iniciativas que queden en el papel.

Cambio preocupante

A lo anterior se suma un cambio institucional relevante aún más preocupante: el Ministerio de Hacienda publicó un borrador de decreto que modifica la gobernanza del FONDES, retirando a la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) como administrador fiduciario, rol que históricamente ha asegurado rigor técnico, disciplina financiera y evaluación independiente, y transfiriendo tanto su administración como la ordenación del gasto al propio Ministerio. Este cambio elimina el filtro especializado que garantizaba la FDN y aumenta el riesgo de que el FONDES se convierta en una fuente de recursos de libre disponibilidad en un contexto de déficit fiscal.

Por lo anterior, resulta fundamental que la gobernanza del FONDES permanezca en la FDN, cuya independencia y capacidad técnica garantizan que los recursos solo se asignen a proyectos con viabilidad demostrada y cuenten con seguimiento serio a sus indicadores de gestión. Trasladar este control al Ministerio de Hacienda elimina ese filtro especializado y aumenta el riesgo de que el fondo pierda su propósito original como instrumento técnico de financiación de infraestructura y se convierta en un mecanismo para atender necesidades fiscales de corto plazo.