



2. Despacho del Viceministro General

Doctor  
**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**  
Secretario General  
Senado de la República  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8—68, Edificio Nuevo del Congreso  
Ciudad



Radicado: 2-2026-001280  
Bogotá D.C., 13 de enero de 2026 18:47

Radicado entrada  
No. Expediente 1231/2026/OFI

**Asunto:** Respuesta – Cuestionario de control político adjunto a la proposición 59 de 2025 de la Plenaria del Senado.  
Radicado 1-2025-131939

Respetado Secretario:

En atención a la comunicación de la referencia, mediante la cual se remitió el Cuestionario de Control Político No. 59, presentado por el Senador Carlos Fernández Moota Solarte sobre **"el Estado de Emergencia Económica y Social declarado por el Presidente Gustavo Petro Urrego mediante el Decreto 1390 del 22 de diciembre de 2025"**, en el que se solicita información relacionada con los presupuestos fácticos y los argumentos que sustentan la declaratoria de emergencia económica por parte del Gobierno nacional, aprobada en sesión del 26 de diciembre de 2025, se presenta la respuesta a cada uno de los interrogantes planteados en el cuestionario:

**"CUESTIONARIO PARA TODOS LOS MINISTROS DEL GOBIERNO**

**Declaratoria de emergencia económica del Gobierno Nacional**

- 1. ¿Cuáles son los hechos específicos, verificables y objetivamente constatables que el Gobierno Nacional considera constitutivos de una grave perturbación del orden económico y social, en los términos del artículo 215 de la Constitución Política**
- 2. ¿De qué manera el Decreto 1390 de 2025 cumple con la exigencia constitucional de que la declaratoria de emergencia sea un recurso estrictamente excepcional, y no un mecanismo alternativo de gobierno que sustituya, usurpe o desplace las competencias del Congreso?**
- 3. ¿Puede explicar el Gobierno Nacional por qué las facultades ordinarias del Ejecutivo resultan insuficientes para enfrentar la situación descrita en el decreto, y qué limitaciones concretas impiden acudir a los instrumentos institucionales normales?**
- 4. ¿Cuáles de los hechos invocados en el Decreto 1390 de 2025 pueden calificarse jurídicamente como sobrevinientes, y cuáles corresponden a fenómenos previsibles, estructurales o conocidos con antelación por el propio Gobierno Nacional?**

(...)

- 6. ¿Por qué el Gobierno Nacional optó por declarar el estado de emergencia en este momento específico y no antes, o por qué no acudió a instrumentos ordinarios previamente disponibles?**

**Respuesta conjunta 1, 2, 3, 4 y 6:**

Al respecto, tal y como se manifestó en el Decreto 1390 del 22 de diciembre de 2025, "[p]or el cual se declara el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional", el país enfrenta una coyuntura fiscal



#### Continuación oficio

excepcional a la que se unen hechos sobrevinientes y concurrentes, que no pueden ser considerados aisladamente, afectando a la población más vulnerable del país, de manera que pone al gobierno nacional en la incapacidad material y jurídica para garantizar, de manera inmediata, continua y suficiente, el goce efectivo de algunos derechos fundamentales y la prestación de unos servicios públicos esenciales..

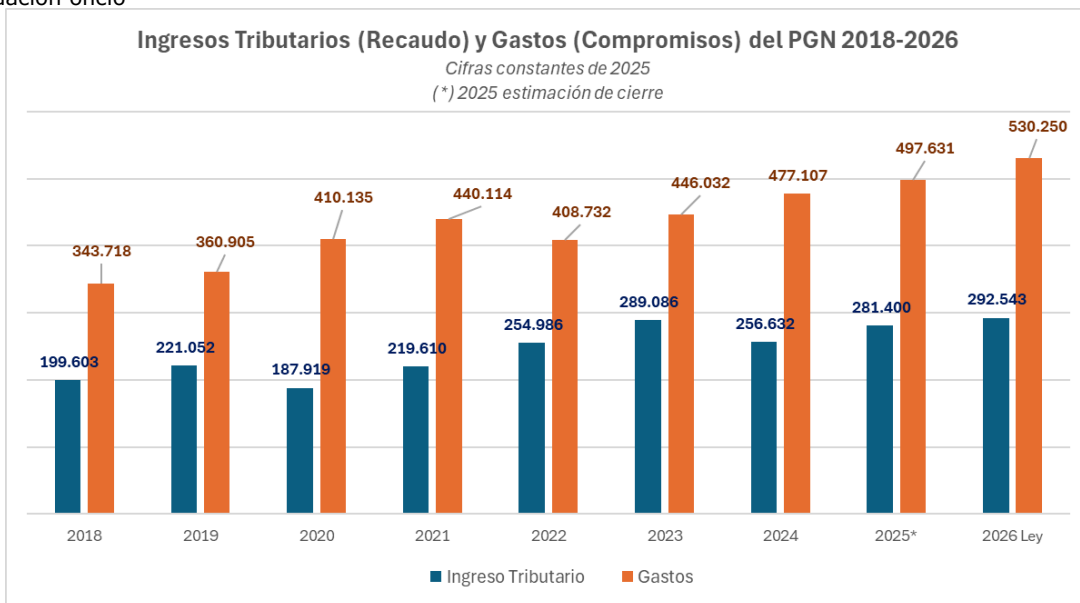
En ese orden, el decreto de emergencia económica menciona los hechos por los cuales se agrava la actual crisis fiscal, poniendo en riesgo la garantía de derechos fundamentales y la prestación de servicios públicos esenciales:

- 1) Obligatoriedad de cumplimiento del Auto de la Corte Constitucional relacionado con la UPC de salud.
- 2) Garantía de seguridad ciudadana por recientes alteraciones de orden público, y protección por agravamiento del riesgo por atentados a líderes sociales, defensores de derechos humanos y candidatos para las próximas elecciones.
- 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).
- 4) Desastres naturales causados por la actual ola invernal (Decreto 1372 de 2024 de Emergencia de Desastre Nacional por cambio climático y sus efectos).
- 5) Sentencias judiciales ejecutoriadas pendientes de pago.
- 6) Obligaciones atrasadas de origen legal (subsidios de servicios públicos eléctricos y combustibles) y contractual (vigencias futuras) adquiridas antes del presente gobierno que se encontraban pendientes de pago y que deben pagarse en su totalidad.
- 7) Agotamiento de las alternativas de endeudamiento (Regla Fiscal) y cláusulas derivadas de las medidas unilaterales del gobierno de los EE.UU.
- 8) Restricciones en la caja de la Tesorería General de la Nación.

En este momento se presenta una grave situación fiscal, producto de una dinámica estructural deficitaria de la hacienda pública colombiana, donde los ingresos tributarios crecen a un ritmo inferior al de los gastos (funcionamiento, inversión y servicio de la deuda), por lo que se ha incrementado el costoso endeudamiento cuyos intereses para la vigencia fiscal 2026 alcanzan los \$88 billones, lo cual le quita de manera creciente el espacio fiscal para la garantía de derechos fundamentales, como se observa en el siguiente gráfico:

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>  
Id2K yuZl 4Z1W +HKQ f83s +2Yr PL0=

Continuación oficio



Fuente MHCP-DGPPN.

Como consecuencia de esta dinámica, el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central pasó de 4,2% del PIB en 2023 a 6,7% del PIB en 2024, y el Marco Fiscal de Mediano Plazo proyecta que alcance 7,1% del PIB en 2025, con un incremento correlativo de la deuda neta hasta el 61,3% del PIB. En este escenario, el cumplimiento estricto e inmediato de las metas establecidas en la Regla Fiscal habría implicado, en el corto plazo, un ajuste drástico del gasto primario, particularmente en inversión pública, con efectos adversos significativos sobre la actividad económica, la provisión de bienes y servicios esenciales y el bienestar de la población.

Ante esta situación, el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), mediante el Acta No. 787 del 9 de junio de 2025, activó la cláusula de escape de la Regla Fiscal, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 2º, del artículo 5º de la Ley 1473 de 2011, modificado por el artículo 60, de la Ley 2155 de 2021. Dicha decisión permitió un desvío temporal del cumplimiento de las metas fiscales, con el propósito de prevenir una afectación mayor a la estabilidad macroeconómica del país, evitar un recorte abrupto del gasto público y garantizar el cumplimiento de las obligaciones de pago a cargo del Estado.

Al respecto, es preciso señalar que la forma más efectiva de mejorar la sostenibilidad de la deuda es mediante un mayor crecimiento económico, toda vez que la deuda es sostenible cuando el crecimiento del PIB compensa o supera el crecimiento del servicio de la deuda; lo que permite estabilizar o reducir la relación deuda/PIB sin recurrir a recortes abruptos del gasto ni a aumentos frecuentes de tarifas o bases gravables. En ese sentido, el Gobierno nacional contempló medidas de ajuste estructural en ingresos y gastos, las cuales pretendían ser implementadas una vez entrara a regir el proyecto de ley de financiamiento que acompañaba la aprobación del Presupuesto General de la Nación 2026, que en conjunto con los programas y proyectos de inversión pública orientados a fortalecer la productividad, la inversión y la transformación económica, serían fundamentales para alcanzar este objetivo.

El proyecto de ley de financiamiento contemplaba el pronóstico de un mayor crecimiento económico en 2026 (3,0%) con respecto a 2025 (2,7%), así como una reducción de la inflación de 4,5% a 3,2% lo que, en conjunto, es consistente con los supuestos macroeconómicos del Marco Fiscal de Mediano Plazo para 2025. Así mismo, es consistente con reducir el déficit fiscal del GNC de 7,1% en 2025 a 6,2% en 2026, sin que para ello sea necesario reducir la inversión pública.

No obstante, tras la no aprobación de esta medida de financiamiento, que a su vez resulta ser una de las medidas ordinarias con las que cuenta el Estado, el Gobierno no dispone de otros mecanismos ordinarios que le permitan conjurar la crisis actual que debe ser atendida de manera urgente. En particular, la inexistencia de una fuente

Continuación oficio

legalmente habilitada para financiar ingresos por \$16,3 billones a partir de la vigencia fiscal 2026 constituye una amenaza grave e inminente al orden económico y social, en la medida en que impide la ejecución regular del gasto público esencial desde el inicio de dicha vigencia, compromete el pago oportuno de obligaciones constitucionales y legales y afecta la estabilidad macroeconómica y la confianza en las finanzas públicas del Estado.

