

Honorable Senador
LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY
Presidente del Senado de la República
Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad.

Honorable Representante
JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad.

ASUNTO: Informe del Gobierno nacional sobre las causas que determinaron la declaración del Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional mediante el Decreto 1390 de 2025, y las medidas adoptadas.

Respetados Presidentes de Senado y Cámara,

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución Política, los artículos 46¹ y 48² de la Ley 137 de 1994³, y en línea con el artículo 4⁴ del Decreto Legislativo 1390 del 22 de diciembre de 2025⁵, desde el Gobierno nacional se rinde informe motivado sobre las causas que determinaron la declaración del estado de excepción materia de análisis y las medidas adoptadas.

I. CAUSAS QUE DETERMINARON LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA Y SOCIAL

Mediante el Decreto Legislativo 1390 del 22 de diciembre de 2025, el Gobierno nacional declaró el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de su entrada en vigencia. En la parte motiva del Decreto se expusieron los presupuestos fácticos, valorativos y de necesidad o suficiencia. Sus consideraciones contienen la explicación de las razones que justificaron su expedición, así como lo hechos que, a juicio del Gobierno nacional, configuran el Estado de Emergencia.

¹ Artículo 46. "DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA. (...) En el decreto declarativo el Gobierno deberá establecer la duración del Estado de Emergencia, que no podrá exceder de treinta días y convocará al Congreso, si no se halla reunido para los 10 días siguientes al vencimiento del término de dicho Estado. (...)".

² Artículo 48. "INFORMES AL CONGRESO. El Gobierno le rendirá al Congreso un informe motivado sobre las causas que determinaron la declaración y las medidas adoptadas. (...)".

³ "Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia".

⁴ Artículo 4. "Convocar al Congreso de la República para el décimo día siguiente al vencimiento del cese del Estado de Emergencia, según lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución y en el artículo 46 de la Ley 137 de 1994, con el fin de que se realice el control político sobre el ejercicio de las facultades extraordinarias del Gobierno nacional".

⁵ "Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional".

Aquellas consideraciones responden al hecho de que, conforme con la jurisprudencia constitucional, la existencia de un fenómeno estructural no excluye que este pueda agravarse de manera sobreviniente y extraordinaria cuando concurren eventos nuevos que alteran súbitamente su intensidad, alcance o exigibilidad, particularmente cuando dicha agravación se presenta de forma simultánea con otros factores críticos que afectan la capacidad ordinaria de respuesta del Estado.

Desde la Sentencia C-135 de 2009, la Corte Constitucional precisó que “la agravación rápida e inusitada de un fenómeno ya existente puede tener el carácter de sobreviniente y extraordinario, por ocurrir de manera inopinada y anormal”. A partir de esta óptica, en el Decreto 1395 de 2009 se advirtió la existencia de una crisis fiscal agudizada por hechos concurrentes y sensibles socialmente que están asociados al menoscabo de los derechos de la población más vulnerable del país.

Así, dado que, según el precedente constitucional⁶, es posible declarar un Estado de Emergencia cuando se trate de un fenómeno que existe previamente, pero cuya agravación rápida e inusitada lo justifique, en este Decreto se advirtió la existencia de una crisis fiscal agudizada por hechos concurrentes y sensibles socialmente que están asociados al menoscabo de los derechos de la población más vulnerable del país.

En concreto, se relacionaron ocho hechos que, por un lado, agravan la actual crisis fiscal y, por otro, ponen en riesgo la garantía de derechos fundamentales y la prestación de servicios públicos esenciales. Así, el resultado de dicho agravamiento se materializa en la coyuntura fiscal excepcional que actualmente enfrenta la Nación. Por ende, el Decreto propone la siguiente fórmula: (crisis fiscal + agravamiento = *coyuntura fiscal excepcional*).

En otras palabras, los ocho hechos que originaron la Emergencia conforman una coyuntura excepcional en dos sentidos: agravan de manera extraordinaria la situación fiscal e impiden la garantía de derechos fundamentales de población vulnerable. Se advirtió que la *crisis fiscal*, más las circunstancias de *agravamiento* invocadas, configuran una *coyuntura fiscal excepcional*. Así, como causas del agravamiento se advirtieron ocho hechos que, valorados de forma conjunta, fungen como concausa de dicha coyuntura, de modo que el resultado de dicho agravamiento se materializa en aquella *coyuntura fiscal excepcional*.

En suma, se debe hacer un análisis holístico de aquellas circunstancias. Lo que implica concebir dicha coyuntura, en sí misma sobreviniente, como un todo distinto de la valoración aislada o independiente de las ocho circunstancias enunciadas en el Decreto.

Esto, pues la referida coyuntura es extraordinaria y sobreviniente si se tiene en cuenta que para adelantar este juicio se debe hacer una apreciación integral de aquellas circunstancias, es decir, de las ocho causas alegadas en el Decreto, que en conjunto —se repite— agravan la actual crisis fiscal y ponen en riesgo la garantía de derechos fundamentales y la prestación de servicios públicos esenciales.

⁶ Cfr. Sentencias C-386 de 2017, C-135 de 2009 y C-383 de 2023. // En concreto, mediante Sentencia C-135 de 2009 se explicó que “la agravación rápida e inusitada de un fenómeno ya existente puede tener el carácter de sobreviniente y extraordinario, por ocurrir de manera inopinada y anormal”. Lo propio ocurrió en Sentencia C-383 de 2023, mediante la cual se advirtió que el agravamiento de una crisis por la confluencia de varios eventos acredita la agravación sobreviniente y extraordinaria de la situación y, por lo tanto, da por cumplido el presupuesto de sobrevinencia.

Dicho de otro modo, se trata de circunstancias específicas que, por su ocurrencia cierta, real y proyectada a corto plazo, han venido agravando de forma excepcional y extraordinaria la crisis fiscal y puesto en riesgo la protección de garantías *iusfundamentales* y la prestación de servicios públicos esenciales.

Es necesario aclarar que los hechos que sirvieron para la declaratoria de la Emergencia Económica y Social los informa el Gobierno bajo su responsabilidad, y son los mismos que se han comunicado a la Contraloría General de la Nación, quien lo comprobó en ejercicio de sus funciones constitucionales de vigilancia fiscal, calificando la situación fiscal como crítica desde el punto de vista de la disponibilidad efectiva de recursos.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación, se relacionan los ocho hechos que, por un lado, agravan la actual crisis fiscal y, por otro, ponen en riesgo la garantía de derechos fundamentales y la prestación de servicios públicos esenciales. Como se dijo, el resultado de dicho agravamiento se materializa en la coyuntura fiscal excepcional que actualmente enfrenta la Nación. Estas causas, junto con los elementos de juicio transversales que igualmente son susceptibles de un análisis global y articulado, antes que mediante aproximaciones parciales, son las siguientes:

1. Obligatoriedad de cumplimiento del Auto de la Corte Constitucional relacionado con la UPC de salud

A través del numeral 3.11 resolutivo del Auto 007 de 2025, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008⁷ dispuso “equiparar al 95% del valor de la UPC del RC el valor de la UPC del RS mientras no demuestre la suficiencia de la prima del régimen subsidiado”. Asimismo, en el ordinal décimo resolutivo de aquel auto se ordenó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público garantizar “(...) los recursos necesarios para el acatamiento de los mandatos vigésimo primero y vigésimo segundo impartidos en la Sentencia T-760 de 2008 (...)”.

Posteriormente, a través del Auto 2049 del 10 de diciembre de 2025, la Sala de Seguimiento dio apertura a un incidente de desacato en contra del ministro de Salud por el incumplimiento del numeral 3.11 del Auto 007 de 2025 y, en consecuencia, de las órdenes vigésima primera y vigésima segunda de la Sentencia T-760 de 2008. En este Auto reiteró que al Estado corresponde presupuestar los recursos necesarios en cada vigencia y, puntualmente, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público garantizar su disponibilidad y giro (fundamento jurídico 82).

Con ocasión de: *a)* las providencias judiciales señaladas y *b)* la recomendación realizada por la Comisión Asesora de Beneficios, Costos, Tarifas y Condiciones de Operación del Aseguramiento en Salud⁸, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Resolución 2605 del 15 de diciembre de 2025, por medio de la cual ordenó la equiparación de la prima pura de la Unidad de Pago por Capitación del Régimen Subsidiado (UPC-S) al 95% de la prima pura de la Unidad de Pago por Capitación del régimen contributivo (UPC-C) a partir de la vigencia 2026, señalando como responsabilidad del Estado la de presupuestar los recursos

⁷ Órdenes vigésima primera y vigésima segunda.

⁸ En Sesión Extraordinaria No. 51 realizada el 15 de diciembre de 2025, la Comisión Asesora de Beneficios, Costos, Tarifas y Condiciones de Operación del Aseguramiento en Salud recomendó por unanimidad equiparar la prima pura del Régimen Subsidiado con la prima pura del Régimen Contributivo al 95% a partir de la vigencia 2026. Esto, teniendo en cuenta las órdenes vigésima primera y vigésima segunda de la Sentencia T-760 de 2008 y el Auto 2049 de 2025 de la Corte Constitucional.

necesarios en cada vigencia y, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la de garantizar su disponibilidad y giro.

Luego, en la Sesión No. 52 del 26 de diciembre de 2025, la Comisión Asesora de Beneficios, Costos, Tarifas y Condiciones de Operación del Aseguramiento en Salud recomendó fijar el valor de la UPC del régimen subsidiado de la vigencia 2026 en la suma de \$1,541,706.27.

De este modo, a través de la Resolución 2764 de 2025 el Ministerio de Salud y Protección Social fijó el valor de la UPC para el año 2026 en la que se determinó un incremento de la UPC del 9,03 % para el régimen contributivo y del 16,49 % para el régimen subsidiado. Esta diferencia responde a la orden de equiparación y atiende las diferencias según el sexo, la edad, la ubicación geográfica, la pertenencia a comunidades indígenas del afiliado, entre otras.

La equiparación de la prima pura del Régimen Subsidiado (RS) al 95 % de la prima pura del Régimen Contributivo (RC) responde a un principio general de igualdad en relación con la gestión del riesgo en salud dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Dado que en ambos regímenes se garantizan el mismo Plan de Beneficios en Salud (PBS), la diferencia entre el valor de la UPC de ambos regímenes se da por el reconocimiento diferencial del porcentaje de gastos de administración (8% y 10%, respectivamente).

Al no tener coberturas distintas, las diferencias en la estructura de riesgo poblacional (sexo, edad y localización) se capturan en la estructura de costos en cada uno de los regímenes, tal como se expresa en la Resolución 2764 de 2025.

Por lo tanto, la equiparación se realiza con el valor de la UPC del régimen contributivo una vez descontado el porcentaje los gastos de administración (10%). Este valor se conoce como la prima pura y es el monto al que se le aplica la equiparación del 95%. En resumen, la prima pura del Régimen subsidiado alcanzó el 95% del valor de la prima pura del Régimen Contributivo.

Dada la estructura de cálculo de la UPC para 2026, se evidencia el efecto de la equiparación de la prima pura del Régimen Subsidiado (RS) al 95% del Régimen Contributivo (RC). Se observa que la prima pura del RC asciende a \$1.493.020,81, mientras que la prima pura del RS se ubica en \$1.418.369,77, que refleja, precisamente, la relación del 95% entre ambas. Al agregar los gastos administrativos (10% en RC y 8% en RS), se obtienen los valores finales de UPC de \$1.658.912,01 para RC y \$1.541.706,27 para RS.

En el siguiente cuadro se muestra que el incremento porcentual requerido para alcanzar estos valores es mayor en el Régimen Subsidiado - RS (16,49%) que en el Régimen Contributivo (9,03%).

2026	Prima Pura	% GA [^]	Valor final con GA	Incremento
UPC RC	\$1,493,020.81	10%	\$ 1,658,912.01	9.03%
UPC RS	\$1,418,369.77	8%	\$ 1,541,706.27	16.49%
Porcentaje de PPRS*-PPRC**	95%			

*PPRS= Prima pura del régimen Subsidiado. // **PPRC= Prima pura del régimen Contributivo. // [^]GA= Gastos de administración, artículo 23 de la ley 1438 de 2011

Así las cosas, con la equiparación indicada, el incremento del total de recursos para el aseguramiento en salud para 2026 es de aproximadamente 11,6 billones

de pesos, que serán reconocidos a las EPS, pasando de 89.8 billones de pesos en 2025 a más de 101,3 billones de pesos para la vigencia 2026.

En este sentido, la estimación de \$11,6 billones se refieren al incremento proyectado del total de recursos para el aseguramiento (UPC) para ambos regímenes (contributivo y subsidiado) entre la vigencia 2025 y la vigencia 2026. Como se dijo, se proyecta que los recursos pasan de 89.8 billones de pesos en 2025 a más de 101,3 billones de pesos para la vigencia 2026 para los dos regímenes.

Sin embargo, la sola equiparación de la prima pura de la UPC-S al 95% de la prima pura de la UPC-C a partir de la vigencia 2026 generó una necesidad de recursos adicional para el Sistema por \$3.3 billones de pesos para la vigencia 2026, monto que no se encuentra cubierto por los ingresos corrientes de la Nación proyectados en el Presupuesto General de la Nación (PGN).

En consecuencia, la proyección de \$3,3 billones corresponden al costo adicional de la UPC para la vigencia 2026, derivado de comparar dos escenarios de incremento de la UPC-S: (i) un aumento del 16,49%, resultado de equiparar la prima pura al 95% del régimen contributivo, y (ii) un aumento del 9,03% manteniendo la equiparación de prima vigente en 2025. Es decir, la diferencia entre ambos escenarios explica el costo adicional estimado que implica pasar de un incremento de la UPC del régimen subsidiado del 9,03% al 16,49%.

En todo caso, la configuración del hecho sobreviniente no puede atribuirse exclusivamente a la decisión de la Corte Constitucional sino a su concurrencia con lo siguiente: el Gobierno Nacional presentó ante el Congreso de la República el Proyecto de Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2026 por un valor de \$556,9 billones de pesos, así como un proyecto de ley de financiamiento por \$26,3 billones de pesos. Sin embargo, el Congreso aprobó el PGN por un monto de \$546,9 billones de pesos, incorporando ingresos condicionados a la Ley de Financiamiento. Con todo, en diciembre del 2025 la Comisión Cuarta del Senado archivó aquel proyecto de Ley, sin llegarse a discutir el articulado de la ponencia propuesta para primer debate.

En todo caso, es importante mencionar que el Gobierno Nacional ha venido adelantando todas las medidas ordinarias a su alcance en materia legal y reglamentaria con el fin garantizar los recursos necesarios para la equiparación de las primas puras, a fin de permitir el goce efectivo del derecho fundamental a la salud de toda la población en condiciones de calidad, equidad, universalidad, eficiencia, sostenibilidad financiera.

En este sentido, el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, planteó una reforma estructural al Sistema de Salud en Colombia con el propósito de transformar el Sistema General de Seguridad Social en Salud en un Sistema de Salud basado en el Aseguramiento Social, fundamentado en la Atención Primaria en Salud, bajo un modelo preventivo, predictivo y resolutivo, y la atención integral en salud con un enfoque diferencial y territorial.

En dicha propuesta se planteaban mecanismos de saneamiento financiero para el sistema, nuevas fuentes de financiación y un nuevo diseño institucional y de modelo financiero con el fin de garantizar la sostenibilidad y funcionamiento de sistema de salud. Uno de los elementos estructurales de la reforma consistió en la eliminación de los dos regímenes de afiliación del sistema con el propósito de suprimir las diferencias entre los afiliados, en virtud de su capacidad

socioeconómica y garantizarles los mismos servicios y tecnologías, así como igualar el valor de UPC reconocido por cada afiliado.

Sin embargo, como es de conocimiento público, la Comisión Séptima del Senado de la República archivó por segunda vez en tercer debate el Proyecto de Ley número 410 de 2025 (Senado)-312 de 2024 (Cámara) acumulado con el proyecto de ley número 135 de 2024 Cámara *“Por medio del cual se transforma el Sistema de Salud en Colombia y se dictan otras disposiciones”*. A la decisión de archivo, se interpuso recurso de apelación, el cual deberá ser resuelto por la Plenaria del Senado, completando así todos los mecanismos ordinarios previstos.

Así las cosas, se advierte que la decisión de equiparar la prima pura de la UPC del Régimen Subsidiado al 95% de la prima pura de la UPC del Régimen Contributivo implica, como se dijo, un esfuerzo fiscal adicional estimado en aproximadamente \$3,3 billones no previstos en la proyección de la asignación sectorial del Presupuesto General de la Nación y, por tanto, no contemplados en los recursos aforados por ADRES en la Resolución 185905 de 2025, “[p]or la cual se aprueba la desagregación del Presupuesto de Ingresos y Gastos de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES, correspondiente a la Unidad 02 Administración de Recursos del SGSS, para la vigencia fiscal 2026”.

En consecuencia, se hace indispensable y urgente alcanzar la equiparación de la prima en el marco de cumplimiento del Auto 2049 de 2025 de la Corte Constitucional, en el que se insta a *“la adopción medidas urgentes y necesarias para el restablecimiento del derecho a la salud de los residentes en el país”*, aún más tratándose de la población pobre y vulnerable que pertenece al Régimen Subsidiado. Así, dada la inminencia de adoptar la medida y debido a que no se cuentan con los \$3.3 billones para su financiación, este asunto requiere la toma de medidas excepcionales.

En otras palabras, para ejecutar lo establecido en la mencionada Resolución 2605 de 2025 y en el Auto 2049 de 2025, la ADRES requiere liquidez a partir de enero del 2026, so pena de que las EPS del régimen subsidiado reciban una UPC insuficiente frente a la obligación de prestar el mismo Plan de Beneficios que el del régimen contributivo. Asimismo, se estaría ante el incumplimiento de una orden judicial.

Como se ha visto, la inminencia de la problemática en el sector salud no es hipotética. Es un riesgo efectivo, actual y determinado derivado de: (i) la necesidad de dar cumplimiento a una orden judicial a partir del 1º de enero de 2026; y (ii) la ausencia de recursos programados dentro del presupuesto ordinario aprobado por el Legislativo para el efecto y su negativa frente a la aprobación de la Ley de Financiamiento que el PGN aprobado contempló.

Sin la medida adoptada por el Gobierno en el Decreto que se analiza, la ausencia inmediata de financiación provocaría un escenario de desfinanciación del Sistema desde el 1º de enero de 2026, lo que confirma que la perturbación no solo es grave, sino inminente, en especial, tratándose de un servicio público esencial de tracto sucesivo que no admite interrupciones, so pena de afectar de manera directa la vida y la salud de la población.

La equiparación de la prima pura del Régimen Subsidiado al 95% de la prima pura del régimen contributivo ordenada por la Corte Constitucional en el Auto 007 de 2025, para ser cumplida de forma inmediata por parte del Gobierno Nacional, constituye una medida de carácter urgente considerando que está

relacionada con los derechos fundamentales a la salud y la vida de la población más pobre y vulnerable del país⁹.

Esto, sin contar con el hecho de que, según los datos reportados en la plataforma SISPRO – Sistema Integrado de Información de la Protección Social, el Régimen Subsidiado cuenta con un total de **26.672.110** afiliados con corte al 31 de diciembre de 2025, lo que corresponde a casi la mitad de la población colombiana, la cual enfrenta en su mayoría desventajas sociales y económicas, y está expuesta a determinantes sociales de la salud que repercuten directamente en su calidad de vida y en la carga de enfermedad.

Aunque los planes de beneficios del régimen subsidiado y del régimen contributivo están compuestos por los mismos servicios y tecnologías, los recursos asignados en UPC por cada afiliado son diferentes, siendo menor la asignación para el régimen subsidiado. Esto puede impactar en la suficiencia de la UPC para este régimen, considerando que se debe cumplir con las mismas prestaciones en condiciones de equidad, oportunidad y calidad que las del régimen contributivo. Por tanto, la equiparación busca, además, acercar los recursos del régimen subsidiado a los costos reales, contribuyendo a la sostenibilidad financiera del sistema.

Es indispensable que se garantice el acceso al servicio de salud en condiciones de equidad y calidad a la población más vulnerable, que ha enfrentado históricamente desigualdades y desventajas estructurales en el goce de derechos fundamentales como el de la salud. No equiparar la prima pura del Régimen Subsidiado genera inequidad en la presentación de los servicios, desencadena en barreras de acceso, demoras en la atención y baja calidad en los servicios, bajo el entendido que una EPS-S debe garantizar tecnologías similares a los de una EPS-C con menos recursos.

El acceso al derecho fundamental a la salud en condiciones de calidad e igualdad para toda la población, dando especial énfasis en la población más pobre y vulnerable, tiene un impacto directo en la garantía de los derechos fundamentales a la vida, la dignidad humana y la igualdad. La equiparación de la prima crea condiciones más homogéneas en el acceso y prestación de los servicios de salud, beneficiando especialmente a aquella fracción de la población con mayores necesidades y con condiciones socioeconómicas más desventajosas, permitiendo acercarnos a un sistema más equitativo y orientado a garantizar efectivamente el derecho a la salud para toda la población, con las mismas condiciones.

⁹ La población afiliada al régimen subsidiado en salud constituye el grupo poblacional con las condiciones socioeconómicas más desfavorables en el país, se trata de personas en tales condiciones de vulnerabilidad y pobreza, que no les es posible realizar aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSSS. De conformidad con lo señalado en el artículo 242 de la Ley 1955 de 2019, son afiliadas al régimen subsidiado las personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización, la población que sea clasificada como pobre o vulnerable según el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – SISBÉN. // Asimismo, hacen parte los desempleados, trabajadores informales, poblaciones especiales y en general todas aquellas personas sin capacidad de pago. Entre los grupos que conforman las poblaciones especiales se encuentran personas en condición de desplazamiento, comunidades indígenas, menores desvinculados del conflicto armado, población infantil abandonada a cargo del ICBF, adultos mayores en centros de protección, habitantes de la calle, comunidad gitana (ROM), personas en centros penitenciarios o bajo programa de protección a testigos, voluntarios de la Cruz Roja, Defensa Civil y Bomberos, y migrantes venezolanos con Permiso por Protección Temporal (PPT) o Permiso Especial de Permanencia (PEP).

En suma, la equiparación de la UPC permite dar cumplimiento a la orden perentoria de la Corte Constitucional, garantizar la equidad en la prestación de los servicios de salud a la población más pobre y vulnerable, reducir la desigualdad en los dos regímenes, mejorar el acceso a los servicios de salud y acercar los costos del sistema de salud subsidiado a los recursos disponibles, contribuyendo a la sostenibilidad financiera de este régimen.

Finalmente, en relación con la obtención de los recursos se insiste en que el Gobierno nacional presentó a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley 102/2025 Cámara, 083/2025 Senado, "[p]or la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2026", por un valor total de \$556,9 billones.

Sin embargo, el Congreso de la República aprobó el PGN de la vigencia 2026 por \$546,9 billones, y pese a que el 1 de septiembre de 2025 se radicó el Proyecto de Ley de Financiamiento del PGN 2026 (PL 283/25 Cámara 262/25 Senado) proponiendo medidas tributarias, presupuestales y de financiamiento encaminadas a garantizar derechos fundamentales, efectivamente contemplada en el PGN aprobado, la Comisión Cuarta del Senado archivó la iniciativa, sin que incluso se discutiera el articulado de la ponencia propuesta para primer debate.

1.1. Síntesis de la agudización de la situación referida a la equiparación de la UPC del régimen subsidiado y el régimen contributivo

Mediante el Auto 2049 del 10 de diciembre de 2025, la Corte Constitucional ordenó de manera expresa la equiparación de la UPC entre los regímenes subsidiado y contributivo, e inició un incidente de desacato frente a su incumplimiento. Esta orden fue cumplida por el Gobierno Nacional mediante Resoluciones 2605 del 15 de diciembre de 2025 y 2764 de diciembre de 2025, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Bajo este criterio, la situación relacionada con la UPC dejó de ser una brecha estructural de corrección progresiva y se transformó, en diciembre de 2025, en una crisis de exigibilidad inmediata, como consecuencia de la intervención directa del juez constitucional, en un contexto ya tensionado por restricciones fiscales concurrentes.

Esta orden judicial concreta introdujo un elemento cualitativamente nuevo en la ecuación fiscal y administrativa del sistema de salud, al imponer la obligación de disponer recursos adicionales de forma inmediata, estimados en aproximadamente \$3,3 billones, sin que estos se encontraran previstos en el Presupuesto General de la Nación ni pudieran ser absorbidos dentro de los márgenes ordinarios de ajuste.

La agravación del problema estructural adquiere una dimensión particularmente relevante desde la perspectiva de los derechos fundamentales, en tanto la falta de equiparación afecta de manera desproporcionada a los sectores más vulnerables de la población, que son los beneficiarios del régimen subsidiado. Para estos grupos —personas en situación de pobreza, comunidades étnicas, víctimas del conflicto armado y otros sujetos de especial protección constitucional— la insuficiencia de la UPC no es una falla abstracta del sistema, sino una restricción real al acceso oportuno, continuo y efectivo a los servicios de salud, cuya corrección se torna inaplazable.

Así, la orden judicial de equiparación no solo intensificó la presión fiscal, sino que aceleró los efectos negativos de una brecha histórica, convirtiéndola en una amenaza inmediata al goce efectivo del derecho fundamental a la salud de millones de personas que dependen exclusivamente del aseguramiento público. En términos prácticos, esta agravación se refleja en mayores riesgos de desfinanciamiento de las EPS del régimen subsidiado, dificultades para la contratación de servicios y tensiones crecientes en la red prestadora, con impacto directo sobre la población más vulnerable, en un escenario de recursos públicos severamente limitados.

De acuerdo con la línea jurisprudencial reiterada en la Sentencia C-383 de 2023, la Corte Constitucional ha reconocido que la confluencia de varios eventos puede dar lugar a la agravación sobreviniente y extraordinaria de una crisis estructural, satisfaciendo el presupuesto de sobreviniencia exigido para la declaratoria de estados de excepción. En este caso, la exigibilidad inmediata de la orden judicial se suma a un contexto caracterizado por restricciones severas de caja, límites al endeudamiento, agotamiento de los instrumentos presupuestales ordinarios y presiones concurrentes derivadas de otros hechos críticos invocados en el decreto, potenciando de manera exponencial los efectos del problema preexistente.

A ello se agrega que el incumplimiento de la orden de equiparación no solo expone al Estado a sanciones por desacato, sino que incrementa el riesgo de litigiosidad masiva, nuevas acciones de tutela y posteriores órdenes judiciales con impacto fiscal adicional. Esta dinámica genera un círculo de agravación institucional que, en interacción con los demás factores concurrentes, amplifica la presión sobre las finanzas públicas y profundiza la crisis del sistema de salud, afectando de manera prioritaria a quienes se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad.

En suma, conforme a los criterios establecidos en las sentencias C-135 de 2009, C-386 de 2017 y C-383 de 2023, la situación asociada a la equiparación de la UPC evidencia una agravación rápida, inusitada y sobreviniente de un problema estructural, no considerada de manera aislada, sino como parte de una convergencia simultánea de eventos críticos. Esta acumulación transforma una deficiencia histórica en una crisis extraordinaria, con impacto directo sobre la garantía de derechos fundamentales y con efectos fiscales que no podían ser razonablemente previstos ni atendidos mediante los mecanismos ordinarios de la administración.

Cabe resaltar que, de no contar con tales recursos, se afectarían cerca de 26 millones de personas pobres y vulnerables, que dejarían de recibir más y mejores servicios de salud, con mayor oportunidad, afectando las tasas de morbilidad y mortalidad de esta población vulnerable, creándose una condición que atentaría con el derecho fundamental autónomo de la salud.

De esta forma se estaría imposibilitando de forma material, por falta de financiamiento, las consideraciones de la Corte Constitucional, fundadas en un déficit de atención en salud y de presunta violación del derecho fundamental a la salud, que la llevaron a ordenar la equiparación aludida.

También se resalta que el Presupuesto General de la Nación para 2026 ya había sido aprobado el pasado 20 de octubre por el Congreso de la República, sin que se tenga posibilidad de financiar el impacto estimado en 2026, salvo que se obtengan los recursos previstos al amparo de la Emergencia Económica.

En caso de suspenderse el Decreto de Emergencia, forzosamente habría que suspender, a su vez, las Resoluciones expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

2. Garantía de seguridad ciudadana por recientes alteraciones de orden público, y protección por agravamiento del riesgo debido a atentados a líderes sociales, defensores de derechos humanos y candidatos para las próximas elecciones

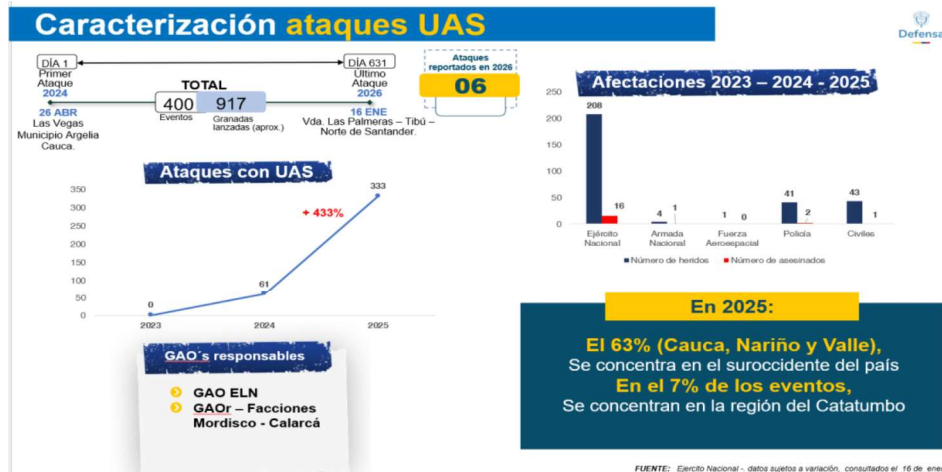
Se han presentado varios hechos que agravan el orden público por el uso de tecnologías frente a las cuales las FFMM no cuentan con material militar apto para defender el derecho a la vida de la población. Es el caso del paro armado nacional declarado por grupos armados al margen de la Ley, así como diferentes ataques en los departamentos del Cauca, César, Norte de Santander con tecnología de drones.

Igualmente, los comicios presidenciales y del Congreso han ocasionado un incremento sustancial de los riesgos de seguridad de los candidatos para las próximas elecciones. Hecho que incluye el asesinato de uno de los precandidatos presidenciales. En consecuencia, es necesario contar de manera inmediata con los recursos y la tecnología que permitan proteger la vida de los candidatos y líderes sociales que ejercen sus derechos de participación política.

El recrudecimiento de ataques contra la Fuerza Pública y el acentuado incremento en el uso de drones en el marco de esos ataques es una situación sobreviniente y extraordinaria, pues lo que se ha presentado es el recrudecimiento de ataques contra la Fuerza Pública y la novedad del uso de drones en el marco de esos ataques.

Durante el último año, los Grupos Armados Organizados, como las disidencias de las FARC, el ELN y el Clan del Golfo, han intensificado los ataques contra miembros de la Fuerza Pública, la población civil y la infraestructura, generando un clima de inestabilidad que afecta tanto zonas rurales como urbanas. En particular, se ha identificado una mayor incidencia de actos violentos en la región del Catatumbo, el Pacífico nariñense, los Montes de María, el Bajo Cauca antioqueño, el Sur de Bolívar y los departamentos de Norte de Santander, Cauca y Chocó. Estos ataques se caracterizan por el uso creciente de drones, un arma no convencional de guerra, de bajo costo y alta adaptabilidad, lo que exige la implementación inmediata de nuevas acciones para contrarrestar esta amenaza.

En efecto, se ha evidenciado que el uso de drones por parte de grupos armados ilegales en Colombia se ha consolidado como una de las principales amenazas contra la Fuerza Pública: solo en 2025 se registraron 333 incidentes relacionados con aeronaves no tripuladas, frente a los 61 reportados en 2024, lo que representa un incremento del 433%. Este aumento refleja no solo la expansión territorial de la amenaza, sino también el perfeccionamiento de las capacidades de estos grupos para causar daño.



Además, ese uso de aeronaves no tripuladas por parte de grupos armados ilegales en Colombia no solo se ha consolidado como una de las principales amenazas contra la Fuerza Pública, sino que ha generado impactos humanitarios graves y diferenciados sobre la población civil. Entre los años 2024 y 2025, los ataques con drones dejaron un total de 317 víctimas entre militares, policías y civiles como se observa en la gráfica expuesta.

De manera concordante con lo anterior, la Defensoría del Pueblo, a través de las Alertas Tempranas de Inminencia N° 015-2025 y N° 017-2025, también ha advertido sobre el uso sistemático de drones con cargas explosivas, así como con fines de vigilancia y control, por parte de grupos armados ilegales, lo que constituye un factor de escalamiento del conflicto en territorios como Catatumbo y Cauca. Ambas alertas recomiendan explícitamente al Estado fortalecer sus capacidades tecnológicas y operativas para prevenir y mitigar ataques con drones, así como la presencia de municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados.

Por lo expuesto, resulta imperioso y urgente fortalecer las capacidades de la Fuerza Pública mediante la dotación de Sistemas de Contramedidas contra Aeronaves No Tripuladas (C-UAS). Con todo, la urgencia de fortalecer las capacidades de la Fuerza Pública no responde a una gestión rutinaria de orden público, sino a una perturbación extraordinaria provocada por la evolución tecnológica en materia de drones por parte de Grupos Armados Organizados. Esta nueva modalidad de ataque ha generado una amenaza grave e inminente que supera los medios y capacidades ordinarias del Estado, afectando la movilidad regional y la infraestructura crítica. Para ello, se requiere asignar recursos económicos significativos destinados a la adquisición, mantenimiento y capacitación del personal en el uso de estas tecnologías, con el fin de atender la situación de seguridad nacional y garantizar la integridad territorial, la soberanía, la independencia y el orden constitucional. Asimismo, es fundamental robustecer las medidas de protección en el marco del próximo proceso electoral, principalmente a quienes aspiran a ser elegidos en un empleo de elección popular.

2.1. Síntesis de la agudización de los problemas de seguridad ciudadana y orden público

La persistencia de problemas de seguridad ciudadana (líderes sociales y candidatos) y orden público, así como los riesgos asociados a la violencia

ejercida por grupos armados organizados, constituye una situación estructural que el Estado colombiano ha enfrentado de manera permanente mediante políticas de seguridad, asignaciones presupuestales recurrentes y capacidades institucionales ordinarias. No obstante, conforme a la jurisprudencia constitucional, la existencia de un fenómeno estructural no impide que este pueda agravarse de manera sobreviniente y extraordinaria, cuando se presentan hechos nuevos que intensifican súbitamente su gravedad, alcance territorial o impacto fiscal, especialmente cuando dicha intensificación ocurre de forma concurrente con otras presiones críticas sobre la capacidad de respuesta estatal.

En particular, el paro armado nacional perpetrado por grupos armados al margen de la ley, así como los ataques coordinados en los departamentos del Cauca, César y Norte de Santander, evidenciaron una perturbación excepcional del orden público. El uso de tecnología de drones con fines ofensivos, que dejó como saldo varios soldados muertos y heridos, introdujo un elemento cualitativamente nuevo en el conflicto, al revelar un nivel de sofisticación tecnológica que supera las capacidades previstas en los esquemas ordinarios de seguridad y defensa y exige respuestas estatales más costosas e inmediatas.

Esta intensificación del conflicto armado interno tuvo efectos inmediatos y verificables sobre la movilidad regional, la actividad económica y la seguridad de la población civil, lo que obligó al Estado a adoptar medidas urgentes para restablecer el orden público y proteger bienes constitucionales esenciales. La confluencia de estas acciones armadas en distintos territorios puso de manifiesto un riesgo sistémico para la seguridad nacional que, en interacción con otras contingencias concurrentes, no podía ser atendido con los recursos y capacidades previamente asignados.

De manera simultánea, el deterioro del orden público se tradujo en un agravamiento significativo del riesgo para los candidatos a las próximas elecciones, lo que generó una exigencia inmediata de recursos adicionales para la Unidad Nacional de Protección (UNP). En un contexto electoral caracterizado por un número excepcionalmente alto de candidatos (más de 100 precandidatos presidenciales y más 3.200 candidatos al Congreso) la escalada de violencia y la materialización efectiva del riesgo obligaron a reforzar y ampliar esquemas de protección de forma urgente, desbordando las previsiones presupuestales ordinarias de dicha entidad y sumándose a otras obligaciones estatales inaplazables.

Desde la perspectiva fiscal, el Decreto 1390 de 2025 da cuenta de la magnitud de esta agravación al estimar que el fortalecimiento de la UNP requiere recursos adicionales por \$1 billón, mientras que el Ministerio de Defensa Nacional calcula en \$2,7 billones las necesidades de inversión para dotar a la Fuerza Pública de infraestructura y tecnología adecuada que le permita enfrentar los nuevos desarrollos y desafíos que presentan las organizaciones armadas ilegales. Estas erogaciones se incorporan en un escenario de presión fiscal acumulada, caracterizado por restricciones de caja, límites al endeudamiento y obligaciones judiciales concurrentes.

La concurrencia de un paro armado de alcance nacional, ataques con tecnologías no convencionales y el agravamiento del riesgo electoral configura, conforme a la Sentencia C-383 de 2023, una confluencia de eventos críticos que transforma una problemática estructural en una crisis extraordinaria. Esta acumulación de factores, considerada de manera integral y no fragmentaria, incrementa de

forma sustancial la gravedad del fenómeno y modifica las condiciones bajo las cuales el Estado puede responder mediante instrumentos ordinarios.

En suma, los hechos descritos en el Decreto 1390 permiten concluir que la situación de seguridad ciudadana y orden público experimentó una agravación rápida, inusitada y sobreviniente de un problema estructural, no examinada de manera aislada, sino como parte de una convergencia simultánea de factores críticos. La intensificación de las acciones armadas, el uso de nuevas tecnologías por parte de grupos ilegales y el incremento del riesgo electoral, en interacción con otras presiones fiscales y sociales concurrentes, generaron exigencias inmediatas de gasto público que no podían ser razonablemente previstas ni atendidas con los mecanismos ordinarios, contribuyendo de manera decisiva a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social.

3. No aprobación por parte del Congreso de dos proyectos sucesivos de ley de financiamiento para las vigencias fiscales 2025 (12 billones) y 2026 (16.3 billones)

El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2025, en su calidad de instrumento central de planeación fiscal, definió los lineamientos para la formulación y adopción de una estrategia integral, gradual y creíble en materia de ingresos y gastos, orientada a la consolidación de las finanzas públicas sin comprometer la provisión de bienes y servicios públicos esenciales ni la inversión pública estratégica necesaria para promover el crecimiento económico de mediano plazo. En coherencia con este objetivo, el MFMP 2025 incorporó lineamientos preliminares sobre los componentes deseables de una reforma fiscal estructural, concebida como parte de un gran Pacto Fiscal.

El MFMP contemplaba una implementación gradual de estrategias en ingresos y gastos, con el objetivo de que las medidas iniciales se reflejaran desde 2025, a través de la programación de un PGN 2026 responsable y coherente. De igual forma, esto vendría acompañado de la presentación de una Ley de Financiamiento que marcaría el inicio de una senda de consolidación fiscal. Por tanto, para 2026 era indispensable la presentación y aprobación de una reforma fiscal que atendiera las causas que motivaron la activación de la cláusula de escape de la Regla Fiscal y que garantizara la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo.

Esto, más aún teniendo en cuenta que la no materialización de la Ley de Financiamiento presentada en la vigencia 2024 condujo al Gobierno Nacional a implementar un Decreto de Aplazamiento presupuestal en 2025, incluso en un contexto de elevada inflexibilidad del gasto. Este ajuste resultó indispensable para dar cumplimiento a las disposiciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto, pese a que aproximadamente el 93% del PGN corresponde a gastos inflexibles, lo que limita de manera significativa el margen de maniobra para realizar ajustes presupuestales.

Para 2026, este problema se profundiza considerando las necesidades de financiamiento de \$16,3 billones que requiere el PGN. Para esta vigencia, el Congreso de la República aprobó el PGN por \$546,9 billones contemplando: (i) ingresos corrientes de \$501 billones; (ii) ingresos de establecimientos públicos de \$29,6 billones; y (iii) ingresos por Ley de Financiamiento por \$16,3 billones en virtud de lo dispuesto por el artículo 347 de la Constitución Política y el artículo 54 del Estatuto Orgánico de Presupuesto. Sin embargo, la no aprobación

del Proyecto de Ley de Financiamiento redujo los recursos disponibles para la financiación del PGN aprobado.

En suma, el Congreso de La República no aprobó el Proyecto de Ley de Financiamiento del Presupuesto General de la Nación (PGN)2025 por \$12 billones, ni el proyecto de ley de financiamiento del PGN 2026 por \$16,3 billones (PL 283/25 Cámara 262/25 Senado), a pesar de que, en este último caso, el propio legislador aprobó un presupuesto que: (i) redujo en \$10 billones el monto inicial propuesto por el Gobierno nacional; y (ii) efectivamente contempló los ingresos adicionales de \$16,3 billones que se recaudarían con ocasión de una ley de financiamiento.

En otras palabras, el Congreso aprobó el Presupuesto General de la Nación (PGN) 2026 contemplando ingresos equivalentes a \$16,3 billones que se recaudarían con ocasión del Proyecto de Ley de Financiamiento, pero este último, luego de la aprobación del PGN, se archivó. En este orden, la no voluntad política del Congreso de la República se presenta como un obstáculo para el correcto balance de las finanzas públicas, donde los ingresos estimados de la Nación no permiten el cumplimiento de gasto decretado por el propio Congreso de la República mediante la expedición de la Ley 2559 de 2025. Esto, a pesar de que los diversos órganos del PGN esperan dar cumplimiento a su objeto constitucional, legal y misional, así como a sus necesidades.

3.1. Síntesis de la agravación de una situación estructural respecto de la no aprobación por parte del Congreso de dos proyectos sucesivos de ley de financiamiento para las vigencias 2025 y 2026

La insuficiencia estructural de los ingresos públicos frente al crecimiento sostenido de los gastos inflexibles del Estado constituye una problemática persistente de las finanzas públicas, que ha sido gestionada históricamente mediante reformas tributarias periódicas y leyes de financiamiento. Este desbalance estructural, caracterizado por el hecho de que cerca del 93 % del presupuesto se encuentra comprometido en gastos de carácter inflexible, ha sido tradicionalmente corregido dentro del marco institucional ordinario, a partir de la articulación entre la ley anual de presupuesto y los instrumentos legislativos que aseguran su financiamiento.

Sin embargo, conforme a la jurisprudencia constitucional, la existencia de un problema estructural no excluye la posibilidad de que este se agrave de manera sobreviniente y extraordinaria, cuando concurren hechos nuevos que alteran de forma abrupta las condiciones bajo las cuales el Estado venía gestionándolo. Como lo señaló la Corte en la Sentencia C-135 de 2009, la "agravación rápida e inusitada de un fenómeno ya existente" puede tener carácter extraordinario, y, de acuerdo con la Sentencia C-383 de 2023, la confluencia de varios eventos críticos puede satisfacer el presupuesto de sobrevinencia exigido para la declaratoria de un estado de excepción.

En este contexto, la no aprobación por parte del Congreso de dos proyectos sucesivos de ley de financiamiento, correspondientes a las vigencias fiscales 2025 y 2026, introdujo un factor de agravación cualitativamente distinto del problema estructural de ingresos. En particular, la negativa del proyecto de ley de financiamiento del PGN 2026 presenta rasgos de imprevisibilidad, en la medida en que el propio Congreso había aprobado previamente el monto del presupuesto incorporando expresamente los ingresos derivados de dicha ley, lo que generó una expectativa razonable de coherencia entre la decisión

presupuestal y su fuente de financiamiento.

La negociación posterior de la ley de financiamiento implicó, por tanto, una ruptura del pacto fiscal implícito que se había configurado con la aprobación del presupuesto, al desarticular la correspondencia constitucional entre autorizaciones de gasto e ingresos esperados. Esta ruptura no solo eliminó de manera abrupta recursos por \$16,3 billones, sino que alteró de forma súbita el marco de planeación fiscal sobre el cual se habían estructurado las decisiones presupuestales del Gobierno, intensificando el desbalance estructural entre ingresos y gastos inflexibles.

Ahora bien, es importante precisar que la no aprobación de las leyes de financiamiento, considerada de manera aislada, no constituye por sí sola el detonante de la declaratoria de emergencia. Sin embargo, su relevancia constitucional surge cuando este hecho confluye con otros factores concurrentes, como las restricciones de caja, los límites al endeudamiento derivados de la regla fiscal, las obligaciones judiciales inaplazables y los choques sobrevinientes en materia de seguridad, salud y desastres naturales.

En efecto, conforme con la Sentencia C-383 de 2023, la acumulación de eventos críticos puede transformar un fenómeno estructural manejable en una crisis extraordinaria. En este caso, la eliminación abrupta de ingresos esenciales, sumada a la presión simultánea de gastos constitucionalmente obligatorios, agravó el desbalance fiscal hasta un punto en el que las herramientas ordinarias —aplazamientos, reducciones presupuestales y mecanismos fiscales previstos en la legislación vigente— resultaron insuficientes, desbordando la capacidad normal de respuesta del Estado.

En suma, la negativa sucesiva de las leyes de financiamiento para las vigencias 2025 y 2026, en especial aquella que rompió de manera imprevisible la coherencia entre la aprobación del presupuesto y su financiamiento, constituye un factor de agravación rápida e inusitada de un problema estructural preexistente. En confluencia con los demás hechos invocados, este evento contribuyó a que el fenómeno fiscal dejara de ser solucionable mediante instrumentos ordinarios, configurando una situación extraordinaria que justifica la adopción de medidas excepcionales.

4. Desastres naturales causados por la actual ola invernal (Decretos 1372 de 2024 y 1193 de 2025 por la situación de Desastre Nacional por la ocurrencia de múltiples fenómenos asociados a la variabilidad climática y sus efectos) y terremoto Paratebueno y Medina

Según el reporte de emergencias de la Sala de Crisis Nacional de la Subdirección de Manejo de Desastres de la Unidad del Riesgo y Gestión de Desastres (UNGRD) del 11 de noviembre de 2024, se presentaron “8.396 eventos relacionados con fenómenos climáticos y desastres que han generado impactos significativos en 952 de los 1.102 municipios del país, afectando a cerca de 2 millones de personas, con un saldo total de 244.553 familias damnificadas, 92 fallecidos y 171 heridos, así como dejando un total de 101.639 viviendas averiadas, 1.031 viviendas destruidas y más de 280 mil hectáreas afectadas”¹⁰.

Aquella situación provocó que, mediante el Decreto número 1372 del 13 de noviembre de 2024, se declarara la situación de desastre nacional en todo el territorio nacional por la ocurrencia de múltiples fenómenos asociados a la

¹⁰ Decreto 1372 de 2024.

variabilidad climática que afectaron a la gran mayoría del territorio nacional. Luego, mediante el Decreto 1193 del 12 de noviembre de 2025, se prorrogó aquella situación de desastre.

Por otra parte, también se presentó el terremoto en los municipios de Paratebueno y Medina, evento sísmico que ocasionó daños relevantes en infraestructura, vivienda y condiciones de habitabilidad, activando de manera inmediata los mecanismos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, resultando a nivel departamental la declaratoria de calamidad pública a través del Decreto 0075 de 2025 por parte del municipio de Medina, Cundinamarca.

Así, en lo que concierne a la situación de desastre nacional, se advierte que a través del Decreto 1193 del 12 de noviembre de 2025, se evidenció un agravamiento de la emergencia, ya que entre el 13 de noviembre de 2024 y el 31 de octubre de 2025 se presentó un incremento del 59% de los eventos asociados a la variabilidad climática a comparación del año anterior, pues pasaron de 1.758 a 2.793 eventos. Además, se evidenció que durante ese periodo hubo “165 fallecidos, 208 heridos, 241.567 familias afectadas y 842.622 personas afectadas, superándose en un porcentaje del 32% respectivamente, lo acaecido para el mismo periodo en el año inmediatamente anterior.”¹¹.

Por otro lado, la Memoria Justificativa de prórroga del Decreto 1372 de 2024¹² evidencia que durante el año 2025 se produjo un cambio drástico en el comportamiento climático frente al año anterior: mientras en 2024 el país enfrentó un escenario de sequía severa, racionamientos de agua e incremento de incendios forestales, en 2025 se registró una tendencia persistente a excesos de lluvias, incluso en ausencia del fenómeno La Niña, generando superávit en embalses y obligando a maniobras operativas para evitar desbordamientos.

Los reportes del IDEAM demuestran que entre noviembre de 2024 y agosto de 2025 se presentó una persistencia de anomalías positivas de precipitación, superando los promedios históricos mensuales, con excepción parcial de julio de 2025, lo que confirma un patrón sostenido de lluvias por encima de la climatología normal.

En febrero, marzo, abril, mayo y junio de 2025 se registraron excesos superiores al 60% frente a los promedios históricos, incluso en meses tradicionalmente secos. Se documentaron acumulados extremos superiores a 1.200 mm mensuales en zonas del Chocó, Nariño y piedemontes amazónicos, niveles propios de eventos severos. Abril de 2025 registró un incremento superior al 50% en eventos asociados a lluvias, duplicándose inundaciones, avenidas torrenciales y movimientos en masa.

Paralelamente, la UNGRD reportó un aumento sustancial en emergencias, víctimas y daños materiales durante 2025, con:

- Incrementos de hasta 4 veces en viviendas destruidas.
- Aumento progresivo de fallecidos (febrero: 14; abril: 22; junio: 40 víctimas).
- Concentración territorial reiterada en departamentos como Huila, Antioquia, Cundinamarca, Caldas y Tolima.

¹¹ Decreto 1193 de 2025

¹² **Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD.** *Memoria justificativa para la prórroga del Decreto 1372 de 2024.* Bogotá D.C., disponible en: https://drive.google.com/drive/folders/118l2wEI68_a3bHiGaWmmk9zcs-NNTPNa?usp=drive_link

Este comportamiento rompe con la variabilidad histórica, pues se registraron lluvias extremas en meses que climatológicamente corresponden a temporada seca, lo cual confirma el carácter imprevisible y extraordinario del fenómeno.

Teniendo en cuenta lo anterior, se encuentra acreditada la intensificación de las emergencias asociadas a fenómenos de variabilidad climática, la cual ha generado afectaciones recurrentes y extendidas en distintos territorios del país. Más aún, si a estos fenómenos se suma el terremoto en los municipios de Paratebuena y Medina ocurrido el 8 de junio de 2025, evento sísmico que ocasionó daños relevantes en infraestructura, vivienda y condiciones de habitabilidad, activando de manera inmediata los mecanismos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Este evento súbito e imprevisible generó daños estructurales y obligó a una reasignación inmediata de capacidades institucionales y financieras, profundizando la presión fiscal ya existente.

Así, aquellos escenarios coincidieron con un contexto fiscal excepcionalmente restrictivo, derivado de la no aprobación de la ley de financiamiento para 2025, lo cual impidió contar con recursos previamente proyectados. De hecho, el Plan de Respuesta a la Emergencia aprobado por el Consejo Nacional de Gestión del Riesgo estimó necesidades por \$1,94 billones, frente a una asignación efectiva de solo \$200.000 millones, evidenciando una brecha estructural de financiación

Adicionalmente, los centros internacionales de predicción climática (NOAA e IRI) advirtieron una probabilidad del 71% de desarrollo del fenómeno La Niña para el último trimestre de 2025, lo cual proyecta una persistencia futura de lluvias intensas, aumentando el riesgo de inundaciones y movimientos en masa

Por tanto, no se trata de un simple incremento estacional de lluvias, sino de una convergencia excepcional de factores: (i) ruptura climática entre sequía extrema (2024) y lluvias excesivas persistentes (2025); (ii) evento sísmico de alto impacto territorial; (iii) restricción fiscal severa, y (iv) insuficiencia comprobada de recursos ordinarios.

Se recalca que la comparación entre el comportamiento climático de finales de 2024 y la evolución registrada durante 2025 evidencia una ruptura cualitativa frente a ciclos invernales precedentes, caracterizada por la persistencia prolongada de anomalías positivas de precipitación, el incremento exponencial de eventos hidrometeorológicos, el aumento sostenido de víctimas y daños materiales, así como una presión fiscal estructuralmente insatisfecha, lo cual confirma el carácter extraordinario, imprevisible y sobreviniente de la situación.

Variable	2024	2025	Evidencia del quiebre
Comportamiento climático	Finales de 2024 con transición a lluvias intensas	Persistencia de anomalías positivas entre nov/2024 y ago/2025	IDEAM reporta lluvias por encima del promedio histórico durante 9 meses consecutivos
Eventos hidrometeorológicos	Noviembre 2024: incremento del 30%	Febrero 2025: aumento del 43% en eventos lluviosos	Crecimiento sostenido fuera del patrón normal
Movimientos en masa	Octubre 2024: 22 eventos → Noviembre: 135 eventos	Febrero 2025: incremento del 20% adicional	Multiplicación abrupta (más de 6 veces)

Variable	2024	2025	Evidencia del quiebre
Inundaciones	Octubre: 45 → Noviembre: 109	Febrero 2025: más del doble frente a enero	Expansión territorial del riesgo
Familias afectadas	Noviembre 2024: 4 veces más que octubre	Enero 2025: se triplican vs diciembre	Tendencia ascendente sostenida
Fallecidos	Enero 2025: 6 personas	Febrero 2025: 14 personas	Incremento del 133%
Viviendas destruidas	Nivel base en dic/2024	Febrero 2025: +400%	Impacto material agravado
Anomalías de precipitación	Inicio de excesos en nov/2024	Persisten hasta ago/2025	Evento prolongado fuera del patrón estacional
Proyección climática	Sin alerta estructural	71% probabilidad fenómeno La Niña	Riesgo futuro agravado
Necesidades financieras	PRE proyectado: \$1,94 billones	Asignación real: \$200 mil millones	Brecha fiscal estructural

Así, frente a los desastres naturales aludidos en el presupuesto fáctico, se advierte que la magnitud de las afectaciones ha demandado la ejecución de acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción a cargo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, según el régimen especial contemplado en el capítulo VII de la Ley 1523 de 2012, por lo cual se ha requerido de la disponibilidad inmediata de recursos financieros, conforme a lo dispuesto en el parágrafo 1 de su artículo 50.

Sin embargo, la confluencia de factores hasta aquí aludidos generó una ruptura de la normalidad institucional, haciendo materialmente imposible conjurar la crisis mediante los mecanismos ordinarios del Estado. La necesidad de asignar recursos inmediatos a la UNGRD por un monto aproximado de \$0,5 billones, destinados a atender el desastre por variabilidad climática y el proceso de reconstrucción de Paratebuena – Medina, evidencia que los recursos ordinarios disponibles (incluidos los \$200.000 millones asignados para la respuesta a la intensificación de la variabilidad climática y los \$37.899 millones para la primera fase de recuperación post desastre derivada del sismo ocurrido en Paratebuena y Medina) resultan insuficientes frente a la magnitud de la emergencia¹³. Además, la falta de intervención inmediata incrementa el riesgo de extensión del daño, comprometiendo derechos fundamentales y bienes constitucionalmente

¹³ Por medio de la Resolución 2083 del 22 de agosto de 2025, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizó una distribución de recursos por un valor de \$200.000.000.000, con destino al rubro "Atención de Desastres y Emergencias en el Territorio Nacional – Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres", acreditando recursos a la UNGRD para la atención de fenómenos asociados a la variabilidad climática, los cuales fueron incorporado al presupuesto de la UNGRD por medio de la Resolución 900 del 12 de septiembre de 2025. // Posteriormente, el Acuerdo No. 30 del 16 de diciembre de 2025, expedido por el Consejo Directivo de la UNGRD y aprobado por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional, autorizó un traslado presupuestal por valor de \$37.899.000.000, destinados específicamente a la primera fase de recuperación post desastre en los municipios de Paratebuena y Medina, con ocasión del sismo ocurrido en junio de 2025. // Ambos actos administrativos se expidieron dentro del marco ordinario de ejecución y modificación del Presupuesto General de la Nación, conforme al Decreto 1068 de 2015 y a las normas de legalidad del gasto público.

protegidos. La utilización de los instrumentos ordinarios del Estado resultaría tardía e ineficaz, profundizando la crisis.

Así las cosas, aunque los mecanismos ordinarios de modificación y redistribución presupuestal previstos en el ordenamiento jurídico fueron efectivamente activados por el Gobierno Nacional, tales actuaciones resultaron materialmente insuficientes para atender de manera adecuada, integral e inmediata la magnitud de los desastres derivados de la actual ola invernal y del evento sísmico ocurrido en los municipios de Paratebuena y Medina. La respuesta fiscal se ha estructurado de forma fragmentada, reactiva y condicionada a disponibilidades parciales de recursos, lo cual ha impedido garantizar una capacidad de respuesta estatal acorde con la dimensión de la calamidad pública.

En este contexto, la UNGRD continúa enfrentando una brecha estructural de financiación que compromete el ejercicio efectivo de sus funciones constitucionales y legales en materia de prevención, atención y recuperación de emergencias. Así, aun cuando se han desplegado actuaciones dentro de la legalidad ordinaria, estas no permiten preservar la normalidad institucional ni conjurar la crisis por los medios regulares del Estado.

Las asignaciones presupuestales efectuadas con destinación específica a las emergencias derivadas de la variabilidad climática y el terremoto evidencian que el Gobierno Nacional agotó los instrumentos ordinarios disponibles y que estos resultaron insuficientes frente a la gravedad y extensión de la calamidad pública. En consecuencia, tales actuaciones confirman la necesidad de adoptar medidas extraordinarias, inmediatas y transitorias, como las previstas en el Decreto 1390 de 2025.

Desde una perspectiva constitucional, las operaciones presupuestales ordinarias analizadas constituyen un soporte fáctico y técnico relevante que respalda la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social, al demostrar que la crisis no podía ser atendida de manera eficaz mediante los mecanismos regulares de actuación estatal.

4.1. Síntesis de la agudización de la situación asociada a los desastres naturales y la variabilidad climática

La ocurrencia de desastres naturales asociados a fenómenos climáticos extremos constituye una situación estructural que el Estado colombiano ha venido afrontando de manera progresiva, en el marco de la variabilidad climática y el cambio climático. Tradicionalmente, este fenómeno ha sido atendido mediante instrumentos ordinarios de gestión del riesgo, declaratorias de desastre y la formulación de planes de acción orientados a la atención, rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas. Sin embargo, conforme a la jurisprudencia constitucional, la existencia de un problema estructural no impide que este pueda agravarse de manera sobreviniente y extraordinaria, especialmente cuando su impacto se manifiesta de forma simultánea con otros factores críticos que presionan la capacidad fiscal e institucional del Estado.

La agravación de esta situación estructural se intensificó con la ocurrencia del terremoto en los municipios de Paratebuena y Medina, el cual ocasionó daños severos en viviendas, infraestructura pública, vías, redes de servicios y equipamientos esenciales. Este evento sísmico se superpuso a un contexto ya afectado por emergencias climáticas en curso, incrementando de manera súbita

y no prevista las necesidades de atención humanitaria, rehabilitación y reconstrucción.

En consecuencia, no se trata de un hecho aislado, sino de una convergencia excepcional de factores:

- Ruptura climática entre sequía extrema (2024) y lluvias excesivas persistentes (2025).
- Evento sísmico de alto impacto territorial.
- Restricción fiscal severa.
- Insuficiencia comprobada de recursos ordinarios.

Esta confluencia generó una ruptura de la normalidad institucional, haciendo materialmente imposible conjurar la crisis mediante los mecanismos ordinarios del Estado, configurándose plenamente el carácter sobreviniente exigido por el artículo 215 de la Constitución Política.