Adicionalmente, las presiones de liquidez que se han venido exacerbando generan el riesgo cierto de que la Nación se vea obligada a acudir a mecanismos de financiamiento con un costo financiero significativamente más elevado, reflejado en una mayor prima de liquidez, derivada de emisiones frecuentes o forzadas, la reducción del margen de maniobra del emisor soberano y el aumento de la percepción de riesgo por parte de los inversionistas.

En este contexto, el Gobierno Nacional considera que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social constituye un recurso estrictamente excepcional, que no sustituye ni desplaza las competencias del Congreso de la República, sino que responde a la insuficiencia comprobada de los instrumentos ordinarios para enfrentar una situación extraordinaria, grave e inminente. La Corte Constitucional ha reconocido, entre otras, en la Sentencia C-383 de 2023, que la agudización de problemas estructurales, cuando se combina con hechos sobrevinientes, puede configurar el presupuesto fáctico que habilita la declaratoria de un Estado de Emergencia.

Finalmente, el Decreto 1390 de 2025 cumple con los requisitos formales y materiales definidos por la jurisprudencia constitucional: se encuentra debidamente motivado, delimita su duración y ámbito territorial, observa los principios de necesidad, proporcionalidad y conexidad, no suspende derechos fundamentales y se orienta exclusivamente a restablecer el orden económico y social y a garantizar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

**5. ¿En qué elementos técnicos, estadísticos o institucionales se sustenta la afirmación de gravedad e inminencia de la situación alegada para justificar la declaratoria del estado de emergencia?**

**Respuesta:**

La gravedad e inminencia de la situación alegada para la situación de emergencia se fundamenta en evidencias sociales y fiscales.

Las condiciones sociales que generaron la Emergencia Económica y Social no son aisladas, sino que constituyen un entramado de crisis simultáneas:

- salud (equiparación UPC, riesgo para población vulnerable),
- seguridad y participación democrática (violencia y amenazas),
- energía eléctrica para millones de usuarios,
- víctimas y población vulnerable sin indemnizaciones,
- programas sociales esenciales sin financiación,
- todo ello agravado por falta de instrumentos fiscales ordinarios.

En cuanto a los hechos fiscales que agudizaron el déficit, estos son reportados desde el MHCP y tienen el rigor contable exigido por la ley y reglamentos que deben cumplir los servidores públicos a cargo de dicha información, a saber:

- restricción de liquidez de la tesorería,
- restricción de endeudamiento,
- restricción para la imposición de nuevos ingresos corrientes

La situación fiscal que se presenta en Colombia no es ajena al plano internacional. El World Economic Outlook (WEO) del FMI de abril de 2025 describe un contexto de elevada incertidumbre asociado a la guerra comercial librada por EE. UU., condiciones financieras restrictivas y altos costos de financiamiento. Según dicho marco, las condiciones financieras globales han exacerbado la presión sobre las finanzas públicas: el aumento acumulado de las tasas de interés, el incremento de los spreads en mercados emergentes y la volatilidad financiera han elevado los costos de financiamiento soberano en un escenario en el que numerosos países ya enfrentaban posiciones fiscales debilitadas tras la pandemia del COVID-19, reduciendo el espacio fiscal y amplificando vulnerabilidades macroeconómicas. Esta caracterización técnica soporta la gravedad al demostrar que las presiones no son meramente domésticas, sino sistémicas: el FMI advierte que la deuda pública mundial aumentaría cerca de 2,8 puntos porcentuales del PIB en

Continuación oficio

2025 y se aproximaría al 100% del PIB hacia el final de la década, superando niveles observados durante la pandemia, con más de un tercio de los países —representando cerca del 75% del PIB global— incrementando su endeudamiento en 2025.

Además, este entorno se traduce en una carga creciente del servicio de la deuda, con desplazamiento de gasto esencial y reducción del espacio fiscal, incluso en ausencia de problemas de solvencia de largo plazo. En el caso colombiano este marco se refleja en mayores costos de financiamiento, altos requerimientos de servicio de la deuda y presiones relevantes sobre la caja del Tesoro, lo que incrementa la vulnerabilidad fiscal en el corto plazo y puede comprometer la sostenibilidad en el mediano plazo.

En el ámbito presupuestal interno la inminencia se evidencia en la inflexibilidad del gasto y el limitado margen de ajuste del Presupuesto General de la Nación (PGN). Se resalta que el PGN presenta una tendencia ascendente de gastos inflexibles asociados, entre otros, a recursos de destinación específica (Sistema General de Participaciones), gastos recurrentes de funcionamiento, compromisos de vigencias futuras, pensiones, salud y servicio de la deuda, lo cual restringe la capacidad del Gobierno para ajustar el gasto primario ante choques y, simultáneamente, mantener la inversión social en un marco de sostenibilidad fiscal.

A continuación, se observa la desagregación de los gastos asignados en el Presupuesto General de la Nación para el año 2024, 2025 y 2026, el cual cuenta con inflexibilidades que evidencian un espacio presupuestal limitado en las finanzas del Estado, sin poder reducir el déficit ni obtener ingresos en el corto plazo.