La comparación entre el comportamiento climático de finales de 2024 y la evolución registrada durante 2025 evidencia una ruptura cualitativa frente a ciclos invernales precedentes, caracterizada por la persistencia prolongada de anomalías positivas de precipitación, el incremento exponencial de eventos hidrometeorológicos, el aumento sostenido de víctimas y daños materiales, así como una presión fiscal estructuralmente insatisfecha, lo cual confirma el carácter extraordinario, imprevisible y sobreviniente de la situación.

5. Sentencias judiciales ejecutoriadas pendientes de pago

El artículo 346 superior ordena que las leyes anuales de presupuesto incluyan las partidas correspondientes a créditos judicialmente reconocidos. Esto, teniendo en cuenta que se han emitido múltiples sentencias pendientes de pago contra entidades integrantes del Presupuesto General de la Nación, y que fueron proferidas con el objeto de restablecer derechos de personas afectadas por la violencia (población civil y militares), por desastres de origen natural, salud, protección de minorías étnicas, entre otros, cuyo monto asciende a \$9.9 billones.

Por ejemplo, varias sentencias de la Corte Constitucional han establecido obligaciones judiciales que conllevan asignaciones de recursos públicos con efectos fiscales estructurales, permanentes o contingentes. Estas decisiones tienen como objetivo garantizar el cumplimiento de derechos fundamentales, corregir situaciones estructurales de vulneración y hacer efectiva la materialización de los fines del Estado Social de Derecho. A continuación, se destacan las principales sentencias con impacto en el gasto público futuro:

- Sentencia T-302 de 2017. Estado de cosas inconstitucional en La Guajira: Declaró un estado de cosas inconstitucional (ECI) por la vulneración masiva de derechos fundamentales del pueblo Wayuu.
- Sentencia T-025 de 2004. Población desplazada: ordenó la formulación de una política pública integral para la atención de la población desplazada por el conflicto armado. Esta obligación se mantiene vigente y es desarrollada por la Ley 1448 de 2011 y prorrogada por la Ley 2078 de 2021, generando obligaciones fiscales en el corto, mediano y largo plazo.
- Sentencia T-622 de 2016. Río Atrato como sujeto de derechos: Reconoció al río Atrato como sujeto de derechos y ordenó al Estado adoptar medidas de protección ambiental y cultural en beneficio de las comunidades étnicas

- afectadas. Esto implica recursos para restauración ecológica, vigilancia ambiental, y fortalecimiento institucional.
- Autos de seguimiento: varias de las sentencias estructurales han sido objeto de autos de seguimiento que precisan nuevas medidas, planes de acción, y condiciones de cumplimiento, lo que puede implicar mayores cargas fiscales para el Estado en la medida en que se amplía o profundiza el alcance de las órdenes judiciales.
 - Providencias relacionadas con salud y población víctima: Sentencias individuales o colectivas que ordenan el acceso a servicios de salud, reparación a víctimas, asignación de subsidios, entrega de tierras o implementación de programas, que en conjunto generan una presión fiscal acumulada significativa.
 - Providencias con enfoque diferencial y de equidad: Diversas decisiones ordenan medidas afirmativas en favor de mujeres, pueblos étnicos, personas con discapacidad y otros grupos en situación de vulnerabilidad, cuyas obligaciones deben traducirse en apropiaciones presupuestales efectivas y progresivas.

Por otro lado, desde la expedición de la Ley 975 de 2005, los Magistrados de Justicia y Paz los Magistrados de Justicia y Paz han proferido 83 sentencias ejecutoriadas en el marco de dicha Ley. En esas providencias se reconocen indemnizaciones totales por más de \$5.6 billones de pesos, correspondientes a daños materiales e inmateriales, en favor de 57.314 víctimas, respecto de 75.903 hechos victimizantes. Esta cifra aumentará, pues cada vez que un Tribunal de Justicia y Paz avoca conocimiento de una nueva sentencia, se incrementa la cantidad de hechos a reparar.

Con todo, como lo muestra la siguiente tabla, frente al pago de sentencias proferidas en el marco de la Ley de Justicia y Paz para reparar a víctimas del conflicto armado, el Gobierno nacional, a través de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), ha realizado un importante esfuerzo fiscal en el marco de 27 —de las 83— sentencias ejecutoriadas. Este esfuerzo consiste en el pago parcial de las indemnizaciones judiciales con el componente de recursos del PGN¹⁴.

Análisis Presupuesto asignado y ejecutado por vigencia para indemnizar a las víctimas. Indemnizaciones Judiciales en sentencias debidamente ejecutoriadas

¹⁴ De conformidad con el artículo 54 de la Ley 975 de 2005, los recursos que conforman el Fondo para la Reparación de las Víctimas son, en términos generales, los siguientes: 1) los que entregan a cualquier título los miembros de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley-GAOAML; 2) los que provengan del Presupuesto General de la Nación; y 3) las donaciones en dinero o en especie, nacionales o extranjeras. // En todo caso, de la naturaleza del proceso de Justicia y Paz se concluye que las indemnizaciones que se ordenan en el marco de la Ley 975 recaen en cabeza del postulado que cometió los hechos delictivos por los cuales se juzga. Por tanto, estas indemnizaciones deben ser pagadas con los recursos del bloque de militancia de cada postulado en la estructura paramilitar, la cual está establecida en cada una de las sentencias de Justicia y Paz. // Sin embargo, el artículo 10 de la Ley 1448 de 2011 establece lo siguiente: // “[L]as condenas judiciales que ordenen al Estado reparar económicamente y de forma subsidiaria a una víctima debido a la insolvencia, imposibilidad de pago o falta de recursos o bienes del victimario condenado o del grupo armado organizado al margen de la ley al cual este perteneció, no implican reconocimiento ni podrán presumirse o interpretarse como reconocimiento de la responsabilidad del Estado o de sus agentes. // En los procesos penales en los que sea condenado el victimario, si el Estado debe concurrir subsidiariamente a indemnizar a la víctima, el pago que este deberá reconocer se limitará al monto establecido en el reglamento correspondiente para la indemnización individual por vía administrativa de que trata la presente ley en el artículo 132, sin perjuicio de la obligación en cabeza del victimario de reconocer la totalidad de la indemnización o reparación decretada dentro del proceso judicial (...)”. // Así las cosas, el artículo 10 ibidem permite que el Estado realice pagos parciales de indemnización Judicial con el componente de recursos del Presupuesto General de la Nación, los cuales se encuentran limitados a lo establecido en el artículo 2.2.7.3.4 del Decreto 1084 de 2015, indemnizaciones que se pagan de acuerdo a cada uno de los hechos victimizantes reconocidos en la sentencia de Justicia y Paz.

AÑO	PRESUPUESTO ASIGNADO	PRESUPUESTO EJECUTADO	No. DE VÍCTIMAS INDEMNIZADAS – GIROS REALIZADOS ¹⁵
2012	\$ 24.145.462.006	\$ 24.145.462.006	954
2013	\$ 23.187.219.600	\$ 23.187.219.600	1.164
2014	\$ 19.799.225.622	\$ 19.799.225.622	1.207
2015	\$ 7.642.012.665	\$ 7.642.012.665	1.259
2016	\$ 13.568.890.760	\$ 13.568.890.760	593
2017	\$ 89.116.621.569	\$ 89.116.621.569	4.398
2018	\$ 64.859.625.659	\$ 64.859.625.659	3.223
2019	\$ 78.506.200.441	\$ 78.506.200.441	3.835
2020	\$ 87.283.779.845	\$ 87.283.779.845	3.663
2021	\$ 86.252.595.155	\$ 86.252.595.155	3.626
2022	\$ 117.697.470.018	\$ 117.697.470.018	14.346
2023	\$ 176.377.354.056	\$ 176.377.354.056	6.360
2024	\$ 300.867.143.430	\$ 300.867.143.430	12.079
2025	\$247.841.119.707,57	\$247.841.119.707,57	6.178

Fuente: Fondo de reparación a las víctimas, UARIV. 2026

Así, aunque la ejecución de estas asignaciones presupuestales se ha realizado en debida forma, ordenando el pago de la indemnización judicial en cumplimiento de las reglas establecidas en la Ley 975 de 2005 el artículo 10º de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 1084 de 2015, existe una clara imposibilidad de ordenar el pago de las 56 sentencias restantes que a la fecha están pendientes de pago, correspondientes a 23.534 hechos victimizantes y 15.475 víctimas por valor de \$1 billón 039 mil millones de pesos a cargo del PGN¹⁶.

Lo anterior, pues, a la fecha, los recursos que los postulados condenados al Fondo para la Reparación de las Víctimas han entregado no son suficientes¹⁷. Puntualmente, los reconocimientos que los magistrados de Justicia y Paz han realizado superan el valor de los recursos que provienen de los bienes de aquellos condenados en el marco de la Ley de Justicia y Paz¹⁸. Además, los

¹⁵ El universo de indemnizaciones relacionado en el cuadro anterior es superior al universo de víctimas reconocidas en las sentencias de Justicia y Paz, pues la tabla hace un recuento del número total de giros — parciales— que realiza el Fondo para la Reparación de las Víctimas en cumplimiento de las ordenes proferidas por los Magistrados de Justicia y Paz correspondientes a recursos del PGN (asignación anual por parte del Ministerio de Hacienda) y a recursos propios (que se derivan de las acciones de administración y comercialización de los bienes de los victimarios condenados).

¹⁶ En todo caso, como quiera que los paramilitares son los primeros obligados a resarcir los daños causados, a la fecha el Fondo para la Reparación de las Víctimas requeriría aproximadamente de más de 3,3 billones de pesos a través del componente de recursos propios (administrados por el Fondo para la Reparación de las Víctimas y que se derivan de las acciones de administración y comercialización de los bienes de los victimarios condenados) para proceder al pago de dichas indemnizaciones judiciales.

¹⁷ Se recuerda que, según el artículo 42 de la Ley 975 de 2005, los miembros de los grupos armados que resulten beneficiados con las disposiciones previstas en dicha ley tienen el deber de reparar a las víctimas de aquellas conductas punibles por las que fueron condenados mediante sentencia judicial.

¹⁸ Se han registrado 3.755 bienes por un valor estimado de \$24,37 billones. Sin embargo, solo el 1,22% de estos bienes han sido monetizados efectivamente. Apenas el 12,22% de los bienes fueron ofrecidos voluntariamente por los postulados; la mayoría fueron identificados por la Fiscalía o denunciados por terceros mediante acciones de persecución de bienes.

recursos que el Ministerio de Hacienda asigna de manera anual para el pago de las indemnizaciones judiciales no son suficientes.

En estos términos, el ejercicio de presupuestación efectuado por parte de la Unidad para las Víctimas y el Ministerio de Hacienda permite concluir que existe insuficiencia de caja o presión fiscal deficitaria para garantizar la cobertura de los costos de inversión pública asociados al pago de las indemnizaciones administrativas.

Por ejemplo, en cumplimiento de la función misional asignada al Fondo para la Reparación de las Víctimas, respecto de llevar a cabo el pago de las indemnizaciones Judiciales, se realizó la proyección de 30 resoluciones que ordenan el pago parcial de dichas indemnizaciones con el componente de recursos del PGN 2025. Estos recursos fueron obligados y se encuentran constituidos como reserva presupuestal, dado que el Ministerio de Hacienda no realizó el giro de 3.894 indemnizaciones Judiciales, las cuales corresponden a un valor de \$150.778.586.918

La demanda supera los recursos disponibles y esto ha sobrepasado la capacidad institucional de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), pues aunque los recursos requeridos evidencian que se trata de una deuda estructural del Estado con las víctimas del conflicto armado, en esta ocasión se suma el contexto de la planeación fiscal para 2026.

Puntualmente, la existencia de presiones presupuestales derivadas del pago de sentencias judiciales por aproximadamente 1,5 billones de pesos, que se invocan en el punto 5 del presupuesto fáctico del Decreto 1390 de 2025, lo que confirma que el cumplimiento de decisiones judiciales constituye un factor central de la sostenibilidad financiera del Estado y no una contingencia secundaria. Este reconocimiento oficial refuerza la necesidad de adoptar medidas inmediatas y efectivas para asegurar los recursos requeridos.

En el contexto de la planeación fiscal para 2026, la existencia de presiones presupuestales derivadas del pago de sentencias judiciales por aproximadamente 1,5 billones de pesos, que se sustentan en el punto 5 del presupuesto fáctico del Decreto 1390 de 2025, confirma que el cumplimiento de decisiones judiciales constituye un factor central de la sostenibilidad financiera del Estado y no una contingencia secundaria. Este reconocimiento oficial refuerza la necesidad de adoptar medidas inmediatas y efectivas para asegurar los recursos requeridos.

Al margen de que el monto de las condenas judiciales viene impactando fiscalmente y de manera sostenida el Presupuesto General de la Nación, lo cierto es que para la vigencia fiscal de 2026 en los rubros de créditos judicialmente reconocidos se presupuestó, para cada una de las Secciones Presupuestales, la suma de \$1,5 billones (Aportes Nación \$1,354 Billones y Recursos Propios \$256 mil millones).

Por tanto, la atención de las obligaciones estatales derivadas del cumplimiento de esos fallos judiciales no puede ser reducido ni desatendido, pues constituye una obligación constitucional y legal ineludible derivada de los principios de supremacía de la Constitución y de legalidad, así como del respeto por las decisiones emitidas por los jueces de la República.

En el caso de las víctimas del conflicto armado, la reparación integral —que comprende la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y

las garantías de no repetición— ha sido reconocida por la Corte Constitucional como un derecho de rango constitucional reforzado, dada la gravedad y masividad de las violaciones sufridas. Así lo estableció, entre otras, en las sentencias C-370 de 2006, C-250 de 2012 y C-280 de 2013, al enfatizar que la reparación no es una liberalidad del Estado, sino una obligación jurídica efectiva, suficiente y de imperativo cumplimiento¹⁹.

Este criterio se ve reforzado por la declaratoria del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado²⁰, en la que la Corte Constitucional fue enfática en señalar que la falta de recursos no exonera al Estado de su deber de superar vulneraciones masivas y continuadas de derechos fundamentales. Por el contrario, impone la obligación de ajustar la planeación, asignación y ejecución presupuestal para dar cumplimiento efectivo a las órdenes judiciales. Este parámetro resulta plenamente aplicable al pago de sentencias judiciales en favor de víctimas del conflicto armado.

En este punto igualmente llama especial atención la escasez de recursos para atender el pago de sentencias judiciales ejecutoriadas que se ha agravado recientemente en el Sector Defensa y que puede agravarse aún más por cuenta de la crisis fiscal. Enseguida se presentan los datos sobre la cantidad de turnos pendientes de pago (en los cuales ya se ha recibido la cuenta de cobro):

TURNOS PENDIENTES POR PAGAR	
AÑO	TURNOS
2015	34
2016	15
2017	25
2018	33
2019	1647
2020	1777
2021	2125
2022	1895
2023	2082
2024	1836
2025	1839
Total	13308

Como se observa, se tiene registro de 13.308 turnos pendientes de pago. No obstante, dado que cada una de esas sentencias tiene por lo menos 3 beneficiarios, se infiere que en la actualidad existen por lo menos 39.924 personas a la espera de recibir sus pagos.

Es altamente indicativo de esta problemática la cantidad de peticiones y de acciones de tutela referidas a esta situación de falta de pago. En el año 2025, el grupo de trabajo encargado de gestionar los pagos de sentencias recibió y respondió un total de 9257 peticiones, 7405 de las cuales fueron remitidas por beneficiarios de estas obligaciones solicitando que se les informe una fecha probable de pago de las obligaciones en su favor. Adicionalmente, ese grupo de

¹⁹ En la Sentencia C-370 de 2006 se condicionó la exequibilidad de la Ley de Justicia y Paz a la efectividad real de los derechos de las víctimas, señalando que estos no pueden supeditarse a consideraciones meramente fiscales. Posteriormente, la Corte reiteró que rige un principio de progresividad y no regresividad en materia de reparación, lo cual implica una obligación reforzada de priorización del gasto público para cumplir las medidas ordenadas judicialmente (C-250 de 2012 y C-280 de 2013).

²⁰ Cfr. Sentencia T-025 de 2004 y autos de seguimiento.

trabajo participó en la defensa de la entidad en el marco de 644 acciones de tutela, de las cuales 497 ya se encuentran concluidas.

Sobre la creciente brecha entre cantidad de sentencias radicadas para pago y cantidad de obligaciones pagadas en el año 2025, resulta indicativa la información contenida en la siguiente tabla:

Fuente: Grupo Reconocimiento de Obligaciones Litigiosas del Ministerio de Defensa Nacional

Durante el año 2025 el Gobierno Nacional hizo uso, como lo había hecho en los años precedentes, de los mecanismos ordinarios a disposición para procurar asignar la mayor cantidad de recursos posible para este rubro y de fortalecer los equipos de trabajo que tramitan esas cuentas de cobro.

Sin embargo, la cantidad de pagos que logró hacerse se vio ampliamente sobrepasada por la cantidad de cobros de nuevas sentencias en las que se ordena al Ministerio de Defensa hacer pagos e indemnizar a los uniformados y a los civiles que sufren daños en el marco de los ataques militares que siguen ocurriendo. Muestra de ello son los datos contenidos en la siguiente tabla:

AÑO 2025													
Ítem	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	TOTAL
Cuentas Radicadas	14 1	182	226	184	235	174	250	196	233	235	217	205	2337
Turnos pagados	0	30	30	84	87	25	54	85	70	26	72	37	600
% Pagado	0%	16%	13%	46%	37%	14%	22%	43%	30%	11%	33%	18%	26%

Así las cosas, en el Sector Defensa también se advierte la escasez de recursos para atender el pago de sentencias judiciales ejecutoriadas que están pendientes de pago a los ciudadanos en el marco de una situación de carácter crónico o estructural que se ha agravado recientemente a pesar de los esfuerzos de la administración por procurar atender el tema.

En efecto, se requiere de mecanismos extraordinarios no solamente para que este rubro de pago de sentencia pueda tener una mayor asignación presupuestal, sino además para que, por la vía de mejorar la seguridad de la población y disminuir la exposición de los miembros de la Fuerza Pública, se pueda avanzar en aminorar las principales causas por las que se judicialmente se condena al Ministerio de Defensa: procesos de reparación directa que adelantan tanto miembros de la fuerza pública y sus familias (cuando los uniformados fallecen o sufren lesiones), como ciudadanos afectados por ataques militares y conflictos de orden público (cuando los particulares sufren lesiones o mueren en ataques armados). La siguiente tabla pone en evidencia el peso preponderante que esas afectaciones implican en la cantidad de sentencias condenatorias que se profieren en contra de la entidad:

BENEFICIARIOS: FUERZAS Y CIVILES	
CIVILES	1950
FUERZAS MILITARES	9290

SUJETO DEL HECHO FUERZAS Y	
BENEFICIARIO CIVIL	2068

Recordemos que, por un lado, el artículo 90 superior consagra la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables y, por otro, que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la insuficiencia fiscal no justifica el incumplimiento de condenas judiciales²¹, posición que ha sido respaldada por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos como *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, *Masacres de Mapiripán vs. Colombia* y *Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, en los cuales se reafirma el deber estatal de reparar de manera efectiva y oportuna.

Por tanto, el incumplimiento o la dilación injustificada en el pago de las indemnizaciones ordenadas judicialmente no solo desconoce la cosa juzgada y debilita la autoridad judicial, sino que configura una forma de revictimización al prolongar el daño sufrido por quienes ya han sido reconocidos como titulares de derechos. Además, expone al Estado a nuevas responsabilidades internas e internacionales por el desconocimiento de obligaciones constitucionales y convencionales.

Así las cosas, el pago de las indemnizaciones a las víctimas del conflicto armado es una obligación constitucional preferente, respaldada por los artículos 2, 4, 90, 93 y 229 de la Constitución Política, por una jurisprudencia constitucional y convencional pacífica y reiterada, así como por la propia magnitud de las condenas impuestas. Obtener y priorizar los recursos necesarios para cumplir estas sentencias no es una decisión opcional ni diferible, sino un deber inmediato del Estado, indispensable para garantizar la dignidad de las víctimas, la vigencia del Estado de derecho y la credibilidad del sistema de justicia transicional.

5.1. Síntesis de la agudización de la situación asociada a las sentencias judiciales ejecutoriadas pendientes de pago

La existencia de sentencias judiciales ejecutoriadas pendientes de pago constituye una problemática estructural del Estado colombiano, vinculada a la expansión progresiva de obligaciones judiciales —particularmente en materia de reparación a víctimas del conflicto armado— y a las restricciones fiscales del Presupuesto General de la Nación. Este fenómeno ha sido atendido históricamente mediante apropiaciones presupuestales y reglas de priorización definidas en el marco normativo vigente, sin que, en condiciones ordinarias, ello implicara una alteración extraordinaria del orden económico o social.

Sin embargo, conforme con la jurisprudencia constitucional, la presencia de un problema estructural no excluye que este pueda agravarse de manera sobreviniente y extraordinaria cuando concurren circunstancias nuevas que intensifican su impacto y desbordan los mecanismos ordinarios de respuesta estatal.

En relación con las sentencias judiciales de reparación a víctimas, se advierte una situación particularmente crítica: existe una clara imposibilidad de ordenar el pago de 56 sentencias proferidas en el marco de la Ley 975 de 2005 que a la fecha están pendientes de pago, correspondientes a 23.534 hechos victimizantes

²¹ Cfr. Sentencia SU-254 de 2013.

y 15.475 víctimas por valor de \$1 billón 039 mil millones de pesos a cargo del PGN²².

Además, en cumplimiento de la función misional asignada al Fondo para la Reparación de las Víctimas, respecto de llevar a cabo el pago de las indemnizaciones Judiciales, se realizó la proyección de 30 resoluciones que ordenan el pago parcial de dichas indemnizaciones con el componente de recursos del PGN 2025. Sin embargo, estos recursos fueron obligados y se encuentran constituidos como reserva presupuestal, dado que el Ministerio de Hacienda no realizó el giro de 3.894 indemnizaciones Judiciales, las cuales corresponden a un valor de \$150.778.586.918

Este hecho introduce un elemento cualitativamente nuevo en la problemática estructural, pues ya no se trata de la ausencia de apropiación o de fallas en la programación presupuestal, sino de una imposibilidad material de giro derivada de restricciones severas de caja en la Tesorería General de la Nación. Así, aun cuando el Estado ha cumplido formalmente con la obligación de apropiación y compromiso presupuestal, carece de la liquidez necesaria para materializar el pago efectivo de las sentencias, lo que transforma una dificultad estructural en una crisis de exigibilidad inmediata.

La agravación de esta situación adquiere una especial relevancia constitucional, en tanto afecta de manera directa a las víctimas del conflicto armado, quienes son sujetos de especial protección constitucional. La falta de desembolso de recursos ya obligados implica una forma de revictimización institucional, pues las personas que han atravesado largos procesos administrativos y judiciales, y han obtenido una sentencia favorable, continúan privadas del goce efectivo de su derecho a la reparación integral por causas estrictamente fiscales.

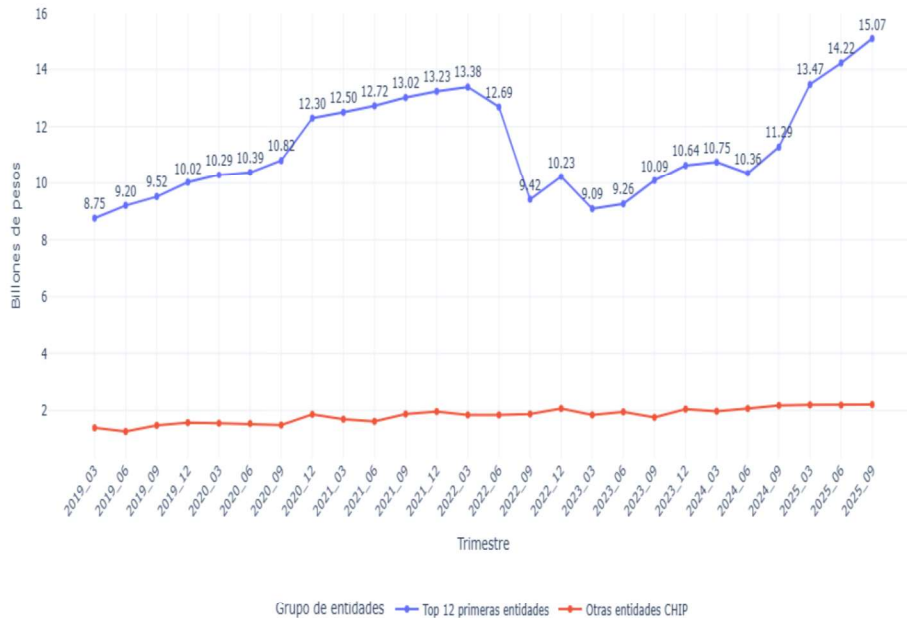
Este fenómeno no puede ser examinado de manera aislada, sino en concurrencia con los demás hechos que fundamentan la declaratoria de emergencia, tales como las restricciones generalizadas de liquidez de la Tesorería, la exigibilidad inmediata de nuevas órdenes judiciales (como la equiparación de la UPC), las necesidades extraordinarias en materia de seguridad, los efectos fiscales acumulados de los desastres naturales y la insuficiencia de ingresos derivada de la no aprobación de las leyes de financiamiento. La simultaneidad de estas presiones ha reducido de forma crítica la capacidad del Estado para atender obligaciones judiciales ya consolidadas.

En tal sentido, el último informe de litigiosidad, la Agencia al referirse al indicador de relación condena – pretensión en procesos terminados desfavorablemente, concluyó que este continuaba mostrando una tendencia decreciente para la Nación, “reflejando una contención efectiva del impacto fiscal de las decisiones judiciales adversas”²³. No obstante, frente al pasivo cierto por concepto de sentencias y conciliaciones, la entidad ha advertido el ascenso de la deuda judicial de la Nación reportada en el sistema CHIP de la Contaduría General de la Nación y que asciende para el tercer trimestre del 2025 a los \$17,26 billones,

²² En todo caso, como quiera que los paramilitares son los primeros obligados a resarcir los daños causados, a la fecha el Fondo para la Reparación de las Víctimas requeriría aproximadamente de más de 3.3 billones de pesos a través del componente de recursos propios (administrados por el Fondo para la Reparación de las Víctimas y que se derivan de las acciones de administración y comercialización de los bienes de los victimarios condenados) para proceder al pago de dichas indemnizaciones judiciales.

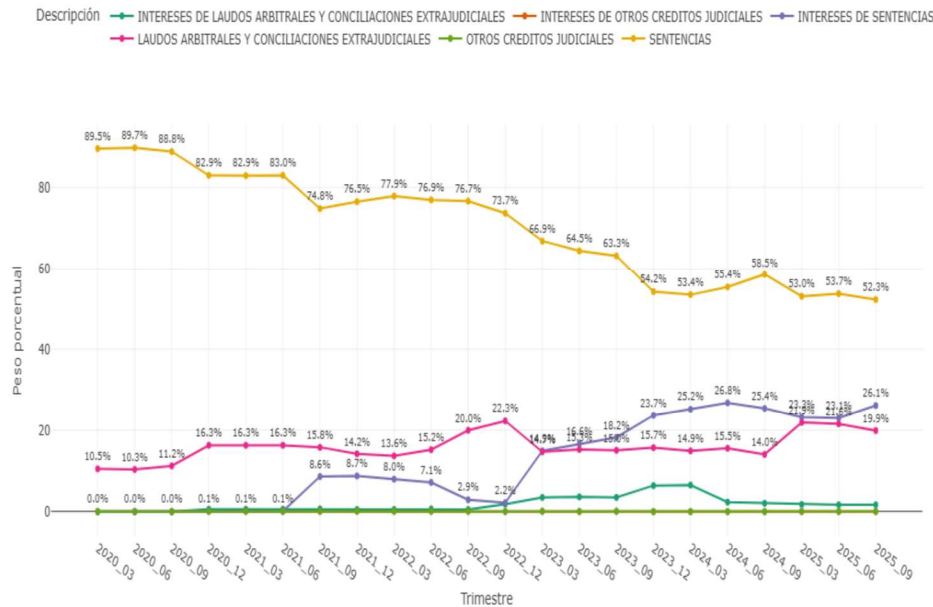
²³ El informe se puede consultar en línea: https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informes_litigiosidad_2025/Informe_de_Litigiosidad_tercer_trimestre_2025_311025.pdf

en relación con los 16,41 billones reportados como cuentas por pagar para el segundo trimestre de 2025.



De este valor el 86,9 % se concentra en 12 entidades del orden nacional, principalmente el Ministerio de Defensa (\$4,91 billones, 29,9%), la Agencia Nacional de Infraestructura (\$2,75 billones, 16,8%) y la Policía Nacional (\$2,08 billones, 12,7%). En conjunto, las cinco primeras entidades acumulan cerca del 78,6 % del total, lo que evidencia una alta concentración del pasivo en un núcleo reducido de entidades públicas del orden nacional. En contraste, las entidades territoriales representan \$2,07 billones (12,6%) y las demás entidades nacionales apenas \$75.846 millones (0,5%).

El análisis de la evolución del pasivo judicial entre 2020 y 2025 evidencia una reconfiguración significativa en su composición interna. Aunque las sentencias se han mantenido como el componente principal, su participación ha disminuido de forma sostenida, cayendo del 89,5 % al 52,3 % en el periodo analizado. Paralelamente, los intereses de sentencias han experimentado un aumento acelerado, pasando de representar el 8,5 % para el tercer trimestre del 2021 al 26,1% en el tercer trimestre del 2025.



Este cambio sugiere un atraso estructural en el pago de las obligaciones principales, en el que el capital de las sentencias no se cancela con la oportunidad requerida, lo que deriva en una acumulación creciente de intereses. Con base en los datos del último trimestre disponible (septiembre de 2025), se observa que las sentencias siguen siendo el componente predominante, representando el 52,3% del total. Les siguen los intereses de sentencias, que han crecido hasta alcanzar el 26,1%, y los laudos arbitrales y conciliaciones extrajudiciales, con una participación del 14%. En conjunto, las sentencias y sus intereses asociados suman el 80,8% del total adeudado, lo que evidencia que la deuda judicial está fuertemente impulsada por el incumplimiento en el oportuno pago de fallos judiciales, convirtiendo a estos rubros en el eje crítico del pasivo litigioso del Estado.