**Desagregación PGN componentes Inflexible y Discrecional 2025-2026**  
(Cifras en Miles de Millones de Pesos )

Tipo de Gasto / Cuenta	2024	% Total	2025	% Total	2026 ajustado	% Total
Servicio Deuda	94.433	18,8%	112.605	21,4%	100.450	18,4%
Sistema General de Participaciones	70.541	14,0%	81.984	15,6%	88.353	16,2%
Pensiones	66.521	13,2%	77.368	14,7%	83.854	15,3%
Gastos de Personal 1/	51.095	10,2%	59.933	11,4%	62.068	11,3%
Aseguramiento en Salud	37.855	7,5%	38.173	7,2%	51.326	9,4%
Establecimientos Públicos Nacionales 2/	26.136	5,2%	26.582	5,0%	29.628	5,4%
Vigencias Futuras (Inversión -Nación) 3/	23.442	4,7%	21.814	4,1%	20.553	3,8%
Rentas de Destinación Específica (RDE) 4/	18.632	3,7%	18.492	3,5%	19.115	3,5%
Fondos Especiales y Contribuciones Parafiscales 5/	13.069	2,6%	14.037	2,7%	21.746	4,0%
Instituciones de Educación Superior Públicas (IESP)	6.441	1,3%	7.171	1,4%	12.125	2,2%
Otras Inflexibilidades 6/	32.197	6,4%	32.102	6,1%	23.192	4,2%
<b>Total Inflexible</b>	<b>440.361</b>	<b>87,5%</b>	<b>490.261</b>	<b>93,1%</b>	<b>512.409</b>	<b>93,7%</b>
<b>Total Gasto Discrecional</b>	<b>62.883</b>	<b>12,5%</b>	<b>36.454</b>	<b>6,9%</b>	<b>34.566</b>	<b>6,3%</b>
<b>Total PGN</b>	<b>503.244</b>	<b>100%</b>	<b>526.715</b>	<b>100%</b>	<b>546.975</b>	<b>100%</b>

\* Datos preliminares

1/ El 81% corresponde a Defensa y policía, Rama Judicial, Fiscalía, JEP y Órganos Autónomos. El 19% restante (\$14,1 bill) se distribuye entre los demás órganos de la Administración Pública Nacional

2/ Los Establecimientos Públicos Nacionales son entidades descentralizadas creadas por ley. Tienen autonomía administrativa y financiera. Sus recursos provienen principalmente de Ingresos propios, generados por tasas, tarifas o contribuciones, recursos de cooperación internacional y aportes del PGN. No contiene recursos para pensiones.

3/ Las vigencias Futuras sin RDE, Fondos Especiales Ni recursos propios EPN

4/ Ajustado sin recursos IVA Social para Salud. Contiene recursos impto renta para SENA, ICBF y Educación

Continuación oficio

5/ Los Fondos Especiales son cuentas independientes dentro del PGN destinadas a financiar programas específicos de gasto creados por ley. Estos fondos tienen autonomía administrativa y financiera. Ajustado, sin Gastos de personal, Transferencias constitucionales, Recursos propios o RDE.

6/ Corresponde a más de 130 transferencias corrientes y de capital ordenadas por leyes y otras normas vigentes.

De acuerdo con la desagregación aportada, el gasto inflexible alcanza 93,1% del total en 2025 y 93,7% en 2026 ajustado, quedando un componente discrecional de 6,9% en 2025 y 6,3% en 2026. El detalle cuantitativo muestra que rubros como servicio de deuda, Sistema General de Participaciones, pensiones, gastos de personal y aseguramiento en salud concentran la mayor proporción del presupuesto.

A ello se suma que, para el cálculo del total no inflexible, no se incluyeron \$18,1 billones de gastos recurrentes de funcionamiento (vigilancia, seguros, aseo, arrendamientos, servicios públicos, entre otros), lo que refuerza el hecho de que la capacidad real de ajuste es aún menor. En particular, los gastos de personal ascienden a \$62,06 billones, de los cuales \$51,7 billones corresponden a Defensa y Policía, Rama Judicial, Fiscalía, JEP y órganos autónomos, y \$10,3 billones al resto de la rama ejecutiva. En este marco se indica que un recorte del orden de \$16,3 billones en gastos de personal implicaran, en la práctica, suprimir la rama ejecutiva. Esta evidencia técnica soporta que, en el corto plazo, el ajuste por gasto para cerrar brechas de financiación no es operacionalmente viable sin afectar severamente el funcionamiento institucional y la prestación de servicios esenciales.

Desde la perspectiva institucional y normativa, la rigidez del gasto público se explica porque la mayor parte del Presupuesto General de la Nación está destinada a obligaciones sociales esenciales que la Constitución protege de manera reforzada: educación, salud, agua potable, Sistema General de Participaciones, pensiones, subsidios a población vulnerable, financiamiento del aseguramiento en salud y cumplimiento de sentencias en favor de víctimas y grupos históricamente marginados. Estos gastos no son simples asignaciones administrativas, son instrumentos indispensables para garantizar derechos fundamentales y para cumplir mandatos constitucionales de igualdad material, protección especial a grupos vulnerables y progresividad del gasto social. Se destaca que el artículo 350 de la Constitución y el artículo 41 del Estatuto Orgánico del Presupuesto prohíben reducir el gasto público social, dado que ello ampliaría brechas y debilitaría fundamentos del crecimiento de mediano plazo. Por eso, su reducción está prohibida o severamente limitada, y su financiamiento es obligatorio incluso en escenarios fiscales adversos.

En conjunto, esta arquitectura institucional limita la posibilidad de reducir, postergar o eliminar asignaciones asociadas a la garantía de derechos fundamentales de poblaciones históricamente marginadas y violentadas, y explica por qué las presiones se traducen en un riesgo cierto de interrupción o deterioro del gasto social, hoy además exigible por sentencias judiciales y manifestaciones materiales de presión social (población víctima y en pobreza extrema).