El promedio anual de pagos ejecutados entre 2019 y 2024 fue del orden de \$1,4 billones (a precios constantes de junio de 2025). Sin embargo, al cierre del segundo trimestre de 2025, los pagos registrados apenas alcanzan alrededor de \$332.511 millones de pesos. Esto resulta especialmente crítico si se consideran las cuentas por pagar en esta misma vigencia están alrededor de los \$17,26 billones, lo que refleja una capacidad de ejecución insuficiente frente a la magnitud de las obligaciones pendientes. Esta situación ha sido uno de los principales factores que explican la acumulación sostenida y en aumento de intereses judiciales, al no garantizarse el pago oportuno de las sentencias y conciliaciones.

Así, la insuficiencia de recursos y la situación de caja actual, tal y como lo ha señalado el Gobierno Nacional en los considerandos del Decreto Legislativo 1390 de 2025, declaratorio de la emergencia económica y social, hace imperativo aumentar el recaudo, en especial por razones constitucionales y humanitarias, en tanto, una proporción significativa de los beneficiados con las sentencias y conciliaciones son sujetos de especial protección, tales como las víctimas del conflicto armado, la población privada de la libertad, los territorios afectados con la minería ilegal y la contaminación ambiental. Veamos:

Entidad	Causa proceso	Núm. Procesos con Condena	Condena Indexada (miles de millones)
INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO	MUERTE DE RECLUSO CAUSADA POR OTRO RECLUSO	165	\$78,8
	LESION A RECLUSO	661	\$43,6
	MUERTE DE RECLUSO DERIVADA DE LA PRESTACION DEL SERVICIO DE SALUD	86	\$42,5
	LESION A RECLUSO CAUSADA POR OTRO RECLUSO	305	\$25,6
	MUERTE ACCIDENTAL O FORTUITA A RECLUSO	37	\$19,3
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	DAÑOS A BIENES POR EJECUCION DE OBRA PUBLICA	1	\$1,4
	VIOLACION O AMENAZA AL GOCE DEL ESPACIO PUBLICO Y A LA UTILIZACION Y DEFENSA DE BIENES DE USO PUBLICO	1	\$0,7
	INCUMPLIMIENTO EN EL DEBER DE SEGURIDAD Y PREVENCION DE DESASTRES	4	\$0,6
	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE NO RECONOCE LA RELIQUIDACION DE LA PENSION	11	\$0,4
	DAÑOS A BIENES POR ALUD DE TIERRA	1	\$0,3
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	DESPLAZAMIENTO FORZADO	140	\$845,3
	LESION ACCIDENTAL O FORTUITA A CONSCRIPTO	2153	\$446,8
	EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES PERPETRADAS POR AGENTES DEL ESTADO	423	\$439,8
	MUERTE DE CIVIL CON ARMA DE DOTACION OFICIAL	448	\$347,5
	NO RECONOCIMIENTO DEL 20% DE INCREMENTO DE ASIGNACION SALARIAL MENSUAL PARA SOLDADOS PROFESIONALES SEGUN DECRETO 1794 DE 2000	5423	\$148,8
	DESPLAZAMIENTO FORZADO	102	\$514,6
POLICÍA NACIONAL	MUERTE DE CIVIL CON ARMA DE DOTACION OFICIAL	311	\$196,2
	MUERTE DE CIVIL EN PROCEDIMIENTO DE POLICIA	225	\$152,2
	LESION A CIVIL CON ARMA DE DOTACION OFICIAL	447	\$142,7
	FALLA DEL SERVICIO POR FALTA DE PROTECCION A LA VIDA, HONRA Y BIENES	202	\$138,8
	DESPLAZAMIENTO FORZADO	1	\$28,8
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS	FALTA DE REPARACION INTEGRAL A VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO	5	\$0,1
	CONFIGURACION DEL CONTRATO REALIDAD	1	\$0,1

Por último, resaltamos que las pretensiones en procesos activos en contra de las entidades con mayor deuda fiscal por condenas y conciliaciones y con mayores sentencias en contra por afectaciones a población vulnerable, cuentan con la siguiente información con corte 31 de diciembre de 2025:

Entidad	Top 5 causa proceso (por pretensiones)	Valor económico indexado (billones)
INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO	HACINAMIENTO CARCELARIO	\$30,5
	MUERTE DE RECLUSO DERIVADA DE LA PRESTACION DEL SERVICIO DE SALUD	\$0,9
	LESION A RECLUSO CAUSADA POR OTRO RECLUSO	\$0,5
	PRIVACION INJUSTA DE LA LIBERTAD	\$0,5
	MUERTE DE RECLUSO CAUSADA POR OTRO RECLUSO	\$0,5
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	DAÑO O AMENAZA AMBIENTAL POR ERRADICACION DE CULTIVOS ILICITOS	\$23,3
	INCUMPLIMIENTO EN EL DEBER DE SEGURIDAD Y PREVENCION DE DESASTRES	\$11,4
	VIOLACION O AMENAZA A LA SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PUBLICAS	\$9,5
	DAÑO O AMENAZA AMBIENTAL POR ACTIVIDAD MINERA	\$9,4
	INDEBIDA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS	\$5,3
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	DESPLAZAMIENTO FORZADO	\$51,1
	DAÑO O AMENAZA AMBIENTAL POR ACTIVIDAD DEL SECTOR DE HIDROCARBUROS	\$33,6
	DAÑOS DERIVADOS DE ACTO ADMINISTRATIVO LICITO	\$11,6
	MUERTE DE CIVIL POR GRUPO ARMADO ILEGAL	\$6,2
	EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES PERPETRADAS POR AGENTES DEL ESTADO	\$3,2
POLICÍA NACIONAL	DESPLAZAMIENTO FORZADO	\$50,0
	DAÑO O AMENAZA AMBIENTAL POR ERRADICACION DE CULTIVOS ILICITOS	\$24,8
	DAÑOS DERIVADOS DE ACTO ADMINISTRATIVO LICITO	\$10,4
	MUERTE DE CIVIL POR GRUPO ARMADO ILEGAL	\$6,3
	MUERTE POR FALTA DE ADOPCION DE MEDIDAS DE PROTECCION Y SEGURIDAD	\$2,8
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS	DESPLAZAMIENTO FORZADO	\$11,8
	DAÑO O AMENAZA AMBIENTAL POR ACTIVIDAD DEL SECTOR DE HIDROCARBUROS	\$2,1
	DAÑO O AMENAZA AMBIENTAL POR VERTIMIENTO DE CONTAMINANTES	\$2,1
	FALTA DE REPARACION INTEGRAL A VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO	\$1,1
	MUERTE DE CIVIL POR GRUPO ARMADO ILEGAL	\$0,3

Es por estas razones que, cualquier incumplimiento en el pago o el pago tardío de las condenas y conciliaciones, al reconocer en una proporción significativa derechos a la población vulnerable, profundiza la afectación de derechos

fundamentales y el incumplimiento de deberes reforzados de garantía y satisfacción efectiva de los derechos reconocidos judicialmente.

En suma, la situación de las sentencias judiciales ejecutoriadas pendientes de pago refleja cómo un problema estructural de cumplimiento se agravó de manera extraordinaria por la confluencia simultánea de choques fiscales, generando una afectación directa y desproporcionada a las víctimas del conflicto armado y contribuyendo de forma decisiva a la configuración de una crisis que exige el uso de herramientas excepcionales para garantizar la efectividad de los derechos reconocidos judicialmente.

6. Obligaciones atrasadas de origen legal y contractual pendientes de pago

6.1. Subsidios de servicios públicos eléctricos y combustibles

La falta de pago oportuno de los subsidios por parte del Estado no solo genera tensiones financieras individuales, sino que, dada la interdependencia operativa, comercial y financiera del mercado eléctrico, implica de manera necesaria un riesgo sistémico de afectación a la continuidad, confiabilidad y seguridad del servicio público de energía eléctrica. Esto deriva de que, para la vigencia 2025, quedaron pendientes por pagar \$5,1 billones por concepto de subsidios, de los cuales \$4.18 billones corresponden a subsidios de energía eléctrica y \$935 mil millones a subsidios de gas. Sin el pago oportuno de estos subsidios, existe riesgo real de que ambos sectores colapsen, con las graves consecuencias que ello implicaría para la economía nacional y para la garantía de los derechos fundamentales.

Se destaca que el Gobierno nacional presentó el proyecto de ley de presupuesto ante el Congreso de la República y expuso la imperiosa necesidad de que se autorizaran recursos adicionales para atender los gastos proyectados para la vigencia 2026, así como para cubrir aquellos de la vigencia 2025 que por la naturaleza de su causación deben ser asumidos por el presupuesto de la siguiente vigencia fiscal, como es el caso de los subsidios de energía y gas que se pagan cada trimestre previa verificación del Ministerio de Minas y Energía, de conformidad con lo previsto en el artículo 52 de la Ley 2559 de 2025.

Como se ha insistido, en el Proyecto de Ley de Presupuesto se indicó que existían recursos sujetos a la aprobación de la ley de financiamiento presentada por el Gobierno Nacional mediante el proyecto de Ley 283 de 2025 Cámara y 262 de 2025 Senado. Ante la negativa del Congreso de la República de aprobar el proyecto de Ley de financiamiento, el Gobierno nacional declaró el estado de emergencia económica y social como un mecanismo con el fin de, entre otras cosas, recaudar los recursos necesarios para atender las obligaciones causadas durante la vigencia de 2025 y mitigar escenarios de riesgo sistémico por el deterioro financiero que comprometen de manera intensa la prestación del servicio de energía en el país y el sector de combustibles.

La falta de pago oportuno de los subsidios por parte del Estado no solo genera tensiones financieras individuales, sino que, dada la interdependencia operativa, comercial y financiera del mercado eléctrico, implica de manera necesaria un riesgo sistémico de afectación a la continuidad, confiabilidad y seguridad del servicio público de energía eléctrica. En consecuencia, estos recursos son indispensables para precaver la agudización del problema estructural que afronta la crisis energética en Colombia.

- **Circunstancias sobrevinientes sobre los subsidios de energía eléctrica y estabilidad financiera del mercado eléctrico que agravan la crisis**

Recordemos que, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.3.2.6.1.4. del Decreto 1073 de 2015, el procedimiento interno para el reembolso o pago de subsidios se resume así:

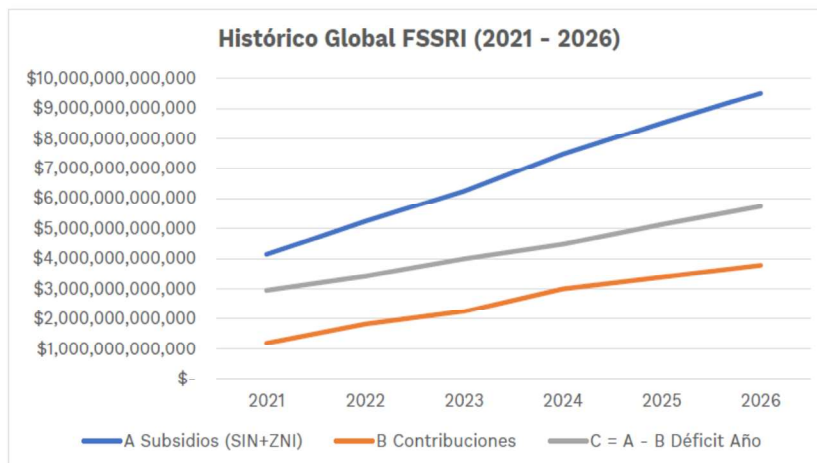
- La ESP debe remitir la información pertinente para realizar el proceso de conciliación.
- A su turno, el Ministerio de Minas y Energía deberá verificar la información y dar la validación correspondiente, o, en su defecto, formular las objeciones que estime pertinentes.
- En caso de que la ESP no realice pronunciamiento frente a las objeciones, se tomará el valor establecido por el ministerio.

Posteriormente, la Dirección de Energía Eléctrica del Ministerio de Minas y Energía solicita la orden de giro al ordenador del gasto (secretario general del Ministerio de Minas y Energía) y este, a través de una resolución, ordena el giro. Para expedir dicha resolución debe existir el certificado de disponibilidad presupuestal, el cual es el soporte de esta, una vez se expide la resolución, se emiten los registros presupuestales.

El Ministerio de Minas y Energía solicita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la disponibilidad de caja, el PAC (Programa Anual Mensualizado de Caja) y una vez esa cartera autoriza los recursos, el Ministerio de Minas y Energía procede hacer los pagos.

En efecto, modelaciones financieras del mercado eléctrico evidencian que, bajo escenarios de acumulación de subsidios impagos en los años 2025 y 2026, entre el 39% y el 41% de la demanda nacional podría quedar asociada a agentes con afectación financiera significativa, configurando un riesgo de alto impacto para el Mercado de Energía Mayorista.

Adicionalmente, como se evidencia en el siguiente gráfico, el aumento entre el recaudo destinado para los subsidios y el coste total del mismo ha generado que esta diferencia históricamente deba ser asumida con recursos de la Nación. Sin embargo, en la actualidad, ese diferencial ha aumentado de manera sostenida



lo que ha requerido mayor gasto público para el pago de subsidios y, por tanto, el pago de los subsidios resulta indispensable para el funcionamiento de estos servicios públicos.

En consecuencia, el incumplimiento en los pagos de los subsidios de energía agrava de manera notoria la afectación financiera de los comercializadores que, sumado al deterioro de la infraestructura eléctrica y al aumento de las pérdidas, incrementa la probabilidad de fallas técnicas que pueden propagarse por la red, comprometiendo de manera intensa la seguridad y la confiabilidad del Sistema Interconectado Nacional.

Aunado a lo anterior, se suman estas circunstancias sobrevinientes que agravan la crisis del sector de energía y de combustibles:

- i. El aumento de la cartera en el Mercado de Energía Mayorista (MEM), que ya supera niveles históricamente elevados, limita la liquidez de generadores y transportadores.
- ii. Los incumplimientos recurrentes en pagos activan mecanismos de limitación de suministro, afectando la continuidad del servicio.
- iii. La posible afectación de agentes térmicos compromete la seguridad energética en escenarios de hidrología crítica.
- iv. Que de acuerdo con el IDEAM²⁴, para el trimestre consolidado de enero a marzo de 2026, se prevé un comportamiento variable de la precipitación, con condiciones cercanas a los promedios climatológicos en amplias zonas del país. Se estiman incrementos en la región Andina y sectores de la región Pacífica, mientras que se proyectan déficits en áreas de la región Caribe y la Orinoquía. En el archipiélago de San Andrés y Providencia y la Amazonía se presentarían variaciones leves, cercanas a los promedios climatológicos de referencia. A más largo plazo, para el trimestre de abril a junio de 2026, se prevé que la precipitación se mantenga en general cercana a los promedios climatológicos, con mayor probabilidad de incrementos en la región Andina y sectores de la Orinoquía, mientras que se podría presentar déficits en áreas del Caribe, Pacífico sur y la Amazonía. En conjunto, las variaciones esperadas serían moderadas.

Este conjunto de factores configura la grave crisis presupuestal que amenaza de manera grave con la materialización de riesgo sistémico en el sistema eléctrico nacional.

- **Circunstancias sobrevinientes sobre los subsidios de gas y combustibles que agravan la crisis**

La tasa de crecimiento de los usuarios se calculó con base en su comportamiento histórico durante los últimos cinco años y se fundamenta en las Estadísticas de Gas Combustible del MME²⁵. Por otro lado, la demanda de gas por red en los sectores comercial e industrial presenta un comportamiento elástico. Esto significa que, ante un incremento en la tarifa del gas natural, los usuarios tienden a sustituir este energético por otras fuentes alternativas como gasoil, crudos livianos, carbón o GLP, entre otras.

²⁴ Cfr. IDEAM. Boletín de protección climática y recomendación sectorial para planear y decidir. N°371 de enero de 2026, p. 2. Disponible en: https://bart.ideam.gov.co/wrfideam/new_modelo/CPT/informe/Informe.pdf

²⁵ Cfr. Estadísticas Gas Combustible: Cobertura Nacional Gas Combustible por Red <https://www.minenergia.gov.co/es/misional/hidrocarburos/funcionamiento-del-sector/estadísticas-gas-combustible/>

Esta sensibilidad al precio tiene implicaciones importantes en la planificación de la oferta y en la sostenibilidad del sistema, ya que una variación tarifaria puede generar cambios significativos en los patrones de consumo.

El consumo de gas por red para usuarios residenciales se ha mantenido relativamente constante a lo largo de los años, con base en los registros históricos. Aunque el subsidio establecido por ley cubre hasta 20 m³ mensuales por usuario, para efectos de cálculo y proyección presupuestal se utiliza un consumo promedio acorde con el comportamiento histórico observado en los estratos 1 y 2 lo cual permite una estimación más ajustada a la realidad del consumo.

El presupuesto fáctico número 6 del Decreto 1390 de 2025 señaló que quedaron pendientes de pago \$935 mil millones por concepto de subsidios de gas²⁶. Como se apreciará en los siguientes cuadros, tres trimestres ya fueron validados. Sin embargo, para dar cierre a la vigencia de 2025, en términos de subsidios, son necesarios recursos por \$1.111.391.690.221,00 discriminados así:

Subsidios de Redes de Gas natural y Gas Licuado de Petróleo (GLP)

Periodo	Valor	Observaciones
1 Trim	\$ 43.863.723.106,00	Subsidios validados
2 Trim	\$ 349.847.200.792,00	Subsidios validados
3 Trim	\$ 323.082.499.552,00	Subsidios validados
4 Trim	\$ 339.160.602.171,00	Subsidios por validar Valor aprox.
Valor	\$ 1.055.954.025.621,00	

Nota: El cuarto trimestre aún no está validado en firme ya que las empresas tienen hasta el 31 de enero para reportar la Información.

El Ministerio de Minas y Energía mediante la Resolución 4 0720 del 27 de junio de 2016, modificada por las resoluciones 4 0079 del 31 de enero de 2017 y 4 0873 de 2019, determinó los parámetros y lineamientos para la entrega de subsidios a usuarios de comunidades indígenas y a usuarios de estratos 1 y 2 por el consumo de GLP distribuido mediante cilindros en los departamentos de Amazonas, Caquetá, Nariño, Putumayo y San Andrés, Providencia y Santa Catalina, a las comunidades indígenas y a los usuarios de estratos 1 y 2 de las zonas rurales de los municipios del departamento del Cauca que hacen parte de las Áreas Protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales con jurisdicción en el Macizo Colombiano.

De conformidad con el artículo 8 de la Resolución 40720 de 2016 y el "Procedimiento para la Validación, Reconocimiento y Pago de Subsidios a Usuarios de Estratos 1 y 2 por el Consumo de Gas Distribuido en Cilindros", la Dirección de Hidrocarburos evalúa el reconocimiento y pago de los subsidios correspondientes para cada mes del año 2025, entregados por las empresas prestadoras del servicio. Teniendo en cuenta esto y realizando las validaciones

²⁶ Los subsidios de gas son de dos clases: i) Subsidios por Redes de Gas natural y Gas Licuado de Petróleo (GLP) y ii) Subsidios de cilindros por medio del programa de sustitución de leña y consumo de cilindros)

en la información de la empresa, reporte en el SUI y el aplicativo del ministerio, se relacionan los pagos pendientes por concepto de subsidios en los dos programas vigentes.

Subsidios de cilindros por medio del programa de sustitución de leña y consumo de cilindros

Año	Mes	Suma de total subsidio	Suma de hogares	Programa	Observaciones
2025	7	\$ 9.336.210.500,00	243494	SUBSIDIOS GLP	Subsidios Validados
2025	8	\$ 9.248.446.500,00	242028	SUBSIDIOS GLP	Subsidios Validados
2025	9	\$ 8.976.769.400,00	235908	SUBSIDIOS GLP	Subsidios Validados
2025	10	\$ 9.141.717.700,00	236236	SUBSIDIOS GLP	Subsidios sin validar Valor Aprox.
2025	11	\$ 8.730.881.400,00	225580	SUBSIDIOS GLP	Subsidios sin validar Valor Aprox.
2025	12	\$ 9.203.380.200,00	240301	SUBSIDIOS GLP	Subsidios sin validar Valor Aprox.
2025	12	\$ 144.885.900,00	4306	SUSTITUCIÓN DE CPC	Subsidios sin validar Valor Aprox.
2025	10	\$ 135.656.500,00	4039	SUSTITUCIÓN DE CPC	Subsidios sin validar Valor Aprox.
2025	7	\$ 134.551.800,00	4011	SUSTITUCIÓN DE CPC	Subsidios sin validar Valor Aprox.
2025	8	\$ 134.481.200,00	4029	SUSTITUCIÓN DE CPC	Subsidios sin validar Valor Aprox.
2025	9	\$ 127.948.500,00	3842	SUSTITUCIÓN DE CPC	Subsidios sin validar Valor Aprox.
2025	11	\$ 122.735.000,00	3645	SUSTITUCIÓN DE CPC	Subsidios sin validar Valor Aprox.
	Valor Total	\$ 55.437.664.600,00			

Como se observa, el pago de subsidios es cubierto durante la vigencia fiscal siguiente, conforme a la autorización contenida en el artículo 52 de la Ley 2559 de 2025, que habilita la ejecución de pagos de vigencias anteriores. No obstante, la no aprobación de Leyes de Financiamiento, como tampoco de un mecanismo de responsabilidad fiscal para vigencia de 2025, ha hecho que el rezago del pago

de subsidios se incrementa exponencialmente y afecta de manera intensa el sector de gas y combustibles. De no tomarse medidas urgentes, el Sistema Interconectado Nacional estaría al borde de la materialización del riesgo sistémico.

6.2. Indemnizaciones administrativas a víctimas de desplazamiento forzado

En el presupuesto fáctico 6 del Decreto se aludió a la obligación estatal de garantizar la disponibilidad de recursos suficientes para la reparación integral de las víctimas, en coordinación con la planeación fiscal y presupuestal. En concreto, al hecho de que se requiere de inmediato una asignación de \$1,6 billones destinados al pago de indemnizaciones administrativas a familias víctimas de desplazamiento forzado, del Fondo para la Reparación de las Víctimas y para gastos de inversión de otras entidades.

Frente a la asignación de presupuesto a la Unidad para las Víctimas, se tiene que la indemnización administrativa representa una de las medidas de reparación más esperada y solicitada por las víctimas del conflicto armado interno, pues constituye la posibilidad de recibir un recurso financiero que aporta a la reconstrucción de su proyecto de vida. Este valor se tasa en salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento del pago, y la tasación de la indemnización administrativa está establecida en la ley, según el hecho victimizante que haya padecido el solicitante.

Ahora bien, por el alto y creciente número de víctimas del conflicto armado, la medida de indemnización administrativa tiene un elevado costo y se enfrenta a las restricciones fiscales del Gobierno nacional. En efecto, en el último costeo general de la medida de indemnización administrativa elaborado por la Unidad para las Víctimas con corte al 31 de diciembre de 2025, se identificó a 10.202.014 víctimas registradas en el Registro Único de Víctimas (RUV), de las que 7.883.742 son sujetos beneficiarios de las medidas de atención y reparación establecidas en la ley.

Siendo así, y considerando que una persona pudo haber sido víctima de más de un hecho victimizante, y por tanto puede tener derecho a más de una indemnización, el número de eventos de victimización susceptibles de ser indemnizados asciende a 8.775.748, cuyo valor corresponde a 57.478.417 salarios mínimos legales mensuales.

Es decir, la indemnización de todos los eventos de indemnización tasados por el valor del salario mínimo legal mensual vigente en 2025 requería una inversión superior a 81 billones de pesos (\$ 81.820.526.599.500). Al actualizar este valor con el aumento del salario mínimo vital de 2026, se tiene que el costo de indemnizar a todas las víctimas del conflicto sería de 100,6 billones de pesos (\$ 100.639.247.717.385).

Pese al elevado costo de la indemnización administrativa señalado, el Gobierno nacional asumió el compromiso de avanzar de forma decidida en la entrega de esta medida y contribuir a la superación del retraso histórico que la política de reparación tenía en este rubro.

Por ello, en el PGN de las vigencias 2023, 2024 y 2025 se han hecho destinaciones sustancialmente superiores al promedio histórico desde la creación de la Unidad para las Víctimas, lo cual ha permitido, a su vez, ordenar la indemnización de más de 600.000 personas. Sin embargo, el déficit fiscal y la

agravación sobreviniente de esta situación ha impedido el cumplimiento de la obligación legal de indemnizar a las personas.

De tal manera, con corte al 19 de enero de 2026, un total de \$ 1.490.553.283.011, con los que se pagarían 151.392 indemnizaciones administrativas, aunque fueron obligados presupuestalmente por parte del Ministerio de Hacienda, no han sido desembolsados a la UARIV, lo que llevó a que estos recursos se encuentren en reserva presupuestal. La siguiente tabla presenta el detalle de los recursos que no han sido desembolsados.

RUBRO	INDEMNIZACIONES	VALOR
FUNCIONAMIENTO	50.425	\$ 595.368.474.080,56
INVERSIÓN	100.967	\$ 895.184.808.930,76
TOTALES	151.392	\$ 1.490.553.283.011,32

Fuente Subdirección de Reparación Individual, UARIV. 2026

En conclusión, sumado a lo que se explicó en el numeral 5 *supra*²⁷, se tiene que para llevar a cabo el pago de las indemnizaciones *administrativas y judiciales* que ya se encuentran obligadas y que están en reserva presupuestal, se requieren recursos del Presupuesto General de la Nación por un valor total de **\$1.641.331.869.929,32**, respecto de 155.286 indemnizaciones, tal y como se detalla a continuación:

RUBRO	INDEMNIZACIONES	VALOR
FUNCIONAMIENTO	54319	\$ 746.147.060.998,56
INVERSIÓN	100967	\$ 895.184.808.930,76
TOTALES	155.286	\$1.641.331.869.929,32

La consecuencia directa de esta situación es el no pago de la medida de reparación a las víctimas²⁸, considerando que, como se mencionó, estas indemnizaciones ya fueron ordenadas mediante acto administrativo de reconocimiento, y los recursos obligados presupuestalmente por la Unidad.

6.3. Síntesis de la agudización de la situación asociada al cumplimiento de obligaciones de origen legal y contractual

- **Subsidio de servicios públicos eléctricos y combustibles**

El esquema de subsidios a los servicios públicos de energía eléctrica y gas constituye un componente estructural del modelo constitucional y legal de prestación de servicios públicos en Colombia, orientado a materializar los principios de solidaridad, redistribución del ingreso y equidad tarifaria. Desde la expedición de las Leyes 142 y 143 de 1994, el Estado asumió de manera permanente la obligación de cubrir el faltante entre los aportes de los usuarios

²⁷ Frente al pago de las indemnizaciones judiciales se explicó que, en cumplimiento de la función misional asignada al Fondo para la Reparación de las Víctimas, se proyectaron 30 resoluciones que ordenan el pago parcial de dichas indemnizaciones con el componente de recursos del PGN 2025. Estos recursos fueron obligados y se encuentran constituidos como reserva presupuestal, dado que el Ministerio de Hacienda no realizó el giro de 3.894 indemnizaciones Judiciales, las cuales corresponden a un valor de \$150.778.586.918.

²⁸ Por demás, se destaca que los destinatarios de estos recursos son personas en circunstancias de extrema vulnerabilidad, en atención a los criterios de priorización en la entrega de la medida, es decir, personas de edad avanzada, con enfermedades ruinosas y catastróficas, o en condición de discapacidad, lo que aumenta el riesgo de una vulneración de derechos irremediable.

de mayores ingresos y el costo real del servicio para los usuarios de los estratos 1, 2 y 3, quienes concentran la población más vulnerable del país. En condiciones ordinarias, esta obligación ha sido atendida mediante apropiaciones presupuestales anuales y mecanismos de compensación financiera.

Como se evidenció, el aumento entre el recaudo destinado para los subsidios y el coste total del mismo ha generado una diferencia asumida por la Nación. En este momento, el diferencial requiere recursos de manera inmediata para el pago de subsidios que garanticen la prestación de los servicios públicos.

De esta manera, la situación de los subsidios se agravó de forma significativa como consecuencia de la acumulación de obligaciones legales pendientes de pago. Para la vigencia 2025, quedaron atrasados \$5,1 billones por concepto de subsidios, de los cuales \$4,18 billones corresponden a energía eléctrica y \$935 mil millones a gas combustible. Esta acumulación no solo incrementó la presión fiscal inmediata, sino que afectó directamente la sostenibilidad financiera de las empresas comercializadoras, para las cuales los subsidios pueden representar hasta el 40% de sus ingresos en zonas interconectadas y el 100% en zonas no interconectadas.

La gravedad de esta situación se manifiesta de manera particular en la región Caribe, donde la empresa Air-e, responsable de la prestación del servicio de energía en Atlántico, Magdalena y La Guajira, enfrenta una asfixia financiera y operativa que ha puesto en riesgo la continuidad del suministro eléctrico para 1,38 millones de usuarios que representan a más de cinco millones de habitantes.

El no pago oportuno de los subsidios puede generar riesgos sistémicos, tales como la cancelación masiva de contratos de suministro, el aumento de la exposición a compras en bolsa con tarifas más altas, el deterioro de la red eléctrica, mayores pérdidas técnicas y no técnicas y una caída en el recaudo, configurando un escenario de crisis social asociada a la eventual interrupción de un servicio público esencial.

Desde la perspectiva de los derechos fundamentales, la no atención oportuna de los subsidios afecta de manera desproporcionada a los hogares de menores ingresos, para quienes el acceso continuo a la energía eléctrica y al gas combustible no es un lujo, sino una condición mínima para una vida digna. Tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en la Sentencia T-401 de 2022, la prestación de los servicios públicos esenciales es una de las principales herramientas del Estado **para materializar los derechos sociales fundamentales**, por lo que su interrupción o deterioro compromete directamente el núcleo del Estado social de derecho.