Adicionalmente, se incorpora un factor cuantificable de presión fiscal: el Estado ha debido asumir el déficit del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) como deuda no crediticia, y no financiarlo a cargo directo del Presupuesto General de la Nación. Entre 2021 y 2024 se pagaron \$79 billones por este concepto, y se advierte que entre 2021 y 2022 se aprobaron dos reformas tributarias con recaudo inferior a ese monto, lo cual dimensiona la magnitud de la carga fiscal heredada y su efecto sobre el espacio fiscal.

Este cuadro de deterioro se agrava por presiones adicionales al alza asociadas al pago de pasivos postpandemia, al esfuerzo FEPC, al aumento del costo de financiamiento para economías emergentes y, de manera determinante, a la no aprobación de los proyectos de ley de financiamiento del PGN 2025 por \$12 billones (PL 300/24) y del PGN 2026 por \$16,3 billones (PL 283/25 Cámara – 262/25 Senado). En dichas propuestas el Gobierno nacional planteó medidas tributarias de carácter progresivo que permitieran cubrir obligaciones pendientes de gasto social, cerrar la brecha fiscal del Gobierno Nacional Central, implementar mecanismos anti-evasión tributario, de alivio tributario, entre otras. No obstante, estas propuestas fueron negadas por el Congreso, mientras que las múltiples obligaciones fiscales continuaban siendo exigibles de manera inmediata para la nación.

Finalmente, la Emergencia Económica y Social se hace inminente ante la inexistencia de una fuente legalmente habilitada para financiar ingresos por \$16,3 billones, comprometiendo el pago de obligaciones en mora de origen constitucional y legal que compromete la garantía de derechos fundamentales; en particular sobre población vulnerable.

#### Continuación oficio

Adicionalmente, la emergencia se torna inminente porque el Congreso, tras aprobar un Presupuesto General de la Nación para 2026 que ascendía a \$546,9 billones y cuya ejecución dependía expresamente de una fuente de financiamiento, decidió posteriormente negar el proyecto de ley de financiamiento que hacía viable el mismo presupuesto que había aprobado. Esta ruptura del pacto fiscal plasmado en la Ley de Presupuesto creó un vacío inmediato de ingresos que impide ejecutar obligaciones constitucionales y legales ya incorporadas en la apropiación presupuestal, dejando al Estado sin herramientas ordinarias para evitar la interrupción de servicios esenciales y el incumplimiento de obligaciones sociales críticas.

En síntesis, la afirmación de gravedad e inminencia se sustenta en elementos técnicos, estadísticos e institucionales concurrentes y verificables: (i) la inflexibilidad del 93% del Presupuesto General de la Nación 2026, que impide recortes ordinarios sobre rubros constitucionalmente protegidos (deuda, Sistema General de Participaciones, pensiones, aseguramiento en salud, vigencias futuras), según la desagregación oficial incorporada al decreto; (ii) un faltante cierto de \$16,3 billones por la no aprobación de la ley de financiamiento (PL 283/2025 Cámara – 262/2025 Senado) pese a que el PGN por \$546,9 billones lo había incorporado como fuente, lo que genera un vacío inmediato de ingresos para obligaciones exigibles; (iii) presiones cuantificadas: \$3,3 billones para la equiparación de la UPC ordenada por la Corte Constitucional y operativizada por la Resolución 2605 de 2025; \$5,1 billones en subsidios de energía y gas atrasados con riesgo sistémico estimado por los administradores del mercado eléctrico (afectación entre 39,1% y 40,7% de la demanda); \$9,9 billones en sentencias ejecutoriadas; y necesidades extraordinarias en seguridad y desastres; (iv) indicadores macro-fiscales: déficit del Gobierno Nacional Central de 7,1% del PIB (2025) y deuda neta proyectada en 61,3% del PIB, con restricciones de la Regla Fiscal y cláusulas contractuales externas que limitan el endeudamiento; (v) actuaciones institucionales que corroboran la urgencia: activación por el CONFIS de la cláusula de escape (junio de 2025), autos de seguimiento de la Corte (especialmente Auto 007 de 2025 que declara insuficiencia de la UPC y ordena ajustes inmediatos), y la propia declaratoria presidencial de emergencia detallando la imposibilidad de conjurar la crisis con instrumentos ordinarios. Todos estos elementos están documentados en el Decreto 1390 de 2025 y en las piezas oficiales del trámite presupuestal y judicial.

Por último, en respuesta a su solicitud, se remiten los anexos técnicos que fundamentan la declaratoria de emergencia económica, y que fueron objeto de estudio por parte del Gobierno nacional en el análisis de la situación actual del país. A saber:

1. Auto Corte Constitucional relacionado con la UPC Salud (prima pura régimen subsidiado) (27 folios)
2. Informe Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres sobre el seguimiento de avance y evaluación de cumplimiento Decreto 1372 de 2024 - Corte septiembre 2025 (77 folios)
3. Soporte Técnico y contexto Climático - Aporte a la recomendación de prórroga al Decreto 1372 de 2024 - Corte octubre 2025 (17 folios).
4. Consolidado Nacional de Eventos de desastres (1 Folio).
5. Certificado de la Dirección General de Presupuesto frente a gastos causados por desastres naturales productos de la Ola Invernal y el terremoto de Paratebuena y Medina, por favor de 500.000 millones de pesos (1 folio).
6. Análisis de pertinencia y necesidad del presupuesto para Fortalecimiento de capacidades de la fuerza pública (1 folio)
7. Reiteración solicitud de recursos adicionales para contrarrestar situación de orden público (2 folios) - Documento de solicitud de mayor asignación presupuestal para la Unidad Nacional de Protección -UNP.
8. Certificación de la solicitud del Ministerio de Defensa de recursos por valor de 2.7 billones de pesos para pagos de garantía de seguridad por alteraciones del orden público, expedida por la Dirección General de Presupuesto Público Nacional (1 folio).
9. Certificación de la solicitud de una mayor asignación presupuestal por parte de la UNP por valor de 1 billón de pesos, para pagos de garantía de seguridad por alteraciones del orden público, expedida por la Dirección General de Presupuesto Público Nacional (1 folio).
10. Sentencias judiciales ejecutoriadas que están pendientes de recursos.
11. Obligaciones legales a cargo de la nación derivadas de servicio de deuda, y como consecuencia de una presión extraordinaria sobre la caja del Tesoro Nacional; recurso de endeudamiento restringido y restricciones de caja, por un valor de 834,4 millones de dólares (3 folios).
12. Solicitud de adición presupuestal del Ministerio de Minas y Energía en la vigencia 2025 para el pago de subsidio de energía y gas por red, por valor de 5, 1 billones de pesos (2 folios).

Continuación oficio

**7. ¿Cuál es el impacto fiscal estimado de los decretos legislativos que se expidan en desarrollo del Decreto 1390 de 2025, tanto en el corto como en el mediano plazo?**

**Respuesta:**

El impacto que se espera con las medidas es favorable, puesto que se trata del aumento temporal de los ingresos corrientes en el corto plazo para la atención de la emergencia y sus efectos, equivalente a \$16.3 billones.

**8. ¿Cómo se armonizan las medidas excepcionales que se adopten con el principio constitucional de sostenibilidad fiscal, y qué efectos se prevén sobre el déficit fiscal, la deuda pública y el Marco Fiscal de Mediano Plazo?**

**Respuesta:**

Las medidas determinadas en el Decreto 1390 de 2025 están dirigidas a atender los hechos de la emergencia económica y social, principalmente, la garantía de los derechos fundamentales sobre población vulnerable y sujetos de protección constitucional reforzada.

Las medidas excepcionales que se adopten en desarrollo de la declaratoria de emergencia se armonizan con el principio de sostenibilidad fiscal porque su propósito es precisamente garantizar la continuidad del financiamiento de obligaciones esenciales, evitando un deterioro súbito y más profundo de las finanzas públicas. La sostenibilidad fiscal, entendida en términos del artículo 334 de la Constitución y del Marco Fiscal de Mediano Plazo, exige asegurar que el Estado cuente con los recursos mínimos para cumplir compromisos constitucionales como el aseguramiento en salud, el pago de subsidios esenciales, las sentencias judiciales, la atención del orden público y las obligaciones contractuales. En tal sentido, los decretos de emergencia no introducen presiones nuevas sobre el gasto, sino que corrigen un faltante coyuntural de ingresos —estimado en \$16,3 billones— que surgió tras la no aprobación de la ley de financiamiento requerida para ejecutar el Presupuesto 2026. De esta manera, las medidas extraordinarias no contradicen la sostenibilidad fiscal: por el contrario, restablecen las condiciones mínimas para preservarla.

Desde el punto de vista fiscal, los decretos están diseñados para evitar un agravamiento inmediato del déficit, que habría aumentado de manera abrupta si el Estado no contara con una fuente transitoria de recursos para financiar obligaciones inaplazables. Al recaudar hasta \$16,3 billones, las medidas permiten evitar un salto adicional en el déficit del Gobierno Nacional Central, que ya se proyectaba en 7,1% del PIB para 2025, y que habría aumentado significativamente en 2026 sin una fuente legal de ingresos para cubrir el presupuesto aprobado. La alternativa a las medidas de emergencia no era un déficit constante, sino uno mayor y súbito, acompañado posiblemente de atrasos en pagos, crecimiento de intereses, y un deterioro de la confianza en la capacidad de pago del Estado.

En cuanto a la deuda pública, las medidas excepcionales contribuyen a moderar su ritmo de crecimiento al reducir la necesidad de financiar el faltante mediante mayor endeudamiento. Dado que el país ya enfrenta limitaciones por la Regla Fiscal y por cláusulas contractuales restrictivas en el endeudamiento externo, recurrir exclusivamente a deuda habría exacerbado la senda ascendente de la deuda neta del GNC, proyectada en 61,3% del PIB. Los recursos extraordinarios obtenidos mediante decretos de emergencia permiten evitar emisiones adicionales en condiciones adversas, contener la prima de riesgo y reducir la presión sobre el perfil de vencimientos.

Finalmente, respecto del Marco Fiscal de Mediano Plazo, las medidas excepcionales tienen un impacto positivo en el corto plazo, pero no modifican la tendencia estructural del gasto ni la necesidad de reformas de fondo. El MFMP seguirá reflejando la presión de largo plazo asociada a la deuda, los subsidios de energía, las obligaciones judiciales, la financiación del sistema de salud y la inflexibilidad del gasto público. En esa medida, los decretos no buscan—ni pueden—resolver los desafíos estructurales: estabilizan la coyuntura, preservan la solvencia inmediata y evitan un deterioro que pondría en riesgo el cumplimiento del propio Marco Fiscal.