En suma, la situación de los subsidios a los servicios públicos de energía eléctrica y combustibles evidencia una agravación rápida, inusitada y sobreviniente de un problema estructural, no por un hecho aislado, sino por la concurrencia simultánea de los ocho factores invocados en el Decreto 1390 de 2025. Esta convergencia convirtió una obligación legal recurrente en una amenaza crítica para la continuidad de un servicio público esencial, con impacto directo sobre millones de personas en situación de vulnerabilidad, lo que justifica su tratamiento mediante herramientas extraordinarias en el marco del Estado de Emergencia Económica y Social.

- **Indemnizaciones a víctimas**

La situación asociada a las indemnizaciones administrativas a víctimas de desplazamiento forzado constituye un problema estructural de larga data, derivado del carácter masivo y prolongado del conflicto armado interno y del compromiso constitucional del Estado de garantizar la reparación integral de las víctimas.

No obstante, esta situación se ha agravado de manera sobreviniente y extraordinaria como resultado de la confluencia simultánea de restricciones fiscales severas con la exigibilidad inmediata de obligaciones previamente reconocidas.

En efecto, la indemnización administrativa es una de las medidas de reparación más esperadas por las víctimas, pues representa una herramienta concreta para la reconstrucción de sus proyectos de vida.

Con corte al 31 de diciembre de 2025, el Registro Único de Víctimas identifica más de 10,2 millones de víctimas, con 8,7 millones de eventos indemnizables, cuyo costo actualizado para 2026 supera los \$100,6 billones, cifra que desborda estructuralmente la capacidad fiscal ordinaria del Estado.

Aunque el Gobierno Nacional realizó un esfuerzo excepcional en las vigencias 2023, 2024 y 2025, con asignaciones superiores al promedio histórico que permitieron ordenar la indemnización de más de 600.000 personas, la agravación del contexto fiscal, producto de la concurrencia de los demás hechos invocados en la declaratoria de emergencia, ha impedido materializar pagos ya reconocidos.

Así, con corte al 19 de enero de 2026, \$1,49 billones correspondientes a 151.392 indemnizaciones, pese a haber sido obligados presupuestalmente por el Ministerio de Hacienda, no han sido desembolsados a la UARIV y permanecen en reserva presupuestal, generando una situación de revictimización institucional, en la que personas que ya obtuvieron el reconocimiento administrativo de su derecho ven frustrada su reparación efectiva.

Esta imposibilidad de pago no responde a inacción estatal, sino a la confluencia crítica entre el aumento exponencial de obligaciones legales, la insuficiencia de caja, el agotamiento de los mecanismos ordinarios de ajuste y la simultaneidad con otras presiones fiscales extraordinarias, lo que transforma un rezago estructural en una crisis inmediata que exige respuestas excepcionales para evitar la profundización del daño a una población especialmente vulnerable.

7. Recursos de endeudamiento restringidos

La sostenibilidad de las finanzas públicas de Colombia atraviesa un momento crítico, marcado por presiones fiscales estructurales que ponen en riesgo la estabilidad macroeconómica. Entre 2020 y 2024, el gasto fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) fue, en promedio, 22,7% del PIB, ubicándose 3,8pp por encima del promedio observado entre 2014 y 2019. Este incremento obedece principalmente al comportamiento inercial de componentes inflexibles²⁹

²⁹ No es posible el recorte inmediato de gasto por parte del Gobierno, dado que más del 93% del Presupuesto General de la Nación corresponde a erogaciones obligatorias e inflexibles y de otras obligaciones que actualmente son exigibles, como el gasto público social (art. 350 CP), el Sistema General de Participaciones (art. 357 CP), las sentencias ejecutoriadas, los subsidios causados y no pagados (art. 365 CP), el incremento de la Unidad Por Capitación (UPC) de salud ordenada por la Corte Constitucional, los desastres naturales, el crecimiento del riesgo en seguridad por orden público y la protección de candidatos para las próximas

definidos vía legal o constitucional, como el Sistema General de Participaciones (SGP), las transferencias de seguridad social y el servicio de la deuda, lo cual restringe la capacidad del Estado para reasignar recursos y atender nuevas prioridades.

Descomposición del gasto total del GNC (% del PIB)

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

La dinámica reciente del gasto primario confirma que el crecimiento del gasto obedece principalmente a rubros inflexibles y no a decisiones discrecionales. El comportamiento observado del gasto primario en el periodo post pandemia confirma esta tendencia: las principales presiones provienen de obligaciones pensionales, el aseguramiento en salud, el SGP y el funcionamiento de sectores esenciales como la fuerza pública, la rama judicial y los entes de control. En contraste, como se hace evidente en el siguiente gráfico, el gasto discrecional entre 2023 y 2024 representó el 2,8% del PIB, por debajo del promedio de 3,1% del PIB observado entre 2014 y 2022. Esto confirma que el incremento del gasto se debe a la inercia de los componentes inflexibles y no a decisiones discrecionales, lo que restringe el margen de acción de política pública y la orientación de recursos a otros fines prioritarios para el Gobierno nacional.

Descomposición del gasto primario discrecional del GNC (% del PIB)

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

En este sentido, el Gobierno nacional también ha implementado medidas para reducir presiones sobre el gasto fiscal, como es el caso del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC). Gracias a la reducción del diferencial de compensación que el Gobierno reconoce a los refinadores e importadores de combustibles líquidos, en los últimos dos años se ha evidenciado una mejora en el balance del FEPC que ha permitido una reducción del gasto fiscal de 1,3pp del PIB en 2025, cuando se compara con 2023. Sin embargo, esta medida, aunque significativa, no resulta suficiente para conjurar la crisis que motivó la declaratoria de Emergencia e impedir la extensión de sus efectos.

Además, el incremento estructural del gasto público no ha sido acompañado por una expansión equivalente en los ingresos fiscales. En Colombia, una reforma tributaria típica se estima que incrementa el recaudo en aproximadamente 0,7pp del PIB. Desde 2019 se han aprobado tres reformas tributarias que, en conjunto, debieron generar un aumento superior a 2pp del PIB. Sin embargo, entre 2018 y 2024 el recaudo tributario solo pasó de 13,7% a 14,4% del PIB, es decir, un incremento de apenas 0,8pp³⁰. Esto representa menos de una tercera parte del efecto esperado según las proyecciones ex ante. Esta brecha afecta

elecciones. // El margen de maniobra presupuestal discrecional es prácticamente inexistente y no se pueden afectar derechos fundamentales o incumplir obligaciones constitucionales. Lo anterior, como quiera que en Colombia existen varios mandatos legales y constitucionales que obligan al Gobierno a asignar gasto público en ciertos sectores o fines específicos. A esto se le denomina inflexibilidad del gasto público y, para ahondar en el tema, se sugiere revisar el numeral 2.3.7 (pág. 56 a 58) de la intervención del Gobierno nacional radicada el 21 de enero de 2026 en este expediente.

³⁰ Pero incluso, este aumento no puede atribuirse exclusivamente a las reformas, ya que otros factores, como la modernización de la DIAN, también han contribuido al crecimiento del recaudo.

directamente la sostenibilidad fiscal. En efecto, los PGN se construyen con base en estimaciones de recaudo que, al no concretarse, generan presiones sobre el balance fiscal que deben ser compensadas con ajustes de gasto o mayores niveles de endeudamiento.

En línea con lo anterior, el escenario planteado ha representado un aumento de las necesidades de financiamiento del país, lo que ejerce presiones al alza sobre el nivel de deuda pública. Y es que, de mantenerse el comportamiento inercial de los ingresos y gastos, caracterizado por una brecha persistente, la deuda presentaría un comportamiento explosivo.

Así las cosas, es evidente que la inflexibilidad de las finanzas públicas puede derivar en ejercicio de insostenibilidad fiscal que incluso superaría los límites establecidos por la Regla Fiscal. Esta situación compromete la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad intertemporal de las finanzas públicas, donde dadas las dinámicas de la composición del gasto público y sus rigideces estructurales, en ausencia de ajustes estructurales la inversión pública podría desaparecer.

Dado este panorama, el Gobierno Nacional, ante la ausencia de alternativas viables de política fiscal en el corto plazo, adoptó medidas relacionadas con la activación de la cláusula de escape de la Regla Fiscal y la formulación de leyes de financiamiento que atiendan a una respuesta institucional responsable con las finanzas públicas.

Sin embargo, la no aprobación de dichas iniciativas ha ampliado las necesidades de financiamiento del Gobierno Nacional y profundizando las presiones sobre la deuda pública. Esta situación ha limitado la capacidad de recomponer el espacio fiscal, ha incrementado la dependencia del endeudamiento y ha trasladado el ajuste hacia mayores costos financieros y restricciones de liquidez, elevando los riesgos macroeconómicos y fiscales en un entorno internacional caracterizado por condiciones financieras particularmente restrictivas.

Pero además, en el marco de la Regla Fiscal la capacidad del Gobierno Nacional para recurrir al endeudamiento como mecanismo de financiamiento está restringida por las disposiciones de la Ley 1473 de 2011 y sus modificaciones posteriores. Estas obligan a garantizar la sostenibilidad de la deuda pública y observar los límites de déficit y endeudamiento de conformidad con un mecanismo paramétrico que define un techo a la deuda pública del Gobierno nacional central en 71% del PIB.

Aquellas restricciones imponen exigencias adicionales sobre el balance primario, el cual, como se explicó, se ha visto presionado por el crecimiento inercial del gasto público y por la no materialización de los ingresos previstos en las leyes de financiamiento.

Esto, sin contar con el techo presupuestal que se dispuso para el endeudamiento público establecido en el PGN 2026, el cual tuvo en cuenta los \$16,3 billones de los ingresos corrientes de la ley de financiamiento cuyos recursos contempló el presupuesto aprobado.

Ionclsuo, tampoco se puede perder de vista que, si bien las entidades multilaterales y gobiernos corresponden a una de las fuentes existentes de financiamiento del Presupuesto General de la Nación (PGN), cada una de ellas cuenta con un tope asignado a cada país, lo cual es denominado como "sobre país". Lo que significa que este potencial flujo de recursos no es ilimitado y

depende de lo concertado por los diferentes directores de las entidades multilaterales, así como de los gobiernos.

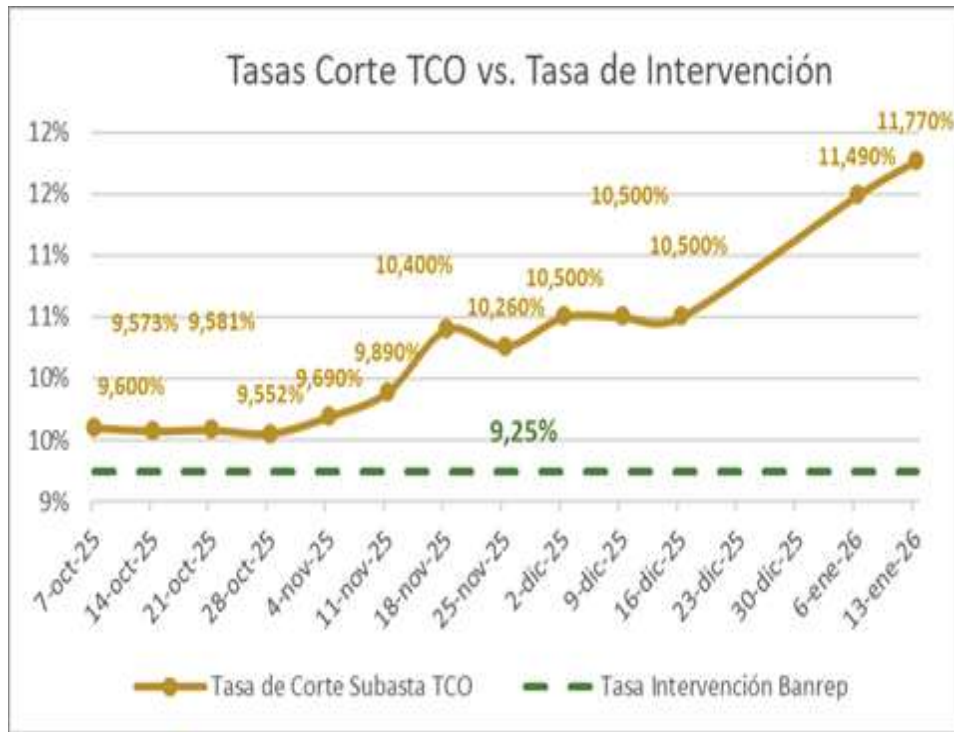
Así las cosas, no solo los dos últimos proyectos de ley de financiamiento presentados al Congreso de la República que tenían como objetivo atender presiones de liquidez derivadas del comportamiento inercial del gasto público fueron archivados. Igualmente, en el contexto descrito, el margen de maniobra para acudir a mayor endeudamiento permanece acotado por el principio de sostenibilidad fiscal, las metas y desvíos planteados por la regla fiscal, y las condiciones macroeconómicas actuales.

En este sentido, de acuerdo con la senda de déficit y los techos fiscales aprobados por el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), el Gobierno nacional ha agotado las alternativas ordinarias de endeudamiento previstas para las vigencias fiscales 2025 y 2026, dado que una expansión adicional comprometería el anclaje macroeconómico y la sostenibilidad fiscal de mediano plazo, incluso considerando los márgenes permitidos por la cláusula de escape.

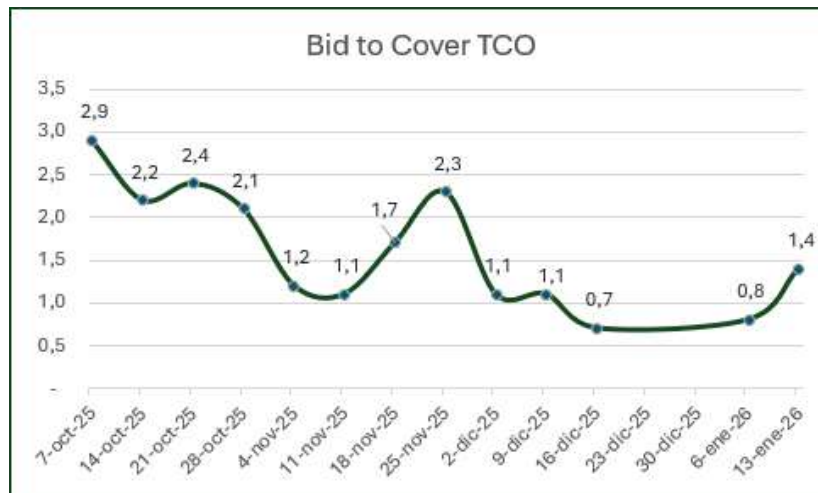
Producto de la no aprobación del último Proyecto de Ley de Financiamiento, los efectos de un mayor financiamiento se traducirían en una presión de emisión a los mercados por \$16 billones (propuesta inicial), que conllevaría a reconocer un mayor costo de financiamiento.

En efecto, la percepción del mercado de un mayor riesgo de financiamiento se aprecia en el mayor costo que está asumiendo la Nación en las subastas de TES. En las últimas subastas de 2025 y en las subastas realizadas en 2026 se evidencia un incremento en las tasas de interés de los TES de Corto Plazo. Incluso, el valor total de las ofertas no alcanzó a satisfacer el monto ofertado, como se refleja a continuación:

A. El costo del endeudamiento, principalmente a corto plazo, se ha incrementado y cada vez se aleja más de la tasa de política monetaria. Si se mantiene un uso intensivo de deuda en el mercado local se puede generar un efecto desplazamiento de la inversión impactando negativamente la economía.



B. El apetito por la deuda pública, sobre todo en el corto plazo, se ha reducido y en ocasiones no se ha podido captar el monto de los recursos anunciado en algunas de las subastas recientes.



Además, y sin perjuicio de lo explicado, tampoco se puede omitir el hecho de que la estructuración de un trámite de crédito de libre destinación y rápido desembolso toma aproximadamente entre 8 y 10 meses desde su planeación y negociación, la cual, entre otros aspectos, incluye la negociación de cláusulas sobre la situación fiscal de la nación en caso de que las multilaterales las decidan incluir sobre la situación fiscal de la nación, para finalmente llegar a su desembolso. Esto, sin desestimar los trámites anteriores que deben surtirse

(CONPES, conceptos de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, así como el análisis de riesgos y verificación de cupo suficiente)

Igualmente, para este tipo de crédito los recursos están atados a una estructuración de una matriz de acciones de política, cuyo cumplimiento se vuelve el prerrequisito para que se genere el desembolso correspondiente. Por lo anterior, la obtención de financiación a través de banca multilateral o de gobiernos para créditos de libre destinación y rápido desembolso, si bien sirve para financiar las apropiaciones presupuestales del Gobierno nacional, debe surtir un trámite que, para atender una emergencia económica, no resulta eficiente desde el punto de vista de la oportunidad en la obtención de los recursos.

En el caso de los recursos de destinación específica por parte de la banca multilateral y gobiernos, se aclara que estos tienen un uso predeterminado para proyectos estructurados y, por tanto, los recursos están sujetos a usos previamente definidos contractualmente. En consecuencia, no son de uso flexible, dependen del techo presupuestal de la respectiva entidad, y se deben utilizar única y exclusivamente para el respectivo proyecto, evitando así la atención de una emergencia económica.

Por último, a propósito de este tema, cabe resaltar que en el trámite de revisión de la constitucionalidad del Decreto 1390 de 2025, el magistrado ponente solicitó explicar “por qué seguidamente a la expedición del decreto declaratorio del estado de emergencia, el Gobierno acudió a la venta de bonos TES por \$23 billones de pesos”.

Para disipar dicha inquietud se aclara, primeramente, que la operación fue llevada a cabo antes de la expedición del Decreto 1390 de 2025, y que, en todo caso, correspondió a una operación de compra-venta del portafolio de TES de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional de esta cartera con un inversionista de portafolio, la cual no incrementa el endeudamiento neto de la Nación y tampoco afecta las métricas de balance fiscal, en razón a que dicha venta corresponde a un cambio de activos de portafolio. Dicha operación permitió generar la liquidez necesaria para atender el Programa Anual de Caja (PAC) de \$354.7 billones.

Adicionalmente, esta operación permitió generar liquidez para atender los pagos de los primeros días del mes de enero de 2026. De no haberse realizado esta operación, el PAC no se habría podido ejecutar en los niveles previstos, generando consecuencias en cuentas por pagar no atendidas, mayor rezago presupuestal y, en el peor de los casos, la generación de vigencias expiradas por rezagos constituidos del año 2024, como se muestra a continuación:

PAC DICIEMBRE 2025			
OBJETO DE GASTO	VIGENCIA	REZAGO	TOTAL
GASTOS DE PERSONAL	7.864.342.520.354,32	126.336.468,83	7.864.468.856.823,15
GASTOS GENERALES	1.130.419.362.266,24	48.488.013.296,27	1.178.907.375.562,51
TRANSFERENCIAS	17.694.415.735.387,20	2.922.062.489.878,66	20.616.478.225.265,90
CAPITAL	61.198.367.730,00	-	61.198.367.730,00
FUENTE ESPECIFICA	123.404.046.355,29	22.291.868.189,82	145.695.914.545,11
INVERSION	3.209.152.480.251,63	2.336.558.705.598,11	5.545.711.185.849,74
TOTAL	30.082.932.512.344,70	5.329.527.413.431,69	35.412.459.925.776,40

PAC ENERO 2026			
OBJETO DE GASTO	VIGENCIA	REZAGO	TOTAL
GASTOS DE PERSONAL	4.029.870.967.682,18	430.949.939.852,00	4.460.820.907.534,18
GASTOS GENERALES	409.575.713.253,80	1.501.738.426.775,99	1.911.314.140.029,79
TRANSFERENCIAS	11.802.052.807.109,60	4.586.671.807.496,51	16.388.724.614.606,10
CAPITAL	-	118.001.360.386,00	118.001.360.386,00
FUENTE ESPECIFICA	34.964.741.880,86	30.000.000.000,00	64.964.741.880,86
INVERSION	964.758.431.305,08	2.319.651.824.464,21	3.284.410.255.769,29
TOTAL	17.241.222.661.231,50	8.987.013.358.974,71	26.228.236.020.206,20

Por otro lado, el magistrado también preguntó por qué el Gobierno asumió recientemente una deuda por \$152 billones, pese a que invocó limitaciones en materia de endeudamiento y que no disponía de mecanismos ordinarios para su solución. Sin embargo, se advierte que la expedición del Decreto 1478 de 2025, donde se establece el techo de la deuda a ser contraída en el mercado local a través de TES de Largo y de Corto Plazo en 2026, corresponde a la reglamentación de lo aprobado en la ley del PGN 2026³¹. Allí se establece el monto máximo para financiar las apropiaciones presupuestales de 2026, proceso que se realiza consuetudinariamente de manera anual.

7.1. Síntesis de la agudización de la situación asociada al agotamiento de las alternativas de endeudamiento y a las restricciones derivadas de la Regla Fiscal

La existencia de límites al endeudamiento público constituye un elemento estructural del ordenamiento fiscal colombiano, orientado a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica del país.

Desde la adopción de la Regla Fiscal mediante la Ley 1473 de 2011, el Estado ha asumido compromisos claros en torno al control del nivel de deuda, al cumplimiento del balance primario y al respeto de techos y anclas que permiten preservar la confianza de los mercados y el acceso al financiamiento. En condiciones ordinarias, estas restricciones forman parte del marco regular de la política fiscal y son gestionadas mediante decisiones de endeudamiento, ajustes presupuestales y programación financiera de mediano plazo.

En este caso, la situación de endeudamiento se agravó de manera significativa por la concurrencia simultánea de múltiples presiones fiscales extraordinarias, entre ellas el aumento de obligaciones legales y judiciales de cumplimiento inmediato, la intensificación del gasto en seguridad, los costos derivados de desastres naturales, el desfinanciamiento de subsidios esenciales y la no aprobación de las leyes de financiamiento para las vigencias 2025 y 2026. Esta acumulación de factores redujo de forma drástica la capacidad del Estado para absorber déficits adicionales mediante endeudamiento ordinario, llevando el

³¹ Ley 2559 de 2025, “[p]or la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2026”.

nivel de deuda pública a un punto cercano a sus límites de sostenibilidad, conforme a los parámetros de la Regla Fiscal.

Conviene anotar que el Gobierno Nacional ya hizo uso de los mecanismos ordinarios disponibles, incluyendo la activación de la Cláusula de Escape de la Regla Fiscal (Ley 1473 de 2011), con el fin de habilitar recursos adicionales de crédito y ampliar transitoriamente el margen de endeudamiento. Sin embargo, esta medida resultó insuficiente para absorber la magnitud y simultaneidad de las presiones fiscales descritas. La necesidad de cumplir con los límites legales, sumada a la existencia de un techo presupuestal al endeudamiento público fijado en la ley anual de presupuesto para la vigencia 2026, evidencia que las vías ordinarias de financiamiento mediante endeudamiento se encuentran restringidas.

A esta restricción interna se suman factores externos que intensifican la gravedad de la situación, en particular la exigencia de cláusulas contractuales adicionales y más restrictivas en las operaciones de endeudamiento, derivadas de medidas unilaterales adoptadas por la banca internacional. Estas condiciones restringen el financiamiento de los hechos generadores de la Emergencia.

Así, de acuerdo con el precedente constitucional invocado en este informe, la confluencia de restricciones legales, fiscales y financieras, en un contexto de choques simultáneos, transformó una limitación estructural en una crisis extraordinaria que no podía ser razonablemente prevista ni solucionada mediante los instrumentos ordinarios de la política fiscal, justificando su tratamiento en el marco del Estado de Emergencia Económica y Social.

8. Restricciones en la caja de la Tesorería General de la Nación

La caja administrada por la Tesorería General de la Nación (TGN) se encuentra en una situación crítica, caracterizada por restricciones severas de liquidez que limitan de manera efectiva la capacidad del Gobierno para atender oportunamente obligaciones esenciales.

Esta situación proviene, de una parte, de coyunturas sobrevinientes (auto UPC, seguridad, desastres climáticos) y de descalces estructurales que se evidencia en los rezagos presupuestales recurrentes de 24 billones de 2023 hacia 2024, de 51 billones en 2024 hacia 2025 y un aproximado de 44 billones de 2025 a 2026. Esto indica que los recursos corrientes y de deuda son insuficientes para atender obligaciones relacionadas con garantías de derechos fundamentales de población vulnerable, que hoy son inaplazables.

Estos rezagos presupuestales significan que las obligaciones exigibles por parte de terceros contra la Nación no han sido atendidas al cierre de las respectivas vigencias fiscales por falta de recursos en la Tesorería General de la Nación. Allí se encuentran obligaciones de origen legal (como subsidios al sector eléctrico), de origen judicial (como las sentencia en firme que no han sido pagadas o el auto de la Corte Constitucional que ordena la equiparación de la UPC de los regímenes subsidiado y contributivo).

Por otra parte, la no aprobación del último Proyecto de Ley de Financiamiento compromete la sostenibilidad fiscal, aumenta el déficit fiscal e incrementa las necesidades de endeudamiento, que si se realiza a través de deuda interna puede presionar al alza la tasa de interés real, elevando el costo del capital para

el sector privado y generando un efecto de desplazamiento sobre la inversión privada (efecto crowding out).

El efecto sobre la inversión privada deteriora la sostenibilidad fiscal si la tasa de interés real supera de manera persistente la tasa de crecimiento del producto. Los déficits primarios conducen a un aumento sostenido de la razón deuda/PIB, elevando las necesidades de financiamiento futuras y reforzando un círculo no virtuoso entre mayor endeudamiento, mayores costos financieros y menor crecimiento económico, incrementando la vulnerabilidad fiscal a corto plazo e intertemporalmente, reduciendo el margen de maniobra de la política económica.

8.1. Síntesis de la agudización de la situación asociada a las restricciones en la caja de la Tesorería General de la Nación

La caja administrada por la Tesorería General de la Nación enfrenta una situación de restricción severa de liquidez, por exigibilidades inmediatas de pago sin recursos disponibles. Esto ha sido reiterativo, como se evidencia en los rezagos presupuestales que ascienden a \$24 billones del año 2023 al 2024, \$51 billones del 2024 al 2025 y un estimado cercano a \$44 billones del 2025 al 2026. La magnitud del rezago no alcanza a ser atendida con medidas administrativas ordinarias, ni las operaciones de manejo de deuda, como la reciente venta de TES, lo que impide cubrir las necesidades de rezago relacionadas con población vulnerable.

Estos rezagos presupuestales representan obligaciones exigibles a favor de terceros cuyo pago no ha podido realizarse al cierre de las respectivas vigencias fiscales por falta de recursos disponibles en la caja de la Nación que tienen en común su carácter inaplazable y su estrecha vinculación con la garantía de derechos fundamentales de población en condición de vulnerabilidad.

Las restricciones de caja se producen en concurrencia simultánea con los otros hechos que fundamentan la declaratoria de emergencia: la insuficiencia de ingresos derivada de la no aprobación de las leyes de financiamiento, el agotamiento de las alternativas de endeudamiento bajo la Regla Fiscal, el aumento de obligaciones judiciales, el incremento del gasto en seguridad y los costos derivados de desastres naturales. La situación actual de caja de evidencia en siguiente cuadro:

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
Enero	23.643	22.613	26.102	26.557	25.960	19.231	17.967	-24%
Febrero	28.231	23.211	24.520	20.504	11.488	10.635	10.945	-61%
Marzo	32.540	24.256	18.112	18.898	14.633	13.350	9.876	-70%
Abril	31.169	25.182	19.038	27.084	29.953	7.129	13.880	-55%
Mayo	37.332	41.400	27.352	25.385	40.107	16.685	16.192	-57%
Junio	39.186	36.669	21.805	20.039	39.203	11.549	6.391	-84%
Julio	38.797	34.224	21.303	21.135	42.380	15.170	7.665	-80%
Agosto	35.627	33.820	21.913	19.727	39.155	15.359	7.273	-80%
Septiembre	29.182	32.656	34.168	27.845	44.048	26.583	17.251	-41%
Octubre	28.231	30.619	34.840	28.995	34.316	18.978	10.121	-64%
Noviembre	23.275	27.773	31.626	26.095	29.131	13.497	6.955	-70%
Diciembre	12.230	14.304	10.741	6.852	6.709	3.468		-72%

Desde la perspectiva de los derechos fundamentales, la restricción de caja tiene un impacto directo y desproporcionado sobre los sectores más vulnerables de la población, pues impide materializar derechos ya reconocidos y exigibles, como el acceso efectivo a la salud, la reparación integral de las víctimas, la prestación continua de servicios públicos esenciales y la atención de damnificados por los desastres naturales (Terremoto Paratebuena y ola invernal). Así, una dificultad estructural de liquidez se convierte, por efecto de la confluencia de múltiples choques fiscales, en una amenaza inmediata al cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho.

En suma, conforme a los criterios establecidos por la Corte Constitucional, la situación de la Tesorería General de la Nación evidencia una agravación rápida, inusitada y sobreviniente de un problema estructural, causada no por un hecho aislado, sino por la acumulación simultánea de presiones fiscales extraordinarias.

Esta convergencia transformó una tensión manejable de liquidez en una crisis crítica que paraliza la capacidad operativa del Estado y que no podía ser razonablemente prevista ni atendida mediante los instrumentos ordinarios de gestión financiera, lo que justifica su tratamiento mediante herramientas extraordinarias en el marco del Estado de Emergencia Económica y Social.

II. MEDIDAS ADOPTADAS

De acuerdo con lo expuesto, se advierte que el hecho de que el PGN 2026 se hubiese aprobado con base en estimaciones de recaudo cercenadas producto del archivo del proyecto de Ley de Financiamiento genera presiones sobre el balance fiscal que deben ser compensadas con ajustes de gasto o mayores niveles de endeudamiento. Sin embargo, como se ha explicado, es evidente que la inflexibilidad de las finanzas públicas puede derivar en ejercicio de insostenibilidad fiscal que incluso superaría el límite de la Regla Fiscal.

En conclusión, las medidas adoptadas para conjurar la crisis económica y social se relacionaron con la necesidad de obtención de ingresos asociada a los hechos y causas que dieron lugar a la declaratoria de Emergencia, esto es: al agravamiento de la crisis fiscal y a la puesta en riesgo de la garantía de derechos fundamentales y la prestación de servicios públicos esenciales.