**9. ¿Se realizaron evaluaciones de impacto económico y distributivo que permitan determinar quiénes asumen los costos y quiénes reciben los beneficios de las medidas adoptadas bajo la emergencia económica? En caso afirmativo, remítalos.**

**10. ¿En qué criterios se basa el Gobierno Nacional para sostener que la declaratoria de emergencia económica y las medidas derivadas de ella no tendrán efectos regresivos y afectarán**

Continuación oficio

***exclusivamente a los sectores de mayores ingresos, teniendo en cuenta experiencias previas como la Reforma Tributaria de 2022?***

**11. ¿Cómo garantiza el Gobierno Nacional que las medidas adoptadas respetan el principio de proporcionalidad y no imponen cargas excesivas o regresivas a la ciudadanía?**

(...)

**21. Desde su cartera ¿cuáles serán las medidas que se adoptarán en el marco del Estado de Emergencia Económica y Social?**

**Respuesta conjunta 9,10, 11 y 21:**

Cabe aclarar que a la fecha solo se ha expedido el Decreto Legislativo 1474 de 2025, "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 Emergencia declarado por el Decreto 1390 de 2025". El mencionado Decreto, que contempla varias medidas en materia tributaria, es coherente con los principios y limitaciones constitucionales en materia de impuestos, advirtiéndose que, desde el Gobierno nacional, aún se está analizando la posibilidad de expedir otros decretos con fuerza de ley en el marco de la Emergencia Económica sobre asuntos tributarias y presupuestales.

En particular, se prevé en el Decreto Legislativo 1474 de 2025 las siguientes medidas, con observancia del artículo 363 de la Constitución: (i) Aumentar el IVA a licores, vinos, aperitivos y similares del 5% al 19%, manteniendo la cesión a las entidades territoriales del 5%; (ii) Gravar con IVA a los juegos de suerte y azar operados exclusivamente por internet en el territorio nacional o desde el exterior; (iii) Reducir el monto exento de USD200 a USD50 en las importaciones de envíos urgentes; (iv) Ampliar la base gravable, reduciendo el umbral de entrada al impuesto al patrimonio de 72.000 UVT a 40.000 UVT, alcanzando así 105.332 contribuyentes que equivalen al 1,7% del total de declarantes del impuesto sobre la renta; (v) Incrementar la sobretasa aplicable a las instituciones financieras, pasando de 5pp a 15pp adicionales sobre la tarifa general del impuesto sobre la renta y complementarios; (vi) Aumentar la tarifa al 19% por concepto del impuesto nacional al consumo en el año gravable 2026 para automóviles, motos de alto cilindraje, yates, barcos y aeronaves; (vii) Crear un impuesto temporal especial que grava la extracción de hidrocarburos y/o carbón en el momento de su venta y exportación, y cuya tarifa es del 1%; (viii) Prohibir la deducibilidad de los costos asociados a las regalías; (ix) Aumentar las tarifas del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares; (x) Aumentar las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, y gravar los derivados, sucedáneos o imitadores de tabaco; (xi) Autorizar a la Administración tributaria para realizar conciliaciones en procesos contencioso-administrativos en materia tributaria, aduanera y cambiaria; (xii) Crear el impuesto de normalización tributaria de carácter temporal aplicable a activos omitidos, subvalorados y pasivos inexistentes, con una tarifa del 19%.

En este sentido, las medidas temporales adoptadas en el marco de la emergencia están dirigidas a la atención de los hechos que motivaron la declaratoria, con un diseño orientado a que el mayor impacto recaiga sobre los contribuyentes con mayores ingresos y mayor capacidad contributiva, minimizando efectos adversos sobre los hogares de menores recursos y sobre la población vulnerable. Ello responde a la necesidad de preservar el carácter progresivo del sistema tributario y de evitar impactos regresivos en la distribución del ingreso.

**12. ¿Qué mecanismos de seguimiento y evaluación ha previsto el Gobierno Nacional para identificar, corregir o revertir eventuales efectos adversos de las medidas excepcionales que se adopten?**

**Respuesta:**

Considerando que el Decreto 1474 de 2025, por el cual se adoptaron medidas tributarias orientadas a obtener un mayor recaudo destinado a conjurar la crisis fiscal, entró a regir el 31 de diciembre de 2025, a la fecha el Gobierno nacional no ha activado mecanismos específicos de seguimiento y evaluación asociados a medidas determinadas, que, en todo caso, se reitera que son de naturaleza temporal y excepcional.

Continuación oficio

**13. ¿Por qué el Gobierno Nacional no priorizó un programa robusto de recorte del gasto público, especialmente del gasto de funcionamiento, como alternativa a la declaratoria de emergencia económica para enfrentar la crisis fiscal?**

**Respuesta:**

Al respecto, sea lo primero señalar que el Gobierno Nacional ha priorizado y ejecutado de manera sostenida, y previo a acudir a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social, un programa de contención, ajuste y reducción del gasto público dentro de los márgenes permitidos por la Constitución, la ley, la alta inflexibilidad del gasto, el pago de la deuda pública y las obligaciones contractuales soportadas en autorizaciones de vigencias futuras. De ahí que la adopción de medidas extraordinarias no responde a la ausencia de disciplina fiscal, sino a la insuficiencia objetiva de los instrumentos ordinarios frente a una estructura presupuestal altamente inflexible y a presiones fiscales que se intensificaron de forma concurrente e imprevisible, como se ha desarrollado a lo largo del presente cuestionario.