Lo anterior, en tanto se indicó, incluso cuantitativamente, el impacto que cada uno de tales antecedentes tiene respecto del escenario de insuficiencia de recursos y frente a las necesidades presupuestales inaplazables con que cuenta el Estado para la vigencia fiscal 2026, así:

- (i) \$3,3 billones para el cumplimiento de la orden relacionada con el equiparamiento de la prima pura de la UPC del Régimen Subsidiado.
- (ii) \$3,7 billones para la garantía de seguridad por alteraciones del orden público y la protección por agravamiento del riesgo por atentados a líderes sociales, defensores de derechos humanos y candidatos para elección popular.
- (iii) \$0,5 billones para atender los desastres naturales aludidos.
- (iv) \$1,5 billones para atender los rubros de créditos judicialmente reconocidos que se presupuestaron para la vigencia de 2026.
- (v) \$5,1 billones por concepto de subsidios de energía eléctrica y gas que quedaron pendiente por pagar en la vigencia 2025.

- (vi) \$1,6 billones para el pago de indemnizaciones administrativas a familias víctimas de desplazamiento forzado y para gasto de inversión de otras entidades.

Por ende, el Decreto 1390 de 2025 precisó que las medidas que serían adoptadas para conjurar la crisis económica y social se relacionarán con la necesidad de obtención de ingresos, y serán desarrolladas, entre otras, en impuestos directos e indirectos para las personas naturales y jurídicas con mayor poder contributivo, así como a través de tributos que buscan corregir externalidades negativas en asuntos ambientales y de salud pública.

1. Medidas contenidas en el Decreto Legislativo 1474 de 2025

Frente a la posibilidad prevista en el artículo 215 de la Constitución Política y el artículo 47 de la Ley 137 de 1994 de modificar o imponer tributos para la atención del Estado de Emergencia Económica, las cuales dejaran de regir al término de la siguiente vigencia fiscal a la declaratoria, el Gobierno nacional buscó fuentes adicionales de recursos que su diseño permitiera el aumento de ingresos corrientes en el menor tiempo posible, bajo el cumplimiento de principios constitucionales en materia tributaria como la no retroactividad, certeza, equidad, eficiencia y progresividad.

En todo caso, cabe aclarar que para enfrentar y superar la perturbación grave e inminente del orden económico en el territorio nacional e impedir la extensión de sus efectos, se contemplaron impuestos directos e indirectos para personas naturales y jurídicas con mayor poder contributivo, y que buscaran corregir externalidades negativas en asuntos ambientales y de salud pública.

Así, salvaguardando los principios de proporcionalidad y razonabilidad, se reitera, que el Gobierno adoptó medidas tributarias focalizadas en sectores con capacidad de pago, de forma tal que la carga recayera en quienes pudieran contribuir sin afectar a la población vulnerable ni el consumo básico, tal como se explica a continuación.

1.1. Impuesto al consumo e impuesto a las ventas de bebidas alcohólicas

Aumentar las tarifas de IVA al 19% para licores, vinos, aperitivos y licores destilados, y aumentar las tarifas del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares en el Componente Específico a \$750, y en su Componente Ad Valorem al 30%; además de generar ingresos adicionales para atender la crisis económica en el año 2026, busca ajustar la estructura de precios para que esta refleje los costos sociales asociados a su consumo.

A nivel global, el último reporte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) ³² indica que el alcohol es responsable de, aproximadamente, 2,6 millones de muertes anuales, lo que equivale al 4,7% de la carga mundial de morbilidad y mortalidad. El consumo de alcohol no solo afecta la salud de la población, sino

³² World Health Organization. (2024). *Global status report on alcohol and health and treatment of substance use disorders*. World Health Organization.

que también genera impactos negativos en las finanzas públicas, la pobreza, la violencia, entre otros (Babor et al., 2023)³³.

En Colombia, estos costos sociales pueden verse reflejados de manera fáctica en que las muertes atribuibles al alcohol representan el 4,1% de todas las defunciones, constituyendo uno de los factores de riesgo que puede abordarse desde la política pública. En 2019 del total de muertes en Colombia, 9,942 fueron atribuibles al uso de alcohol, que representa 4,1% de las defunciones totales (PROESA, 2024)³⁴.

El consumo de alcohol se asocia con un aumento considerable de los costos hospitalarios, particularmente en casos de accidentes de tránsito. En ciudades intermedias, la atención médica a pacientes con presencia de alcohol en sangre cuesta, en promedio, 1,66 veces más que en los pacientes sin alcohol (Gómez et al., 2014)³⁵. Asimismo, cerca del 9% de la población adulta presenta trastornos por consumo de alcohol, quienes a su vez muestran una alta comorbilidad con problemas de salud mental, tales como depresión, trastorno bipolar, ansiedad y abuso de otras sustancias, lo que incrementa la presión sobre los servicios de salud mental (Rincón-Hoyos et al., 2016)³⁶. El consumo aparente en Colombia se estima en 4 mil millones de litros en 2022.

En términos técnicos, la evidencia internacional muestra que este tipo de impuestos son una de las intervenciones más costo-efectivas disponibles para los gobiernos. Esto porque generan un impacto positivo en la salud pública junto a un fortalecimiento del recaudo fiscal. De este modo, gravar productos asociados con un efecto adverso en la salud de la población incide directamente en los hábitos de consumo, y se convierte en un mecanismo importante para gestionar riesgos asociados a la salud, abarcando accidentes de tránsito, patologías, mortalidad prematura, siniestralidad vial, deterioro de la salud mental y enfermedades crónicas (Banco Mundial, 2024)³⁷. En el caso del alcohol, se estima que incrementos sostenidos en los impuestos de estas bebidas podrían evitar entre 9 y 22 millones de muertes prematuras, debido a la reducción en el consumo y la prevalencia de enfermedades asociadas (The Task Force on Fiscal Policy for Health, 2019)³⁸.

Por su parte, se evidencia la relevancia de este tema en las prioridades de la política tanto nacional como global. Por ejemplo, el Plan Decenal de Salud Pública 2022-2031 prioriza el aumento de la edad de inicio de consumo de alcohol a más de 14 años y la reducción de la prevalencia-mes del consumo de alcohol en población entre 12 y 18 años, que se encontraba en 15,6% en 2019. Aunado a esto, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 estableció entre sus objetivos, el mejoramiento de la capacidad estatal para la movilización de recursos con el fin

³³ Babor TH F., Casswell S, Graham K, Huckle T, Livingston M, Österberg E, Rehm J, Room R, Rossow I. (2023). *Alcohol. No Ordinary Commodity*. Research and public policy. 3rd ed. Glasgow: Oxford University Press.

³⁴ Herrera, JC., Camacho, S. (2024). *Estimación de la carga de enfermedad asociada al uso de alcohol en Colombia*. PROESA. Documentos de trabajo No. 25. Disponible en: www.icesi.edu.co/proesa/publicaciones/documentos-de-trabajo.php.

³⁵ Gómez-Restrepo, C. Gómez-García, MJ. Naranjo, S. Rondón, MA. Acosta-Hernández, AL. (2014). *Alcohol consumption as an incremental factor in health care costs for traffic accident victims: evidence in a medium sized Colombian city*. *Accid Anal Prev*. 2014 Dec; 73:269-73. DOI: 10.1016/j.aap.2014.09.023. Epub 2014 Sep 27. PMID: 25261620.

³⁶ Rincon-Hoyos, HG. Castillo, A. Prada, SI. (2016). *Alcohol use disorders and psychiatric diseases in Colombia*. *Colomb Med (Cali)*. 2016 Mar 30;47(1):31-7. PMID: 27226662; PMCID: PMC4867514.

³⁷ Banco Mundial. (2024). *Impuestos sanitarios en Colombia: monitoreo, evaluación y oportunidades de mejora en gobernanza*. Reporte técnico # 200133. Washington, D.C.: Global Tax Program, World Bank Group.

³⁸ The Task Force on Fiscal Policy for Health. (2019, April). *Health taxes to save lives: Employing effective excise taxes on tobacco, alcohol, and sugary beverages*.

de financiar el sistema de salud, haciendo mención particular a los impuestos sanitarios al consumo de alcohol, entre otros, junto con un llamado a articular dichos tributos con el plan estratégico intersectorial para promover hábitos saludables. A su vez, los impuestos al alcohol están incluidos en las acciones prioritarias de la Estrategia Global de la OMS para reducir los daños de alcohol³⁹ y en el Plan Global de Acción sobre el Alcohol 2022-2030⁴⁰.

Para determinar el diseño de estos impuestos, la literatura señala que aún existe espacio para redefinir la estructura impositiva actual. Acorde con Maldonado et al (2023), el impuesto actual sobre bebidas alcohólicas es ineficiente y no permite alcanzar objetivos de salud pública⁴¹. Además, en Colombia, el precio de estas bebidas de alto contenido alcohólico, tuvieron un precio 21,2% menor al promedio mundial en 2024 (OMS, 2025).

Por ende, establecer estos ajustes para estas bebidas permitiría reducir su consumo, aspecto incorporado en el recaudo efectivo. Específicamente, al establecer el aumento en la tarifa únicamente para licores, espirituosas y vinos, se buscan lograr las metas expuestas anteriormente, pues al ser las bebidas alcohólicas con mayores grados alcohólicos, son las que más efectos negativos tienen sobre el bienestar de la población y las finanzas públicas.

Asimismo, la simplificación del sistema tributario representa un criterio relevante en la medida que se están unificando tarifas, al disminuir las distorsiones de precios dentro de un mismo grupo de bienes. Esto permitiría un mayor seguimiento tanto para el pago por parte de los sujetos pasivos como el recaudo, pues facilitaría el monitoreo por las tarifas únicas en el impuesto al consumo entre los licores y la igualación del IVA de licores a la tarifa general.

1.2. IVA para los juegos de suerte y azar

Dentro de las disposiciones se estableció temporalmente la aplicación del IVA a los juegos de suerte y azar⁴² operados exclusivamente por internet⁴³, a la tarifa general del 19%, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2026.

Es relevante destacar que, durante los últimos años, el sector de juegos de suerte y azar operado exclusivamente por internet ha presentado un crecimiento sostenido y cifras récord de ventas. En lo corrido de 2025 (a noviembre de dicho año), el ingreso bruto de las apuestas registró un crecimiento nominal superior al 26%. Este comportamiento evidencia la solidez financiera del sector y su capacidad de contribuir al financiamiento del gasto público colombiano sin comprometer su sostenibilidad económica.

³⁹ OMS. *Global strategy to reduce the harmful use of alcohol*. Geneva: World Health Organization; 2010. <https://iris.who.int/handle/10665/44395>.

⁴⁰ OMS. *Global alcohol action plan 2022-2030*. Geneva: World Health Organization; 2024. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

⁴¹ Maldonado, N. y otros. *Impuestos a Bebidas Alcohólicas en Colombia*. Políticas en Breve No. 10. [En línea] 2023. <https://www.icesi.edu.co/proesa/images/publicaciones/politicas-en-breve/pdf/proesa-pb-10.pdf>. DOI: 10.18046/EUI/ProPB10.

⁴² La Constitución Política de Colombia en su artículo 336 le otorgó al Estado la explotación del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar, permitiéndole obtener ingresos de esta actividad. Estos recursos están destinados a fines sociales prioritarios. De igual manera, la legislación vigente no establece limitaciones sobre los tipos de juegos que el Estado puede explotar.

⁴³ Se entiende que el juego que opera por internet cuando la apuesta y el pago de premios se realiza únicamente por este medio, previo registro del jugador en el sitio o portal autorizado y cuya mecánica se soporta en un generador de número aleatorio o virtual o en la ocurrencia de eventos reales cuyos resultados no son controlados. No se entienden operados por internet aquellos juegos que incluyen la realización de sorteos físicos, como el chance y loterías, entre otros, en cuyo caso el internet será un medio de comercialización (Artículo 93 de la Ley 1753 de 2015).

Adicionalmente, estudios económicos muestran que la demanda (consumo) de los juegos de azar presenta un comportamiento relativamente inelástico frente a variaciones de precio (Gallet, 2015)⁴⁴, lo que implica que la introducción de la tarifa general de IVA en este sector no genera una reducción significativa en el nivel de consumo ni un deterioro material de la actividad económica del sector. En efecto, tras la implementación de la medida en 2025 mediante el Decreto 175 de 2025⁴⁵, el recaudo obtenido ha sido consistente con las proyecciones iniciales y no se ha evidenciado un impacto negativo significativo que evidencie un deterioro sobre la actividad económica del país.

En este contexto, el IVA a los juegos de azar operados por internet constituye una fuente de ingresos adicional con capacidad de generación inmediata de recaudo. De acuerdo con estimaciones del Gobierno nacional, la medida permitirá generar ingresos tributarios del orden de \$795mm en 2026, contribuyendo de manera suficiente y oportuna al financiamiento del PGN 2026.

Sin embargo, es importante señalar que la medida adoptada con el propósito de evitar distorsiones en la industria y una reducción en los derechos de explotación que estos juegos aportan al financiamiento de los servicios de salud pública en el país. De esta manera, se estableció la base gravable sobre los ingresos brutos del juego, entendidos como el total de apuestas menos los premios pagados.

En particular, la disposición armoniza la determinación de la base gravable del IVA y de los derechos de explotación, de manera que, al momento de liquidar estos últimos, el IVA no genere una reducción artificial de la base sobre la cual se calculan. Con ello, se protege la integridad de la base gravable de ambos tributos y se garantiza que la implementación del IVA a los juegos operados por internet no afecte negativamente los recursos destinados al sistema de salud, preservando la sostenibilidad de esta fuente de financiación.

Desde la perspectiva de política fiscal es importante tener en cuenta que gravar bienes y servicios asociados al consumo suntuario o de lujo; como los juegos de suerte y azar, resulta consistente con el principio constitucional de progresividad del sistema tributario. Esto, en la medida en que quienes cuentan con la capacidad económica para participar en este tipo de actividades pertenecen, en su mayoría, a los hogares de mayores ingresos y, por tanto, tienen una mayor capacidad para contribuir al financiamiento del Estado.

En particular, los juegos de azar en línea no están incluidos en la canasta básica de consumo de los hogares colombianos, considerada por el DANE para el cálculo del Índice de Precios al Consumidor (IPC). En ese sentido, los efectos sobre los precios de la economía serían reducidos y los impactos positivos serían altamente materiales para el fisco y, por ende, para garantizar de manera continua, oportuna y eficiente la provisión de bienes y servicios públicos a cargo del Estado.

Asimismo, la medida busca fortalecer la equidad horizontal del sistema tributario y reducir distorsiones en el mercado. Esto, por cuanto los juegos de azar operados en establecimientos físicos se encuentran gravados con IVA, por lo que gravar con IVA a los juegos operados por internet corrige dicha asimetría, equipara la carga tributaria entre canales de prestación del mismo servicio y

⁴⁴ Gallet, C. (2015). *Gambling Demand: A meta-analysis of the price elasticity*. Journal of Gambling Business and Economics, University of Buckingham Press, vol. 9(1), pages 13-22.

⁴⁵ "por el cual se adoptan medidas tributarias destinadas a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para hacer frente al estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar."

reduce tratamientos diferenciales que carecen de justificación técnica a la luz de los principios de progresividad, eficiencia y simplicidad consagrados en la Constitución Política de Colombia.

1.3. Importaciones de bajo costo – minimis

A pesar de que la importación de todo tipo de bienes o servicios se encuentra sujeta al pago de IVA, la importación de productos de bajo costo (minimis)⁴⁶ se está exenta del pago de este impuesto al momento de ingresar al país. Esta medida, fue incorporada por medio de la Ley 1607 de 2012⁴⁷ como reflejo de una práctica ampliamente usada en su momento a nivel internacional, la cual permitía reducir los costos operativos al momento de efectuar el recaudo del IVA. De acuerdo con la OCDE⁴⁸, en años donde las mercancías de bajo costo representaban una pequeña proporción del comercio total, la importación de minimis por medio del sistema arancelario tradicional generalmente implicaba mayores costos relativos a los beneficios percibidos por el recaudo del impuesto.

No obstante, el incremento acelerado del comercio minorista (retail) digital durante los últimos años, se ha traducido en un aumento del gasto tributario por causa de la exención del IVA a los minimis. Específicamente, se ha observado un incremento acelerado del comercio de productos de bajo costo por medio de internet, especialmente por parte de negocios localizados en jurisdicciones donde no se obliga el pago de IVA⁴⁹. Lo anterior, se traduce en la disminución de la equidad horizontal con las empresas domésticas, las cuales terminan en desigualdad de condiciones debido al pago de impuestos al interior del país. De acuerdo con la Acción 1 del programa BEPS⁵⁰, este es una problemática que requiere ser atendida para equiparar los costos y beneficios del recaudo de IVA a nivel internacional.

En consecuencia, durante los últimos años, varios países han optado por la eliminación de la exención del IVA a los minimis, incrementando el recaudo y eliminando las distorsiones que esta exención genera. En particular, se resalta que desde 2018, países como Australia, Nueva Zelanda, Noruega, Suiza, Reino Unido y la Unión Europea han eliminado o modificado la exención a los minimis, con el objetivo de igualar las condiciones entre comercio retail doméstico y el retail por medio de canales virtuales. Asimismo, existen ejemplos recientes de países que también han implementado la eliminación de la exención a la importación de productos de bajo costo, como el caso Estados Unidos, en donde existía una exención de IVA a la importación de minimis por valor inferior a los USD \$800⁵¹. En la actualidad, de acuerdo con el estudio Consumption Tax Trends 2024 de la OCDE⁵², solo 10 países de una muestra de 37 presentan algún tipo de exención en la importación de minimis, entre los cuales Colombia resalta por presentar el segundo umbral más alto (USD \$200), solo superado por Costa Rica (\$500).

⁴⁶ Corresponde a la importación de bienes de tráfico postal, envíos urgentes o envíos de entrega rápida con valor inferior a USD \$200, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral j del artículo 428 del ET.

⁴⁷ "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones."

⁴⁸ OECD. (2024). *Consumption Tax Trends 2024: VAT/GST and Excise, Core Design Features and Trends*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/dcd4dd36-en>.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ OECD. (2015). *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 - 2015 Final Report*.

⁵¹ De acuerdo con la Ley 119-21, sección 70531, la eliminación de la exención del IVA a las importaciones de bajo costo será efectiva a partir del 1 de julio de 2027. Adicionalmente, se crean multas por un valor de USD \$5.000 por el no cumplimiento de esta disposición, y de USD \$10.000 por reincidencia.

⁵² OECD. (2024). *Consumption Tax Trends 2024: VAT/GST and Excise, Core Design Features and Trends*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/dcd4dd36-en>.

En este sentido, la reducción del umbral de exención del IVA a la importación de minimis se encuentra respaldada por factores técnicos, orientados a preservar la competitividad de las empresas locales frente a productores extranjeros con condiciones tributarias más favorables. De igual forma, la reducción del umbral hasta los USD \$50 responde a las tendencias internacionales en materia de tributación del retail digital, en donde diferentes países ven la necesidad de eliminar o reducir el gasto tributario asociado a la exención de IVA a los minimis.

En cuanto al umbral escogido, se define de tal forma que el margen de exención sea equivalente al margen promedio de exención en América Latina (LAC) (USD \$52)

Umbral de exención sobre la importación de minimis en LAC, \$US americanos

Fuente: Cálculos MHCP con información de la OCDE y CLADEC.

Nota: el promedio de LAC incluye a los países de la región donde no existe exención del IVA a la importación de minimis. Dentro de la muestra no se incluyen a Costa Rica ni Ecuador.

Por último, es importante señalar que los minimis cuyo valor supere el umbral de los USD \$50 estarán sujetos a las mismas normas establecidas para la importación de bienes con valor superior a los USD \$200, y las tarifas y la base gravable serán determinadas en consideración de las normas que sea definidas al momento de la importación dentro del Estatuto Aduanero y el Estatuto Tributario.

1.4. Impuesto al patrimonio

La medida de impuesto al patrimonio está orientada en fortalecer la progresividad del sistema tributario y a mejorar la capacidad redistributiva del Estado. La evidencia empírica muestra que Colombia presenta una elevada y persistente concentración del ingreso y, especialmente, de la riqueza, superior a la observada en países con niveles de desarrollo similares. Por ejemplo, Londoño y Ávila (2020)⁵³ indican que el 1% más rico de la población concentra más del 40% de la riqueza total del país, mientras que el impacto del sistema tributario sobre esta concentración ha sido limitado, en gran medida por la erosión de la base gravable del impuesto de renta de personas naturales derivada del amplio uso de deducciones, descuentos y rentas exentas de carácter regresivo.

Esta situación se refleja en indicadores oficiales de desigualdad, como el índice de Gini, que, aunque registró una leve reducción al pasar de 0,553 en 2023 a 0,551 en 2024⁵⁴, continúa ubicando a Colombia entre los países con peor distribución del ingreso a nivel regional y global, según el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 2025⁵⁵. Adicionalmente, la experiencia reciente del impuesto al patrimonio evidenció un alcance limitado, pues en 2024 este tributo fue pagado por 32.397 contribuyentes, equivalentes a cerca del 0,5% de los declarantes del impuesto de renta de personas naturales, lo que resultó insuficiente frente a la magnitud de la concentración patrimonial existente.

⁵³ Londoño-Vélez, J., & Ávila Mahecha, J. (2020). *Enforcing Wealth Taxes in the Developing World: Quasi-Experimental Evidence from Colombia*. *American Economic Review*, 110(2), 431–469.

⁵⁴ DANE (2025). *Boletín técnico: Pobreza monetaria en Colombia - Año 2024*. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/bol-PM-2024.pdf>.

⁵⁵ United Nations Development Programme – UNDP. (2025). *Human Development Report 2025*. Naciones Unidas.

Esta medida responde al principio de equidad vertical y de capacidad contributiva, conforme al cual los contribuyentes con mayor riqueza deben realizar una contribución proporcionalmente mayor al financiamiento del Estado. La evidencia internacional documentada por la OCDE muestra que la riqueza suele estar distribuida de manera más desigual que el ingreso, lo que justifica la adopción de impuestos específicos sobre el patrimonio como complemento necesario al impuesto sobre la renta⁵⁶. En este sentido, el impuesto al patrimonio se concibe como una herramienta idónea para reducir las distorsiones en la distribución de la riqueza y reforzar la progresividad del sistema tributario colombiano, en consonancia con los fines del Estado social de derecho.

La ampliación del impuesto al patrimonio permite generar recursos adicionales provenientes de un grupo reducido de contribuyentes con alta capacidad económica, contribuyendo a la suficiencia del recaudo sin comprometer la equidad del sistema.

En particular, la reducción del umbral de entrada al impuesto desde 72.000 UVT a 40.000 UVT amplía la base gravable y eleva el número de contribuyentes potenciales a 105.332 personas, equivalentes al 1,7% del total de declarantes del impuesto sobre la renta, fortaleciendo de manera significativa el potencial recaudatorio del tributo, al tiempo que mantiene su carácter altamente focalizado.

Una ampliación progresiva del impuesto al patrimonio contribuye a mitigar la concentración excesiva de activos y a desincentivar la acumulación de riqueza improductiva, promoviendo una asignación más eficiente del capital hacia inversiones con mayor impacto sobre el crecimiento económico y el empleo. La evidencia señala que este tipo de impuestos puede generar efectos positivos sobre la dinámica económica al incentivar el uso productivo de los recursos y reducir la vulnerabilidad macroeconómica asociada a altos niveles de desigualdad⁵⁷.

El hecho generador se establece en la posesión de un patrimonio líquido superior a los umbrales definidos en UVT, los sujetos pasivos corresponden a personas naturales con mayor capacidad económica y la estructura tarifaria se organiza mediante tarifas marginales progresivas que aseguran que la carga tributaria efectiva aumente con el nivel de patrimonio sin llegar a ser completamente la tarifa marginal. Por ejemplo, un contribuyente con un patrimonio líquido de 2.500.000 UVT (cerca de \$131.000 millones), con una tarifa marginal de hasta 5%, tributaría efectivamente el 3,2% de su patrimonio.

Umbrales y tarifas del impuesto al patrimonio año gravable 2026

	Umbrales en UVT		Umbrales en Pesos		Tarifa Marginal	Tarifa Efectiva de Tributación*	No. Contribuyentes
	Desde	Hasta	Desde	Hasta			
>	0	40.000	0	2.094.960.000	0,0%	0,0%	595
>	40.000	70.000	2.094.960.000	3.666.180.000	0,5%	0,2%	76.062
>	70.000	120.000	3.666.180.000	6.284.880.000	1,0%	0,5%	17.231
>	120.000	240.000	6.284.880.000	12.569.760.000	2,0%	1,3%	8.422
>	240.000	2.000.000	12.569.760.000	104.748.000.000	3,0%	2,8%	2.956

⁵⁶ OECD. (2024). *Income and wealth inequalities*. En *Society at a Glance 2024: OECD Social Indicators*. OECD Publishing, Paris.

⁵⁷ Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press.

>	2.000.000	∞	104.748.000.000	∞	5,0%	3,2%	66
Total							105.332

Fuente: Cálculos MHCP.

Nota: Para el cálculo de la tarifa efectiva de tributación se considera que el patrimonio en cada umbral corresponde a su límite superior; en el caso del último umbral, se supone un patrimonio equivalente a 2.500.000 UVT. Adicionalmente, se contempla una UVT para 2026 de \$52.374.

Finalmente, desde la perspectiva de la política fiscal, la medida contribuye a diversificar las fuentes de recaudo, reducir la dependencia de impuestos indirectos y fortalecer el carácter progresivo del sistema tributario. La definición de nuevos umbrales y tarifas marginales, que van desde el 0,5% para patrimonios entre 40.000 y 70.000 UVT hasta el 5% para patrimonios superiores a 2.000.000 de UVT, permite aumentar la tributación efectiva sobre el segmento con mayores activos, en particular sobre el 0,1% de la población con mayor riqueza, sin afectar de manera desproporcionada a otros contribuyentes. De esta forma, el impuesto al patrimonio se consolida como un instrumento relevante para avanzar en los objetivos de equidad, sostenibilidad fiscal y estabilidad macroeconómica que orientan la política fiscal del Estado.

1.5. Sobretasa a instituciones financieras:

La determinación de la sobretasa aplicable a las instituciones financieras se sustenta en el principio de equidad tributaria, con el objetivo de corregir las asimetrías existentes en la distribución de la carga fiscal entre los distintos sectores económicos.

Si bien es cierto la Ley 2277 de 2022⁵⁸ estableció hasta 2027 una sobretasa de 5% al sector financiero en el impuesto sobre la renta, con el objetivo de equiparar su carga tributaria frente a la de otros sectores de la economía, de acuerdo con los cálculos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, elaborados con información de la DIAN, el sector financiero y los bancos comerciales continúan ubicándose en una posición relativamente favorable en términos de tasas efectivas del impuesto sobre la renta, ocupando el tercer y cuarto lugar entre los sectores económicos en 2024 (Gráfico 2). Esta evidencia pone de manifiesto la persistencia de asimetrías relevantes en la distribución sectorial de la carga tributaria, lo que justifica la adopción de medidas adicionales orientadas a su corrección.

Tasas efectivas de tributación (TET) del impuesto de renta por sector en 2024

Fuente: Cálculos MHCP con información DIAN.

En este sentido, el Gobierno nacional ha identificado que la estructura del sistema tributario colombiano incorpora múltiples tratamientos preferenciales, derivados de beneficios fiscales, regímenes especiales, zonas francas y tarifas reducidas aplicables a diversos sectores económicos. Estas diferencias generan una distribución no homogénea de la carga impositiva, contraria a los principios de equidad horizontal en el recaudo intersectorial, lo que hace necesario exigir un mayor esfuerzo contributivo a aquellos sectores que, como el financiero, mantienen una posición favorable en términos de tributación efectiva.

En consecuencia, desde el enfoque de política fiscal, la sobretasa busca fortalecer la equidad tributaria entre sectores y aumentar el recaudo de manera

⁵⁸ "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones."

focalizada, sin recurrir a medidas generalizadas o de carácter regresivo. La selección del sector financiero como sujeto pasivo responde, así, a su capacidad contributiva y a su posición relativa dentro del sistema tributario. En línea con lo anterior, como se evidencia en el ejercicio contrafactual de aplicar la sobretasa el sector financiero no se ubicaría entre los cinco sectores con mayor tasa efectiva de tributación (TET), lo cual refuerza la medida desde la perspectiva de equidad, al no generar una afectación desproporcionada y contribuir a una mayor homogeneidad en la carga intersectorial.

Así, se reconoce la capacidad contributiva del sector financiero y procura corregir las asimetrías identificadas, sin alterar de manera desproporcionada la estructura del sistema tributario. Bajo estos criterios, el sujeto pasivo son las instituciones financieras, el hecho generador corresponde a la obtención de renta gravable y la tarifa se fija en 15% adicionales para 2026. En términos de recaudo, se estima que la medida generará ingresos adicionales del orden de \$1,2 billones en 2026, contribuyendo de manera suficiente y oportuna a la financiación del PGN de ese año.

1.6. Impuesto Nacional al Consumo a bienes de lujo

El incremento de la tarifa al 19% del impuesto nacional al consumo aplicable a bienes considerados de lujo, tales como automóviles, motocicletas de alto cilindraje, yates, barcos y aeronaves, clasificados en las partidas arancelarias 87.11 y 89.03 del artículo 512-3 del Estatuto Tributario, así como aquellos señalados en el artículo 512-4 del Estatuto Tributario, fue una medida adoptada con el propósito de restablecer la equidad y la coherencia interna del sistema tributario.

El Impuesto Nacional al Consumo fue creado mediante la Ley 1607 de 2012 como respuesta a las limitaciones en el cumplimiento del IVA en determinados sectores de la economía⁵⁹, caracterizados por altos niveles de informalidad, y desde su entrada en vigencia incorporó un tratamiento diferenciado para bienes de lujo. Inicialmente, la tarifa máxima de este impuesto se fijó en 16%, en equivalencia con la tarifa general del IVA vigente en ese momento.

Posteriormente, con la expedición de la Ley 1819 de 2016, la tarifa general del IVA fue incrementada del 16% al 19%, sin que se introdujeran modificaciones correspondientes en la estructura tarifaria del impuesto nacional al consumo, lo que generó una desarticulación entre ambos tributos y afectó la coherencia del sistema tributario. Esta situación impidió que el impuesto al consumo continuara cumpliendo plenamente su función como instrumento equivalente al IVA en el gravamen de determinados bienes, particularmente aquellos considerados de lujo.

En este contexto, el aumento de la tarifa del Impuesto Nacional al Consumo al 19% durante el año gravable 2026 responde a la necesidad de corregir esta asimetría, alineando la tarifa máxima de este impuesto con la tarifa general del IVA actualmente vigente. Asimismo, esta medida se fundamenta en criterios de equidad y progresividad, debido a que concentra el mayor esfuerzo tributario en bienes no esenciales y de alto valor, cuyo consumo se encuentra asociado principalmente a hogares de mayores niveles de ingreso.

⁵⁹ OCDE. (2021). *Comisión de expertos en beneficios tributarios*.

Adicionalmente, otros bienes que se consideran de lujo como motocicletas con motores superiores a 200 c.c., y yates, barcos y embarcaciones que están a una tarifa del 8% pasan a tener una tarifa del 19% para el año 2026.

Así las cosas, la implementación de estas medidas pretenden fortalecer el recaudo, mejorar la coherencia del sistema tributario y contribuir al cumplimiento de los objetivos de la política fiscal en el corto plazo.

1.7. Impuesto especial del sector de extracción de petróleo crudo y carbón

El Gobierno nacional identifica la importancia de reducir la dependencia estructural de las actividades minero-energéticas, las cuales representaron en promedio el 52% de la canasta exportadora total entre 2015 y 2024, con una participación de 45,8% en el último año y 35,9% en lo corrido hasta noviembre del 2025⁶⁰.

Esta dependencia se ve agravada por externalidades negativas documentadas, como la remoción de coberturas vegetales, penetración de población nueva a zonas reservadas, alternación de los patrones naturales de drenaje, contaminación de aguas superficiales y acuíferos, entre otros (Avellaneda, 2009)⁶¹. Adicionalmente, zonas con alto nivel de extracción de recursos naturales no renovables mantienen altos grados de desigualdad en tenencia de tierras y una formalidad laboral rezagada frente a la media nacional (Fedesarrollo, 2018)⁶².

Asimismo, estas actividades generan emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) con efectos sobre el medio ambiente. En 2021 estos productos representaron el 5,4% de las emisiones totales de GEI (Ministerio de Ambiente, 2022)⁶³. De este modo, la medida busca desincentivar estas actividades contaminantes para reducir la huella de carbono, tomando como referencia técnica el caso de China, donde un impuesto similar logró recortar un 3,8% las emisiones directas de CO₂⁶⁴.

Bajo el análisis de capacidad contributiva, los datos permiten identificar que el sector extractivo posee una rentabilidad alta en comparación con el resto de la economía; por ejemplo, en 2024, el margen de ganancia⁶⁵ de la explotación de minas y canteras fue del 64,7%, superando en 22,4% el promedio nacional. En línea con esto, se observó que la renta líquida (aproximación fiscal de utilidad) como porcentaje de ingresos (margen) en 2023 fue del 16,8% para petróleo y 21,1% para carbón, cifras superiores al promedio de la actividad de explotación de minas y canteras que asciende a 16,5%, y muy superiores a los márgenes

⁶⁰ DANE. (2025). Colombia, exportaciones de café, carbón, petróleo y sus derivados, ferroníquel y no tradicionales, según valores y toneladas métricas.

⁶¹ Avellaneda, A. (2009). *Petróleo e impacto ambiental en Colombia*. Revista de la Universidad Nacional (1944-1992), 6(24), 21-28.

⁶² Fedesarrollo. (2018). *Informe de Fedesarrollo a Ecopetrol S.A. Estudio sobre el impacto de la actividad petrolera en las regiones productoras de Colombia*. Caracterización departamental Meta. Cuadernos de Fedesarrollo. No. 63.

⁶³ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Inventario Nacional de Emisiones y Absorciones de Gases de Efecto Invernadero-INGEI.

⁶⁴ Li, J., Wang, X. & Zhang, Y. (2012). *Is it in China's interest to implement an export carbon tax?* Energy Economics. 34(6):2072–2080. DOI: 10.1016/j.eneco.2012.02.012.

⁶⁵ En este caso, el margen de ganancia se calculó como el excedente bruto de explotación sobre el valor agregado generado, por actividad económica.

de sectores estratégicos como la agricultura (6,8%), la construcción (9,1%) o las industrias manufactureras (6,3%).

Adicionalmente, la medida se sostiene sobre el argumento de la Transición Energética Justa, que busca la sustitución progresiva de los combustibles fósiles por Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNECR), garantizando un sistema energético más equitativo, sostenible e integrando dimensiones de justicia ambiental, climática y social. Esta transición energética se concibe como justa en tanto busca equilibrar de manera equitativa las cargas y beneficios de los proyectos minero-energéticos y sus transformaciones, reconoce la coexistencia de distintas visiones de futuro y marcos normativos, y parte del reconocimiento de los daños causados, junto con la voluntad de garantizar su no repetición.⁶⁶ Desde esta perspectiva, la medida materializa el principio de que quienes generan mayores impactos ambientales y sociales contribuyen en mayor medida a la financiación de las políticas públicas necesarias para su mitigación, reconversión y reparación, sin desconocer los principios de equidad y capacidad contributiva.

El Gobierno nacional optó por gravar a los agentes económicos que realizan la primera venta interna o desde el territorio nacional, así como la exportación de hidrocarburos y carbón, por tratarse de los momentos económicos en los que se materializa la generación de renta, y, por ende, el momento en el que se puede reconocer las externalidades negativas asociadas a estas actividades. Dado esto, se definieron como hechos generadores, la primera venta y la presentación y aceptación de la solicitud de autorización de embarque al resto del mundo de los bienes clasificados en las partidas arancelarias 27.01 y 27.09.

Los sujetos pasivos fueron definidos atendiendo a criterios de capacidad contributiva, al enfocarse en personas naturales o jurídicas con rentas líquidas ordinarias iguales o superiores a 50.000 UVT, incluyendo las rentas de sus vinculados económicos, evitando afectar a pequeños mineros. La base gravable fue estructurada sobre el valor de la operación (valor de venta o valor FOB, según corresponda), como una aproximación de los ingresos generados por la actividad, mientras que la tarifa del 1% busca asegurar un recaudo efectivo sin desincentivar la actividad económica.

1.8. No Deducibilidad de regalías:

Desde una perspectiva técnica, el pago de las regalías debe ser considerado como una contraprestación económica que las empresas dedicadas a la extracción de recursos naturales no renovables (RNNR) le pagan al Estado colombiano por su derecho de explotación. Por esta razón, las regalías representan un pago ineludible al Estado por la explotación de un activo de su propiedad que no incrementan el patrimonio del contribuyente.

Lo anterior, se encuentra sustentado en el artículo 332 de la Constitución Política el cual establece que los RNNR contenidos en el subsuelo colombiano pertenecen al Estado, así como por el artículo 360 que establece que por el derecho de explotación de estos recursos se causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte, incluido los tributos que establece el Estado en el ejercicio de su función.

⁶⁶ Ministerio de Energía. Diagnóstico base para la Transición Energética Justa. Disponible en: <https://www.minenergia.gov.co/es/micrositios/transicion-energetica-justa/>.

Bajo este marco, se reconoció que actualmente, la deducibilidad de las regalías en la determinación de la renta líquida del impuesto de renta y complementarios representa un beneficio tributario que tiene un impacto negativo sobre las finanzas públicas, en tanto reduce el recaudo potencial que podría tener el Estado bajo un escenario en el cual estas no fuesen deducibles.

En este sentido, la deducibilidad de las regalías se constituye como un beneficio discrecional otorgado por el Estado a los contribuyentes, que puede ser modificado dadas las condiciones macroeconómicas y fiscales que atraviesa el país, así como por otros criterios sociales y ambientales, respetando la capacidad económica real de los contribuyentes. Como principales consideraciones se tuvo de presente que, dadas las necesidades fiscales planteadas en el marco de la declaratoria de emergencia económica, resulta insostenible mantener dicho beneficio y que sea la Nación quien asuma la detracción de las regalías por la explotación de los recursos no renovables de todos los ciudadanos. Lo anterior, teniendo especial consideración de las externalidades negativas que tienen las actividades extractivas sobre el medio ambiente, dada su alta intensidad en emisiones de gases efecto invernadero (GEI) y demás efectos derivados de su operación.

Puntualmente, la literatura académica sugiere que la explotación de hidrocarburos y minería puede afectar la calidad del aire y el agua de poblaciones cercanas a su operación⁶⁷, deteriorando potencialmente su bienestar y salud. Adicionalmente puede derivar en una degradación de suelo⁶⁸ que impida de manera eficiente su reacondicionamiento para el desarrollo de otro tipo de actividades como la agricultura.

A estos efectos medioambientales se suman fenómenos sociales previamente mencionados, como la desigualdad en la tenencia de tierras y la baja formalidad laboral⁶⁹ en zonas intensivas en extracción de RNNR, se consideró que esta actividad debía continuar aportando a financiar el gasto social en Colombia en medio de una coyuntura fiscal retadora.

En este sentido, la modificación al tratamiento tributario asociado al pago de los costos asociados al pago de las regalías en el impuesto de renta, se enmarca en consideración a la importancia de que las empresas dedicadas a la explotación de recursos no renovables contribuyan al financiamiento de la emergencia económica y a la necesidad de aminorar las externalidades negativas generadas por la actividad.

Puntualmente, se consideró de manera especial que esta modificación preservara la equidad horizontal y vertical, así como respetara el principio de no confiscatoriedad, dado lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-489 de 2023. En este sentido, se garantizó un tratamiento igualitario para los contribuyentes que realizaran el pago de sus regalías tanto en dinero como en especie, y se permitió que la regalía pagada sea deducible en aquellos escenarios en que, debido a una reducción de los precios de venta de los recursos naturales

⁶⁷ Jill E. Johnston, Esther Lim, Hannah Roh. (2019). *Impact of upstream oil extraction and environmental public health: A review of the evidence*. Science of The Total Environment. Volume 657. Pages 187-199.

⁶⁸ Abdel- Sharkawy, J. (2022). *Fossil fuel extraction and its environmental impact*. International Journal Of Geoagrophy. 4(1). Pages 219-222.

⁶⁹ Fedesarrollo. (2018). *Informe de Fedesarrollo a Ecopetrol S.A. Estudio sobre el impacto de la actividad petrolera en las regiones productoras de Colombia. Caracterización departamental Meta*. Cuadernos de Fedesarrollo. No. 63.

no renovables, la prohibición de deducción de las regalías implicaría que la empresa no haya obtenido ningún excedente económico.

El diseño normativo contenido en el artículo 14 del Decreto 1474 de 2025, permite que la proporción no deducible del pago de las regalías sobre el impuesto de renta corresponda únicamente al costo de producción del volumen de recursos sobre el cual se paga la contraprestación, independientemente si el contribuyente realiza el pago en especie o en dinero. Esto permite que el impacto sobre el impuesto a cargo que recaería sobre las empresas sea menor frente al diseño previamente establecido en la Ley 2277 de 2022 y el cual fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional.

En atención a las consideraciones previamente expuestas, el diseño normativo contenido en el artículo 14 del Decreto 1474 de 2025 aplica los lineamientos establecidos por la Corte en tanto: 1) garantiza la equidad entre contribuyentes; 2) establece un mecanismo de protección del principio de no confiscatoriedad en eventos en que los precios internacionales puedan generar pérdidas a las empresas, y en este sentido permitiría el tratamiento de las regalías como costo o gasto.

En detalle, bajo el actual diseño normativo la restricción de deducción del pago de regalías sobre el impuesto de renta está en función del costo asociado a la contraprestación independientemente de la forma de pago. Así, un contribuyente que pague las regalías en especie y otro que lo haga en dinero, teniendo ambos una posición económica equivalente, enfrentan una carga tributaria igual, como se muestra en la siguiente Tabla. En un escenario hipotético donde dos agentes presentan una estructura de costos y un volumen de producción idénticos, el impuesto a cargo resulta exactamente el mismo.

Simulación Pago Impuesto de Renta – No Deducibilidad de Regalías

Concepto	Ley 2277 de 2022		Decreto 1474 de 2025	
	Dinero	Especie	Dinero	Especie
Ingresos	1.000	900	1.000	900
Gastos	700	670	770	670
Extracción	100	100	100	100
Transporte	100	90	100	90
Comercialización	100	90	100	90
Fijos	400	400	400	400
Regalías pagadas	80	-	80	-
Estimación costo	-	10	10	10
Renta líquida gravable	300	230	230	230
Impuesto a cargo	105	80,5	80,5	80,5

Fuente: Cálculos MHCP.

Por su parte, en el párrafo del artículo 14 del Decreto 1474 de 2025 se estableció que: *"La regalía pagada podrá ser deducida en aquellas coyunturas en que, debido a una reducción de los precios de venta de los recursos naturales no renovables, la prohibición de deducción de las regalías prevista en este artículo implicaría que exista una renta líquida gravable positiva a pesar de que la empresa no haya obtenido ningún excedente económico."*

Bajo este mecanismo se garantiza la protección del principio de no confiscatoriedad, toda vez que siempre que un contribuyente no registre un resultado económico positivo durante la vigencia tendrá derecho a deducir el

pago de las regalías dentro de su impuesto de renta. De esta manera, se preserva la proporcionalidad y se evitan cargas excesivas sobre aquellos contribuyentes que cuenten con una capacidad contributiva real limitada.

En este sentido, es importante señalar que, frente al diseño normativo de la Ley 2277 de 2022, el diseño propuesto en el decreto, al permitir que la proporción no deducible del pago de las regalías sobre el impuesto de renta corresponda únicamente al costo de producción del volumen de recursos sobre el cual se paga la contraprestación, reduce significativamente la carga fiscal generada sobre las empresas que pagan la regalía en dinero. Como se evidencia en la Tabla, el impuesto a cargo entre escenarios se reduce, contribuyendo a garantizar la no confiscatoriedad de la medida.

1.9. Impuesto al consumo de productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores

El consumo de tabaco constituye una de las principales amenazas para la salud pública, con un saldo anual de aproximadamente 8 millones de muertes a nivel mundial, que incluye tanto a fumadores activos como pasivos (OMS, 2023)⁷⁰. Entre las enfermedades atribuibles al tabaquismo se encuentran las neumopatías, cardiopatías, enfermedades respiratorias crónicas, cáncer y diabetes (OMS, 2021)⁷¹. El consumo de tabaco además genera efectos sobre la sociedad en general que se materializan en mayores costos en salud pública, pérdida de productividad laboral y mortalidad prematura.

En años recientes, además del uso de cigarrillos convencionales, ha aumentado significativamente el consumo de vapeadores o cigarrillos electrónicos, especialmente entre la población joven, quienes superan la tasa de crecimiento en adultos (OMS, 2024)⁷². El Estudio de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar de 2022 encuentra que el 11% de este grupo poblacional reportó consumir cigarrillos electrónicos en el último mes (prevalencia-mes), frente a 4,5% en el consumo de cigarrillo convencional⁷³.

El incremento en el consumo de vapeadores o cigarrillos electrónicos representa una amenaza emergente para la salud pública. Diversos estudios han documentado efectos adversos asociados al uso de estos dispositivos, como lesiones pulmonares (EVALI), inflamación sistémica y disfunción endotelial, lo que incrementa el riesgo de enfermedades cardiovasculares (Flores Fiallos, 2024)⁷⁴.

Los vapeadores se han convertido en una nueva vía de administración de nicotina, generando dependencia y múltiples efectos nocivos en sus consumidores. Niños, adolescentes y jóvenes son particularmente vulnerables,

⁷⁰ OMS. (2023). *Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2023: proteger a la población del humo de tabaco. Resumen ejecutivo*. <https://www.who.int/es/publications/i/item/9789240077485>.

⁷¹ OMS. (2021). *Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2021: abordar los productos nuevos y emergentes*.

⁷² OMS. (2024). *Tabaco: cigarrillos electrónicos*. <https://www.who.int/es/news-room/questions-and-answers/item/tabaco-cigarrillos-electronicos>.

⁷³ Ministerio de Justicia y del Derecho – Observatorio de Drogas de Colombia. Ministerio de Educación Nacional (2022). *Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas Colombia en población escolar 2022*. Bogotá DC.: ODC. <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Documents/Publicaciones/Estudio%20nacional%20escolares.pdf>.

⁷⁴ Flores Fiallos, S. L. (2024). *Impacto de vapeadores o cigarrillos electrónicos en la salud: una revisión de la evidencia científica*. LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades, 5(5), 1067–1075. <https://doi.org/10.56712/latam.v5i5.2669>.

presentando una mayor incidencia de síntomas bronquíticos entre los usuarios adolescentes de cigarrillos electrónicos (Accinelli, Lam & Tafur, 2020)⁷⁵.

Si bien, es de conocimiento general los efectos nocivos de estos productos, de acuerdo con el Global Tax Program del Banco Mundial⁷⁶ los consumidores enfrentan retos para controlar su demanda. Esto es resultado de una sobrevaloración del disfrute actual en comparación con los costos sobre su salud que enfrentarán a futuro. Este fenómeno se agrava cuando se evidencia que el consumo de tabaco es incluso más alto entre aquellos consumidores que están menos informados sobre salud y nutrición.

El Estado encuentra en los impuestos sanitarios una estrategia para reducir los costos sociales provenientes del consumo de tabaco y sucedáneos. Los costos sociales incluyen, el mayor gasto en servicios de salud, la reducción en el número de años productivos para esta población, la disminución en el capital humano y la reducción en el crecimiento económico. Según la OMS (2023)⁷⁷, aumentar los precios mediante impuestos es la medida más efectiva para reducir el consumo de tabaco. A su vez, esto permite reducir la carga creciente del tabaquismo sobre el sistema de salud, ya que, en Colombia, los costos sanitarios asociados a enfermedades relacionadas con el consumo de tabaco superan los \$6,5 billones de pesos anuales de 2017, a los que se suman \$11 billones por pérdidas de productividad (PNUD, 2019)⁷⁸.

Adicionalmente, Colombia, como parte de los países miembros de la OMS, está llamada a adoptar respuestas regulatorias estrictas, incluyendo medidas de precios e impuestos sobre productos nocivos. En este mismo sentido, un concepto emitido por la Organización Panamericana de la Salud⁷⁹ dirigido al Congreso de la República recoge las recomendaciones esenciales del Manual de impuestos al tabaco de la OMS para un diseño adecuado de estos impuestos, así:

- Que a los Productos de Tabaco Calentado se les aplique la misma estructura y tasas de impuesto que a los cigarrillos.
- Que a los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares sin Nicotina (SSSN) se le aplique una tasa lo suficientemente alta de modo que desincentive su uso en jóvenes y no fumadores y que el impuesto se aplique por igual a los sistemas de administración con y sin nicotina.
- Que se considere la posibilidad de gravar a los dispositivos utilizados para consumir los SEAN y los SESN, y para el consumo de PTC.

⁷⁵

Accinelli, R. A., Lam, J., & Tafur, K. B. (2020). *El cigarrillo electrónico: un problema de salud pública emergente*. Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública, 37(1), 122–128. <https://doi.org/10.17843/rpmesp.2020.371.4780>.

⁷⁶ Lane, C., Blecher, E., Bloom, D., Nagy, J., Ozer, C., Prinz, D. (2022). *Why Health Taxes Matter: A Mechanism to Improve Health and Revenue Outcomes*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/0994466002132366565/pdf/IDU036b3c4370c15f047e2087a3029ed3a36321f.pdf>.

⁷⁷

OMS. (2023). *Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2023: proteger a la población del humo de tabaco. Resumen ejecutivo*. <https://www.who.int/es/publications/i/item/9789240077485>.

⁷⁸ PNUD, Secretaría del CMCT de la OMS, OPS, & RTI. (2019). *El Caso a favor de la Inversión en la Implementación del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco en Colombia*.

⁷⁹ OPS. (2024). *Opinión técnica sobre el Proyecto de Ley No. 308/2023 "Por medio del cual se actualiza el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado" en comparación con el Proyecto de Ley No. 228/2024C "Por el cual se crean medidas fiscales de prevención en salud pública en materia de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento"*.

La normatividad vigente, de acuerdo con el estudio del Banco Mundial⁸⁰, requiere una mejora tanto en la estructura del impuesto como en la tarifa. En primer lugar, la normativa vigente aun no reconoce la heterogeneidad del mercado, pues no contempla la sustitución entre productos similares más económicos. Y, en segundo lugar, el precio del tabaco en Colombia presenta un rezago frente a otros países, aun reconociendo que este impuesto ha sido aplicado casi a nivel global. Las cifras del estudio señalan que el precio del país se encuentra por debajo de más de la mitad de los países del mundo.

Por lo cual, el Decreto contempla una serie de cambios sobre el componente ad valorem y específico del impuesto al tabaco y sucedáneos. Se aplicarán impuestos a todos los productos que contienen tabaco, así como a sus sucedáneos e imitadores, incluyendo los vapeadores y cigarrillos electrónicos.

En particular, se establece un impuesto ad valorem del 10% para la presentación sólida, como los cigarrillos en cajetilla o sin cajetilla, y establecer un impuesto ad valorem del 30% para la presentación líquida en vapeadores o cigarrillos electrónicos. En cuanto al componente específico del impuesto, se aumenta el gravamen para la presentación sólida en cajetilla de 20 unidades a \$11.200 y para la presentación sólida no en cajetilla el impuesto pasaría \$891 por gramo. Finalmente, se incluiría un impuesto específico para la presentación líquida de \$2.000 por mililitro.

Como resultado de estas modificaciones se espera maximizar el impacto sanitario y fortalecer el impuesto para lograr un precio de mercado homogéneo entre productos nocivos similares. Esta medida tendría como objetivo la reducción del consumo de este tipo de productos mediante un aumento en el precio, siendo una estrategia eficaz para mitigar los daños sanitarios derivados del tabaquismo.

Se estima que el precio de los cigarrillos aumentaría en un 57,7% y el de los vapeadores en un 57,2%. Este ajuste acercaría los precios nacionales de los cigarrillos a los estándares observados en otros países de América y contrarrestaría parcialmente el rápido descenso de los precios de los sucedáneos. La OMS recomienda que los impuestos al tabaco representen al menos el 75% del precio final de la cajetilla, con el fin de lograr una reducción significativa en el consumo (OMS, 2015)⁸¹. Con la implementación de estas medidas, se proyecta una disminución en el consumo de cigarrillos: de 409 millones de cajetillas de 20 unidades a 244 millones, lo que representa una reducción del 40,4%. Asimismo, se estima una caída en el consumo de vapeadores, pasando de 134 millones de mililitros millones a 67 millones de mililitros, equivalente a una reducción del 49,9%.

1.10. Reducción de sanciones e intereses moratorios para los sujetos con obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, y medidas transitorias de normalización

Con estas medidas se busca fomentar el diálogo entre la administración y los contribuyentes, reducir las cargas procesales de la DIAN y de la jurisdicción contenciosa administrativa, y ofrecer a los contribuyentes un procedimiento más

⁸⁰ Banco Mundial. (2024). *Impuestos sanitarios en Colombia: monitoreo, evaluación y oportunidades de mejora en gobernanza (Spanish)*. Reporte técnico confidencial no publicado. Washington, D.C.: Global Tax Program, World Bank Group.

⁸¹ OMS. (2015). Informe sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2015: aumentar los impuestos al tabaco. <https://www.who.int/es/publications/i/item/WHO-NMH-PND-15.5>

ágil y menos costoso para solucionar sus diferencias. Los acuerdos alcanzados en este marco podrán generar reducción de intereses y sanciones, lo que constituye un incentivo al uso de este mecanismo.

El Decreto contempla disposiciones con impacto inmediato en el recaudo y orientadas a la reducción de litigios y reclamaciones administrativas, por lo que se permite a los contribuyentes ponerse al día con sus obligaciones pendientes mediante el pago del capital y una reducción significativa de intereses y sanciones, generando recursos inmediatos para el fisco. Además, se establece un procedimiento especial para la conciliación de controversias, lo cual permitirá resolver litigios de gran impacto económico y descongestionar los procesos en curso.

Frente al impuesto de normalización tributaria, se crea un tributo de carácter temporal aplicable a activos omitidos, subvalorados y pasivos inexistentes, con una tarifa del 19%. Este mecanismo, ya utilizado con éxito en anteriores reformas tributarias, permitirá sincerar patrimonios, ampliar la base gravable real y reducir la opacidad en la información tributaria. A su vez, generará un recaudo extraordinario de corto plazo que contribuirá a la sostenibilidad fiscal.

2. Medidas adoptadas en el Decreto 044 de 2026.

2.1. Antecedentes

Durante la emergencia el Presidente puede dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, siempre que guarden relación directa y específica con el estado de emergencia.

El artículo 365⁸² de la Constitución Política de Colombia establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y es deber estatal asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes. A su vez, en el artículo 368⁸³ de la Carta Política se autoriza a la Nación, departamentos y municipios a conceder subsidios para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.

De igual forma, la Ley 143 de 1994⁸⁴, que rige el sector eléctrico, define que la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad están destinadas a satisfacer necesidades colectivas primordiales y por ello son servicios públicos de carácter esencial, obligatorio y solidario. Por lo

⁸² ARTÍCULO 365. *Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.*

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

⁸³ ARTÍCULO 368. *La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.*

⁸⁴ *Por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia energética.*

que esta Ley orienta la tarifa por principios de solidaridad y equidad, de modo que los usuarios de estratos 1, 2 y 3 reciban una tarifa subsidiada; el faltante de recursos para financiar dichos subsidios debe ser cubierto por el Presupuesto General de la Nación, así cuando el Gobierno nacional incumple con estos aportes, las empresas dejan de recibir un gran porcentaje de la energía efectivamente entregada, lo que puede afectar la continuidad del servicio.

La Ley 142 de 1994⁸⁵, marco de los servicios públicos domiciliarios, señala que el Estado interviene en los servicios públicos para garantizar la calidad del bien objeto del servicio, ampliar la cobertura compensando la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios y asegurar su prestación continua e ininterrumpida, de igual forma, define que todos los servicios públicos a los que se aplica la ley se consideran esenciales y que los municipios deben asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos.

2.1.1. Reconocimiento jurisprudencial de la energía como servicio esencial

La Corte Constitucional ha reforzado la naturaleza esencial del servicio de energía, por ejemplo, en la sentencia T-206 de 2021 afirmó que la Constitución y la legislación colombiana reconocen la energía eléctrica como un servicio público esencial⁸⁶, la jurisprudencia la considera un bien público esencial y un servicio indispensable, y la falta de dicho servicio está íntimamente ligada al aumento de la pobreza y afecta de manera especial a los sujetos de protección constitucional⁸⁷.

En otra sentencia, esto es la Sentencia T-401 de 2022, la Corte recordó que asegurar la prestación de determinados servicios públicos es una de las principales herramientas del Estado para materializar los derechos sociales fundamentales y que el artículo 365 de la Constitución impone al Estado el deber de asegurar su prestación eficiente, dichas consideraciones refuerzan que la interrupción del servicio público de energía por falta de financiación de los subsidios impacta derechos fundamentales como la vida digna, la salud, la educación y la vivienda.

2.2. Obligaciones atrasadas de origen legal y contractual

2.2.1. El Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

En cumplimiento de los artículos 2 y 365 de la Constitución Política de Colombia, la SSPD es la entidad encargada de liderar la implementación de las soluciones empresariales que garanticen en el largo plazo una eficiente y oportuna prestación de los servicios públicos domiciliarios. Asimismo, el artículo 58 de la Ley 142 de 1994 facultó a la SSPD para tomar posesión de las empresas que presten servicios públicos e incumplan de manera reiterada los índices de eficiencia, los indicadores de gestión y las normas de calidad definidas.

⁸⁵ Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

⁸⁶ (...), i) la Constitución y la legislación colombiana reconocen la energía eléctrica como un servicio público esencial; ii) la jurisprudencia la considera un bien público esencial y un servicio indispensable para la población del país; iii) la falta de dicho servicio está íntimamente relacionada con el aumento de la pobreza y, por tanto, el acceso al servicio tiene una relación inversamente proporcional con el aumento de esta; y iv) su ausencia afecta particularmente a sujetos de especial protección constitucional.

⁸⁷ "(...), la falta de dicho servicio está íntimamente relacionada con el aumento de la pobreza y, por tanto, el acceso al servicio tiene una relación inversamente proporcional con el aumento de esta; y iv) su ausencia afecta particularmente a sujetos de especial protección constitucional"

El legislador, mediante el artículo 132 de la Ley 812 de 2003, facultó a la SSPD para constituir un patrimonio autónomo denominado Fondo Empresarial. Este fondo tiene como finalidad fortalecer el ejercicio de las funciones asignadas por la Constitución y la ley a la SSPD, respecto de los procesos de toma de posesión de las empresas prestadoras, para con ello garantizar la calidad y la continuidad en la prestación del servicio.

Posteriormente, los artículos 103 de la Ley 1151 de 2007 y 247 de la Ley 1450 de 2011, facultaron a la SSPD para mantener el Fondo Empresarial, al cual ingresarían, entre otros, los recursos generados por la imposición de multas por parte de la entidad en ejercicio de sus funciones. De igual manera, el artículo 227 de la Ley 1753 de 2015 —Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018— dio continuidad al Fondo Empresarial, manteniendo su administración en cabeza de la SSPD, con el fin de apoyar las etapas de administración temporal o liquidación de las empresas en toma de posesión, así como la gestión financiera, técnica, legal y logística que requiriera la Superintendencia.

Más adelante, el artículo 16 de la Ley 1955 de 2019 modificó el artículo 227 de la Ley 1753 de 2015 y estableció que el Fondo Empresarial continuaría funcionando con vocación de permanencia, a través de un patrimonio autónomo cuyo ordenador del gasto es el Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios. En virtud de esta disposición, el Fondo puede financiar a las empresas en toma de posesión para garantizar el pago de obligaciones laborales y salvaguardar la prestación del servicio, así como apoyar estudios, actividades técnicas, legales, financieras y logísticas requeridas tanto por la SSPD como por las empresas intervenidas. De manera excepcional, el Fondo Empresarial podrá destinar recursos a las empresas intervenidas para garantizar la viabilidad de los esquemas de solución a largo plazo que aseguren la sostenibilidad financiera y operativa de la prestación del servicio público.

Asimismo, la Ley 1955 de 2019 reforzó la capacidad financiera del Fondo Empresarial al autorizarlo para acceder a operaciones de crédito interno o externo con respaldo de la Nación, sin que sea necesario constituir las contragarantías ordinariamente exigidas ni realizar aportes al Fondo de Contingencias. De igual manera, en los casos en que el crédito sea otorgado directamente por la Nación a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la norma dispuso que no se requerirá el otorgamiento de garantías a favor de esta entidad, con el fin de facilitar el acceso a recursos y asegurar la continuidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios por parte de las empresas en toma de posesión.

En la actualidad, a través del Fondo Empresarial se financian varios procesos de toma de posesión en diferentes regiones del país, orientados a garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios y la protección de los usuarios. Entre estos procesos se destacan los adelantados con fines liquidatorios en empresas como ACUECAR, ESPUFLAN, EMPREVEL, ESSMAR, EMDUPAR, P&K y AIR-E, en los cuales el Fondo apoya financieramente la administración de los recursos y las acciones necesarias para la gestión ordenada de las obligaciones laborales, contractuales y operativas.

Asimismo, el Fondo Empresarial respalda procesos bajo modalidad de administración, como el caso de EAAAY Yopal, cuyo objetivo es preservar la sostenibilidad técnica y financiera del servicio de acueducto y alcantarillado. De igual manera, se incluyen procesos de liquidación, tales como ELECTROLIMA,

EPQ, EMSIRVA y ELECTRICARIBE, donde se ha brindado acompañamiento financiero y técnico en el cumplimiento de sus funciones de intervención y liquidación. Finalmente, se encuentra el proceso de COSSERVICIOS, actualmente en administración suspendida, en el cual el Fondo mantiene seguimiento al cumplimiento de las obligaciones derivadas de la medida adoptada.

De esta forma, el Fondo se ha constituido en una herramienta importante para cubrir los problemas operacionales en poblaciones con condiciones socioeconómicas precarias, en donde el Gobierno nacional, a través de este mecanismo, ha adelantado o adelanta algunas de sus inversiones y la estructuración de esquemas de solución para la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

El Fondo Empresarial se ha constituido en una herramienta fundamental en la estructuración de esquemas de solución para la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Dicha herramienta ha permitido mejoras sustanciales de las condiciones de los ciudadanos en regiones con altos niveles de necesidades básicas insatisfechas.

Desde el momento en que se constituyó el patrimonio autónomo del Fondo Empresarial, se han otorgado financiaciones a las empresas intervenidas para los fines descritos en el artículo 227 de la Ley 1753 de 2015, por un monto superior a los COP 8.0 billones de pesos.

A modo de ejemplo, en los procesos de intervención de la empresa de servicios públicos del Distrito de Santa Marta - ESSMAR y de P&K S.A.S E.S.P en la modalidad de Fines Liquidatorios - Etapa de Administración Temporal, el Fondo Empresarial ha sido esencial para la salvaguarda de la prestación del servicio a través de la financiación de actividades propias de la operación y de inversiones con recursos de la Nación o de entidades territoriales. En estos casos, el Gobierno nacional ha realizado inversiones por mcerca de \$14.922.612.000 millones de pesos para ESSMAR y \$25.030.874.330,55 para P&K S.A.S ESP, con las cuales se ha beneficiado a aproximadamente 572.586 habitantes.

En el caso de P&K S.A.S ESP además de las financiaciones que se han otorgado para el cubrimiento del déficit operacional, el Fondo ha destinado recursos por valor de \$11.793.564.795 para superar situaciones de emergencia sanitaria por falta de agua, para abastecer la isla en la etapa de reconstrucción después del desastre natural por el paso del huracán Iota y, en la actualidad, para asegurar la continuidad del servicio al 60% de la población isleña.

2.2.2. Situación financiera del Fondo Empresarial

Conforme lo señalado por el artículo 247 de la Ley 1450 de 2011, modificado por el artículo 227 de la Ley 1753 de 2015, los excedentes de la CREG, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), y la SSPD, así como las multas que esta última imponga, deberán ser transferidos al Fondo Empresarial para que con estos recursos se puedan apoyar, de conformidad con sus disponibilidades, a las empresas que contribuyen al fondo, en los procesos de toma de posesión ordenados por la SSPD.

En virtud de lo anterior, la evolución de los recursos del Fondo Empresarial para el periodo 2025 se presenta en la Tabla. A 30 de septiembre de 2025, se ha

logrado consolidar un saldo disponible de \$168.987 millones.

Flujo de recursos del Fondo Empresarial

DETALLE	jul-25	ago-25	sept-25
SALDO INICIAL	409.742.757.592	412.152.053.218	415.081.276.740
SALDO INICIAL ECA			
Ingreso \$4 /Kwh (Ley 1955 de 2019)	2.348.793	433.366	-
Ingresos de multas	-	-	-
Contribución adicional 1% (Ley 1955 de 2019)	-	-	-
Ingresos de excedentes SSPD	-	-	-
Ingresos de excedentes CRA	-	-	-
Ingresos de excedentes CREG	-	-	-
INGRESOS CANCELACIONES CONTRATOS DE MUTUO			
Reintegros cancelación contratos de mutuo	637.761.337	613.539.440	746.382.770
Reintegros cancelación contratos de mutuo ECA			
Comisión de Garantías CGR (ECA)			
Pignoraciones contratos de mutuo	-	-	-
RENDIMIENTOS OTROS INGRESOS			
Rendimientos recursos propios FE	2.661.600.608	2.218.334.808	2.235.297.727
Rendimientos recursos de terceros	341.478.276	342.361.545	333.577.352
Otros ingresos	-	-	-
TOTAL INGRESOS	3.643.189.014	3.174.669.159	3.315.257.849
EGRESOS			
FINANCIACIONES			
Financiaciones entidades intervenidas	-	-	1.901.256.853
Servicio de deuda créditos bancos y crédito FONSE	-	-	-
Saldos por pagar contratos prestación de servicio 2023			
Pagos por contratos de prestación de servicios	1.161.507.371	195.918.065	1.145.091.138
GMF	4.915.907	977.871	12.285.333
Devolución de multas	-	-	-
Gastos de funcionamiento	6.419.780	2.172.102	-
Gastos de desplazamiento	12.979.500	889.899	1.680.899
Otros egresos	-	-	-
Pagos contratos CaribeMar	-	-	-
Pago Garantía ECA	-	-	-
Retención en la Fuente	36.013.575	41.303.700	19.266.415
RetelVA - IVA	-	-	-
RetelCA	11.728.576	4.184.000	4.037.786
Gastos Bancarios	328.678	-	-
TOTAL EGRESOS	1.233.893.388	245.445.636	3.083.618.425
SALDO FINAL	412.152.053.218	415.081.276.740	415.312.916.165

Fuente: Fuente: Información suministrada por BBVA Asset Management, informe mensual – septiembre 2025.

Cabe anotar que los recursos del Fondo Empresarial, al igual que sus rendimientos financieros, han sido, hasta el momento, suficientes para garantizar las obligaciones de las empresas intervenidas por la SSPD. Ahora bien, el Fondo Empresarial presenta un saldo positivo de alrededor de \$415 mil millones de pesos, sin embargo, tan solo se tiene disponible para la atención de la operación de todas las empresas intervenidas por un monto de \$ 168.987 millones. En vista de lo anterior, y tomando en consideración la estimación de recursos requeridos para Air-e por parte de la SSPD, aún hay un faltante de caja de alrededor para garantizar la operación y realizar abonos parciales

Las fuentes ordinarias de financiación del Fondo Empresarial resultan insuficientes y no oportunas para atender los requerimientos derivados de los procesos de intervención administrativa en el sector de energía eléctrica, los cuales, por su naturaleza, y por la coyuntura actual, demandan recursos inmediatos para garantizar la continuidad de la prestación del servicio y evitar

impactos adversos sobre la operación del sistema interconectado nacional.

2.2.3. La prestación del servicio de energía eléctrica en la Costa Caribe

Tras la expedición de las Leyes 142 y 143 de 1994 se reestructuró el sector eléctrico y se consolidó el Sistema de Transmisión Nacional, permitiendo la participación de inversionistas privados en el mercado de generación.

Sin embargo, con el fenómeno de El Niño de 1997 los precios de la bolsa de energía aumentaron, afectando a las electrificadoras públicas de la Costa Atlántica, que ya enfrentaban reiterados incumplimientos en pagos y un deterioro en sus indicadores. En 1997, la SSPD, como parte de sus funciones, empezó un proceso administrativo para evaluar el estado de CORELCA y las Electrificadora de Guajira, Cesar, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Córdoba; Sucre y Empresa de Energía de Magangué.

A mediados de 1997, la CREG encontró, que CORELCA no era viable expidiendo, mediante la Resolución CREG-124 de julio 29 de 1997, decisiones para la transformación de la empresa. A principios de 1998, las electrificadoras públicas de la costa atlántica antes mencionadas entraron en cesación de pagos de sus obligaciones mercantiles, incurriendo en una de las causales para que la SSPD pudiera tomar posesión de las mismas.

El Documento CONPES 2923 señaló pérdidas no técnicas superiores al promedio nacional (23%), alcanzando 35% en Córdoba y 32% en Cesar y Magdalena, así como bajos niveles de recaudo (74% frente al 80-85% nacional) y mayores gastos de funcionamiento (30% frente al 20% nacional).

La SSPD inició el 18 de marzo de ese año el proceso de toma de posesión de las electrificadoras de Magdalena, Cesar y Sucre, luego siguió con Guajira, Bolívar, Atlántico, Córdoba y Magangué. Estas acciones permitieron que el proceso de privatizaciones del sector se acelerara en 1998.

Con base en los Documentos CONPES 2923, 2993 y 3013, se dispuso la liquidación de ocho electrificadoras de la región y la creación de Electricaribe, Electrocosta, Transelca y Corelca, a las que se transfirieron activos, pasivos y empleados

La SSPD reestructuró a CORELCA y con sus activos creó dos empresas, una de transmisión (TRANSELCA) y otra de generación (GENDELCA). Las empresas de distribución-comercialización se agruparon en dos empresas:

Electrificadora de la costa Caribe S.A. ESP (Electrocosta), que adquirió los activos de distribución y asumió algunos pasivos, el personal y los contratos de las electrificadoras de Bolívar, Córdoba, Sucre y la Empresa de Energía de Magangué.

Electrificadora del Caribe S.A. ESP (Electricaribe), que adquirió ciertos activos de distribución y asumió algunos pasivos, el personal y los contratos de las electrificadoras del Atlántico, Cesar, Guajira y Magdalena para la prestación del servicio de energía. Estas dos empresas asumieron prácticamente la totalidad de los pasivos existentes: Caribe pasivos por \$617.000 millones y Costa por \$418.000 millones. En agosto de 1998 estas dos empresas se adjudicaron a HIE Caribe Energy (Houston Industries Inc. y Electricidad de Caracas S.A.) por un monto total de \$1.4 billones, de los cuales se compró 58,8% de Electricaribe y

41,2 % de Electrocosta.

Ese mismo año se vinculó capital privado, con un 65% adquirido por el consorcio Caribe Energy Holdings (Houston Industries y Electricidad de Caracas) y un 35% en manos de las electrificadoras y Corelca; en 2000, esa participación pasó a Unión Fenosa. Finalmente, en diciembre de 2007, Electricaribe absorbió a Electrocosta, asumiendo sus clientes, obligaciones y trabajadores, y prestó el servicio en la región Caribe hasta la toma de posesión ordenada por la SSPD el 15 de noviembre de 2016.

Electricidad de Caracas, a través del vehículo Caribe Energy Holdings (CEH), y el 35% restante quedó en manos de las anteriores electrificadoras y Corelca. En el año 2000, los inversionistas privados vendieron su participación a Unión Fenosa.

Electricaribe y Electrocosta se fusionaron en diciembre de 2007, operación en virtud de la cual Electricaribe adquirió los bienes, derechos y obligaciones de Electrocosta (clientes, obligaciones pensionales y trabajadores) y prestó el servicio en la región Caribe hasta la toma de posesión por parte de la SSPD, el 15 de noviembre de 2016. Desde la fecha Electricaribe intervenida comenzó a prestar el servicio de distribución y comercialización de energía eléctrica en la costa Caribe colombiana.

Mediante Resolución SSPD-20161000062785 del 14 de noviembre de 2016, emitida luego de obtener el concepto favorable de la Comisión de Regulación de Energía y Gas, la SSPD ordenó la toma de posesión de Electricaribe por encontrar configuradas las causales de los numerales 1 y 7 del artículo 59 de la Ley 142 de 1994, ya que se evidenció continuas fallas en la prestación del servicio, alteraciones del orden público, el inminente incumplimiento de las obligaciones financieras y procesos de limitación de suministro en curso que amenazaba la falta de continuidad del servicio en todo el mercado atendido por Electricaribe. De acuerdo con el análisis realizado por la SSPD respecto de Electricaribe, esa entidad encontró que esta sociedad no estaba en condiciones de superar las causales de toma de posesión contempladas en los numerales 1 y 7 del artículo 59 de la Ley 142 de 1994, ni de cumplir con su objeto social conforme a las leyes que lo rigen, tendiendo en cuenta el deterioro financiero de la empresa y a la imposibilidad de ejecutar las inversiones necesarias para mejorar la calidad del servicio.

Teniendo en cuenta lo anterior, mediante la Resolución No. SSPD-201710000005985 del 14 de marzo de 2017, ordenó que la toma de posesión de Electricaribe era con fines liquidatorios y dispuso una etapa de administración temporal durante la toma de posesión, durante la cual Electricaribe continúa como negocio en marcha con el propósito de garantizar la prestación del servicio de energía eléctrica en el área atendida por esta misma, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 365 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 2 de la Ley 142 de 1994.

Durante la etapa de intervención, el Gobierno nacional acompañó a la Superservicios en la búsqueda de un esquema de solución estructural que asegurara la sostenibilidad de la prestación del servicio en los siete departamentos de la región Caribe.

En este contexto se expidieron varios documentos CONPES que autorizaban operaciones de crédito público del Fondo Empresarial para soportar la operación

de la empresa y con ello la continuidad del servicio público de energía eléctrica en la región.

Posteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022 (Ley 1955 de 2019) incluyó disposiciones que habilitaron a la Nación, a través del Fondo Empresarial, para asumir los pasivos pensionales y prestacionales de Electricaribe. En desarrollo de ello, el Decreto 042 de 2020 definió los procedimientos para la creación de la cuenta por cobrar a favor de la Nación, y el CONPES 3985 de 2020 precisó los montos: \$1,5 billones por concepto de pasivos pensionales y prestacionales y \$2,2 billones asociados al Fondo Empresarial, lo que permitió viabilizar la transición hacia nuevos operadores.

Para este proceso se expidió un Reglamento de Presentación de Ofertas Vinculantes y Enajenación de Acciones, mediante el cual se estructuró la vinculación de inversionistas-operadores en los mercados Caribe Sol (Atlántico, La Guajira y Magdalena) y Caribe Mar (Bolívar, Cesar, Córdoba y Sucre). El 20 de marzo de 2020 se adjudicaron las acciones a (i) Consorcio Energía de la Costa, en Caribe Sol, y (ii) Empresas Públicas de Medellín (EPM), en Caribe Mar. Posteriormente, el 30 de septiembre de 2020, tras cumplirse las obligaciones contractuales, se oficializó la entrada en operación de las nuevas compañías y el retiro definitivo de Electricaribe.

Los nuevos operadores asumieron compromisos de inversión por \$3,2 billones en Caribe Mar y \$2,5 billones en Caribe Sol, sujetos a la aprobación de la CREG. En el caso de Caribe Sol, la empresa adjudicataria adoptó el nombre de Air-e S.A.S. E.S.P., que inició operaciones bajo el régimen transitorio tarifario previsto en el artículo 318 de la Ley 1955 de 2019 y su reglamentación (Decretos 1645 de 2019 y 1231 de 2020; Resoluciones CREG 010 y 188 de 2020; Resolución MME 40272 de 2020).

Finalmente, como parte de la cesión de mercados, Air-e suscribió un Programa de Gestión con la SSPD, con vigencia hasta diciembre de 2025, para garantizar el cumplimiento de metas de eficiencia y sostenibilidad del servicio.

No obstante, a pesar del cumplimiento general de los indicadores establecidos en el Programa de Gestión, a partir del año 2023, Air-e comenzó a evidenciar un deterioro en su situación financiera, manifestándose en el incumplimiento de sus obligaciones con el mercado de energía eléctrica administrado por XM.

Por lo anterior, la SSPD en el ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control, constató que Air-e se encontraba en condiciones que justificaban un proceso de toma de posesión y, tras la evaluación, determinó que la medida más efectiva para garantizar la prestación del servicio de energía en el Atlántico, Magdalena y La Guajira era proceder con la toma de posesión.

En efecto, Un bajo nivel de cumplimiento en las inversiones y la persistencia de problemas financieros llevaron a que la prestación del servicio de energía en los departamentos de Atlántico, Magdalena y La Guajira no cumpliera con los parámetros de calidad, continuidad y seguridad establecidos en la regulación sectorial.

En este orden de ideas, la SSPD, mediante la Resolución SSPD-20241000531665 del 11 de septiembre de 2024, ordenó la toma de posesión de los bienes, haberes y negocios de Air-e S.A.S. E.S.P., con fundamento en los numerales 1, 2, 3 y 7 del artículo 59 de la Ley 142 de 1994. La decisión se sustentó en el

“deterioro progresivo de la situación financiera, evidenciado en pérdidas acumuladas por más de \$386.970 millones, incremento de pasivos en 7,75 % y disminución del patrimonio en 0,2 % entre 2022 y 2023, que comprometen la viabilidad de la empresa y su capacidad para garantizar la continuidad del servicio” (Res. SSPD-20241000531665, 2024).

Posteriormente, y ante el deterioro persistente de los indicadores financieros y técnicos, la SSPD dispuso, mediante Resolución SSPD-20251000004725 del 9 de enero de 2025, que la toma de posesión se adelantara con fines liquidatorios. La situación financiera y operativa de la empresa está debidamente soportada en el “informe diagnóstico de intervención” remitido por el agente especial a esta SSPD el 27 de diciembre de 2024, el informe de monitoreo con corte 31 de diciembre de 2024 que rinde la empresa intervenida, los estados financieros de la empresa, y los análisis y actividades de seguimiento realizados por la Dirección de Entidades Intervenidas y en Liquidación de la SSPD, en virtud del numeral 3 del artículo 25 del Decreto 1369 de 2020.

2.2.4. Situación Económica y Social de la Región Caribe

La región Caribe de Colombia presenta históricamente los mayores rezagos en indicadores de pobreza y desigualdad frente al promedio nacional. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, en 2024 la incidencia de la pobreza multidimensional fue de 16,1 %, mientras que en la región Caribe alcanzó 18,5 %, con particular incidencia en departamentos como La Guajira (10,8 %), Magdalena (9,5 %) y Atlántico (11,5 %) (DANE, 2025)⁸⁸. Esta situación no es coyuntural: en la última década la región se ha mantenido por encima de los promedios nacionales en pobreza multidimensional y monetaria, lo que refleja una persistente desigualdad territorial. Mientras en Bogotá y Antioquia la reducción del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) entre 2010 y 2020 fue superior a 15 puntos porcentuales, en La Guajira apenas se redujo en 7 puntos, lo que evidencia el rezago relativo (DANE, 2022)⁸⁹.

En materia de pobreza monetaria, los niveles de privación se acentúan en la región. Para 2024, el promedio nacional se ubicó en torno al 30 %, mientras que en La Guajira llegó al 42,9 %, lo que la sitúa entre los territorios con mayor vulnerabilidad socioeconómica (Gobernación de La Guajira, 2024)⁹⁰. Esta situación se agrava por la alta incidencia de pobreza extrema en zonas rurales dispersas, que en municipios de la Alta Guajira supera el 60 %. Según la CEPAL (2022)⁹¹, este tipo de desigualdades territoriales no solo restringen el acceso equitativo a servicios básicos, sino que erosionan la cohesión social y limitan las posibilidades de desarrollo económico inclusivo en el largo plazo.

A estos factores se suman otros indicadores de exclusión. La tasa de trabajo informal en Atlántico asciende a 77,5 %, en Magdalena a 84,9 % y en La Guajira a 66,2 %, todas muy por encima del promedio nacional. El desempleo de larga duración afecta entre 12 % y 14 % de la población económicamente activa, mientras que los indicadores de bajo logro educativo superan el 40 % en los tres departamentos. Tales condiciones, según el Banco Interamericano de Desarrollo, reducen la productividad agregada y perpetúan círculos de pobreza

⁸⁸ Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2025a, abril). Pobreza multidimensional – 2024. Boletín técnico. DANE. <https://www.dane.gov.co>

⁸⁹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2022). Pobreza multidimensional 2010–2020: series históricas. DANE. <https://www.dane.gov.co>

⁹⁰ Gobernación de La Guajira. (2024). Contexto socioeconómico de La Guajira. Documento técnico.

⁹¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. (2022). Desigualdades territoriales y acceso a servicios básicos en América Latina. CEPAL. <https://www.cepal.org>

intergeneracional, al limitar la capacidad de los hogares para financiar servicios esenciales como la energía (BID, 2023).

La situación de los pueblos indígenas de La Guajira es aún más crítica. El pueblo wayuu representa el 46,2 % de la población departamental, con altos niveles de pobreza extrema (22,3 %) y una fuerte dependencia de economías de subsistencia como el pastoreo trashumante y la pesca artesanal (Gobernación de La Guajira, 2024). En estos contextos, el acceso a la energía adquiere una dimensión cultural y social, pues constituye un habilitador de derechos fundamentales como la educación, la salud y la seguridad alimentaria, además de simbolizar la presencia del Estado en territorios históricamente marginados.

En este escenario, con el servicio de energía eléctrica en Atlántico, Magdalena y La Guajira se atiende aproximadamente 1,37 millones de clientes (equivalentes a cerca de 5 millones de usuarios) en 57 municipios, lo que representa el 11,3 % del mercado nacional (Air-e, 2025)⁹²

Por otra parte, la región Caribe es uno de los polos de mayor crecimiento en demanda energética del país. En 2023 el consumo total fue de 16.502 GWh y se proyecta que para 2035 alcance 23.428 GWh, con un crecimiento promedio anual del 3,0 %, superior al 2,4 % proyectado para el total nacional ⁹³.

La composición sectorial de la demanda en el Caribe evidencia una fuerte concentración residencial (48 %), seguida del sector comercial (28 %), industrial (22 %) y oficial (2 %), lo cual implica que las condiciones de pobreza de los hogares tienen un efecto directo en la sostenibilidad del sistema. Este patrón es coherente con tendencias globales en regiones en desarrollo, donde el consumo residencial domina la estructura de la demanda y exige políticas de inclusión energética⁹⁴.

Atlántico concentra el 36 % de la demanda regional, seguido por Bolívar (19 %), Córdoba (15 %), Cesar (12 %), Magdalena (8 %), La Guajira (7 %) y Sucre (3 %) (UPME, 2024). Además, el dinamismo de la economía portuaria e industrial en el Caribe refuerza la tendencia de crecimiento de la demanda, que supera consistentemente el promedio nacional⁹⁵. En este sentido, garantizar un suministro eléctrico confiable no es solo un asunto social, sino también una condición habilitante de la competitividad exportadora del país.

Garantizar la prestación continua y de calidad del servicio eléctrico en la región es, por tanto, indispensable para reducir la pobreza y cerrar brechas de desigualdad. El acceso estable a la energía es un habilitador transversal del desarrollo humano: facilita la educación al garantizar iluminación y conectividad, fortalece la salud mediante refrigeración de medicamentos, mejora la seguridad alimentaria al conservar alimentos y dinamiza la economía productiva desde los pequeños comercios hasta las industrias portuarias. En este orden de ideas, la energía es un bien social básico cuya ausencia limita el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en especial aquellos relacionados con pobreza, salud y educación. ⁹⁶

⁹² Air-e. (2025). Contexto socioeconómico Air-e. Presentación en Foro Transición Energética – Pasto.

⁹³ Unidad de Planeación Minero-Energética – UPME. (2024). Plan Energético Regional Caribe 2024–2035. UPME. <https://www1.upme.gov.co>

⁹⁴ International Energy Agency – IEA, & Organización Latinoamericana de Energía – OLADE. (2023). Energy Outlook Latin America 2023. IEA/OLADE. <https://www.iea.org>

⁹⁵ Departamento Nacional de Planeación – DNP. (2025). Ficha territorial Atlántico – Barranquilla. DNP. <https://www.dnp.gov.co>

⁹⁶ Sovacool, B. K., Griffiths, S., Kim, J., Bazilian, M., & Foley, A. (2020).

Desde la perspectiva económica, el Caribe es puerta de entrada al comercio internacional, con puertos que dependen de un suministro confiable para mantener operaciones logísticas y de exportación. Cualquier interrupción del servicio afecta la productividad, eleva los costos empresariales y debilita la posición del país en el contexto de la reindustrialización y la transición verde.

En consecuencia, las acciones orientadas al fortalecimiento del sector energético en la región Caribe se justifican plenamente para promover la equidad social, mejorar la calidad y sostenibilidad del servicio y reducir las brechas territoriales. En este contexto, el reto inmediato es asegurar que las empresas prestadoras de energía cuenten con los recursos necesarios para financiar de manera oportuna la compra de energía en el mercado mayorista, dado que este componente representa la base misma de la continuidad del servicio y tiene un impacto directo en las tarifas de los usuarios más vulnerable.

2.3. Contribuciones para recuperación del sector de energía eléctrica

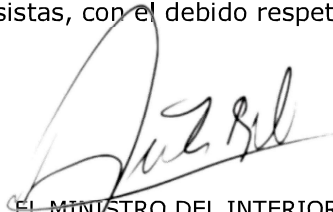
La eventual interrupción o prestación deficiente del servicio por parte de empresas en situación crítica trasciende el ámbito individual de los prestadores y configura un riesgo sistémico para el sector energético, con efectos directos sobre los usuarios finales, la estabilidad del mercado y la seguridad del abastecimiento. En este contexto, se requiere una fuente de financiación de rápido recaudo, que permita al Fondo Empresarial actuar de manera oportuna frente a contingencias que comprometen el funcionamiento integral del sistema eléctrico.

De tal forma, se crean: i) La contribución parafiscal para el fortalecimiento del Fondo Empresarial, con destinación específica para el fortalecimiento del Fondo Empresarial y orientada a garantizar la continuidad, calidad, cobertura y sostenibilidad de la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica, dirigida a las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios que presten el servicio público domiciliario de energía eléctrica, con una tarifa del 2,5% sobre la utilidad antes de impuestos de la vigencia 2025; ii) La contraprestación tributaria en energía, como un aporte en especie a cargo de las empresas de servicios públicos domiciliarios que desarrollen la actividad de generación de energía eléctrica hidráulica en el Mercado de Energía Mayorista con despacho centralizado, consistente en la entrega de energía eléctrica con destinación específica a la garantía de la continuidad del servicio público domiciliario de energía eléctrica en empresas intervenidas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. El aporte en especie corresponde al 12% de la energía efectivamente vendida en la bolsa del Mercado de Energía Mayorista que se distribuirá proporcionalmente entre las empresas intervenidas, liquidada mensualmente.

Finalmente, la destinación específica y parafiscal de los recursos garantiza que los aportes realizados por los agentes del sector se orienten exclusivamente a la financiación de actuaciones vinculadas a procesos de intervención administrativa en empresas de energía eléctrica con el fin que los recursos se apliquen directamente a mitigar riesgos sistémicos y a proteger la continuidad y sostenibilidad del servicio público domiciliario de energía eléctrica.

En estos términos el Gobierno nacional rinde informe motivado sobre las causas que determinaron la declaración del Estado de Emergencia y las medidas adoptadas.

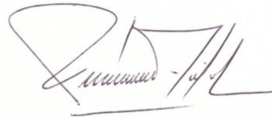
De los honorables congresistas, con el debido respeto,



EL MINISTRO DEL INTERIOR
ARMANDO ALBERTO BENEDETTI VILLANEDA



LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES
ROSA YOLANDA VILLAVICENCIO MAPPY



EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
GERMÁN ÁVILA PLAZAS



EL MINISTRO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO (E)
ROBERTO ANDRÉS IDÁRRAGA FRANCO



EL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL
PEDRO ARNULFO SÁNCHEZ SUÁREZ



LA MINISTRA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
MARTHA VIVIANA CARVAJALINO VILLEGAS



Gobierno de
Colombia

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL
GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTÍNEZ

EL MINISTRO DE TRABAJO,
ANTONIO ERESMID SANGUINO

EL MINISTRO DE MINAS Y ENERGÍA,
EDWIN PALMA EGEA

LA MINISTRA DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO
DIANA MARCELA MORALES ROJAS

EL MINISTRO DE EDUCACION NACIONAL
JOSÉ DANIEL ROJAS MEDELLÍN

LA MINISTRA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (E)
IRENE VÉLEZ TORRES

LA MINISTRA DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO,
HELGA MARÍA RIVAS ARDILA

LA MINISTRA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES
YEIMI CARINA MURCIA YELA



Gobierno de
Colombia

LA MINISTRA DE TRANSPORTE
MARÍA FERNANDA ROJAS MANTILLA

LA MINISTRA DE LAS CULTURAS, LAS ARTES Y LOS SABERES
YANNAI KADAMANI FONRODONA

LA MINISTRA DEL DEPORTE
PATRICIA DUQUE CRUZ

LA MINISTRA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN
ANGELA YESENIA OLAYA REQUENE

EL MINISTRO DE IGUALDAD Y EQUIDAD
LUIS ALFREDO ACOSTA ZAPATA