La dinámica fiscal reciente ha estado marcada por factores estructurales que limitan severamente la posibilidad de profundizar recortes adicionales del gasto de funcionamiento, dentro de los cuales se destacan: (i) la inflexibilidad del gasto derivada de mandatos constitucionales y legales; (ii) el envejecimiento de la población, que incrementó de manera sostenida el gasto en pensiones y salud; y (iii) el aumento del gasto asociado al Sistema General de Participaciones (SGP) para educación, salud y agua potable. Estos factores, sumados a la imposibilidad de incrementar ingresos en el corto plazo, llevaron a adoptar decisiones de alto impacto fiscal, como la eliminación de los subsidios a la gasolina, cuyo costo acumulado entre 2021 y 2024 ascendía a aproximadamente \$79 billones. Aun así, la combinación de inflexibilidad del gasto y reducción de la inversión pública tuvo un efecto fiscal contractivo que, en un contexto de política monetaria restrictiva, contribuyó a un crecimiento económico inferior al potencial.

En ese sentido, la gestión fiscal del Gobierno durante el período 2022–2026 se ha caracterizado por una estricta responsabilidad fiscal, orientada al cumplimiento riguroso de las obligaciones heredadas de orden constitucional, legal y contractual, así como al servicio oportuno de la deuda pública con acreedores nacionales e internacionales. En ese marco, el Gobierno adelantó todas las medidas ordinarias a su alcance para garantizar la financiación de derechos fundamentales, especialmente para garantizar la atención en salud y seguridad social, la protección de la población vulnerable, la prestación de servicios públicos esenciales, el pago de créditos judicialmente reconocidos, la preservación de la seguridad ciudadana, la atención a desastres, entre otras circunstancias descritas y desarrolladas al inicio de esta respuesta.

Adicionalmente, ante la caída del recaudo observada en 2024, el Gobierno Nacional hizo uso de las facultades previstas en los artículos 76 y 77 del Estatuto Orgánico del Presupuesto para implementar medidas significativas de contención del gasto. En dicha vigencia se decretó inicialmente el aplazamiento de apropiaciones por \$20 billones mediante el Decreto 766 del 20 de junio de 2024, posteriormente ajustado por el Decreto 1389 de 2024, y que culminó en una reducción definitiva de \$28,3 billones a través del Decreto 1522 del 18 de diciembre de 2024. Continuando, para la vigencia 2025 el Presupuesto General de la Nación fue adoptado mediante el Decreto con fuerza de ley 1523 de 2024 y para su financiación, el Gobierno presentó un proyecto de ley de financiamiento por \$12 billones, el cual fue archivado por el Congreso de la República. En consecuencia, fue necesario decretar un aplazamiento por dicho monto mediante el Decreto 69 del 24 de enero de 2025, posteriormente ajustado por los Decretos 571 del 28 de mayo de 2025, 722 del 25 de junio de 2025 y 1180 del 7 de noviembre de 2025, para finalmente, adoptar una reducción adicional de \$2,3 billones. Con todo, se hizo necesario habilitar recursos de crédito, para lo cual fue necesario activar la cláusula de escape de la Regla Fiscal, conforme a la Ley 1473 de 2011 y el Decreto 1068 de 2015.

En relación con la vigencia 2026, el Presupuesto General de la Nación fue aprobado por \$546,9 billones, con una reducción de \$10 billones frente al monto inicialmente propuesto, e igualmente, para su financiación, el

Gobierno nacional presentó el proyecto de ley de financiamiento del PGN 2026 por \$16,3 billones (PL 283/25 Cámara – 262/25 Senado), el cual fue negado por la Comisión Cuarta del Senado, pese a que fue este mismo órgano colegiado el que en plenarias de Cámara y Senado aprobó el monto total del presupuesto incorporando dichos ingresos. Esta decisión legislativa, imprevista para el Gobierno nacional, profundizó de manera significativa la restricción fiscal.

Lo anterior, puesto que no es jurídicamente posible ni materialmente viable un recorte inmediato y adicional del gasto por parte del Gobierno Nacional, teniendo en cuenta que más del 93% del Presupuesto General de la Nación

Continuación oficio

corresponde a erogaciones obligatorias e inflexibles, entre ellas: gasto público social protegido por el artículo 350 de la Constitución; transferencias del Sistema General de Participaciones (art. 357 CP); sentencias judiciales ejecutoriadas; subsidios causados y no pagados asociados a servicios públicos (art. 365 CP); la necesidad y obligatoriedad de equiparar la Unidad de Pago por Capitación (UPC) del sistema de salud en los términos ordenados por la Corte Constitucional; la atención de desastres naturales; el aumento del gasto en seguridad derivado de alteraciones del orden público y de la protección de candidatos en el proceso electoral; y el incremento de las necesidades para cubrir el déficit de los subsidios a la energía eléctrica. Circunstancias que han obligado a la Nación a aumentar los recursos presupuestados para atender dichas obligaciones, sin que estos resulten suficientes. En conjunto, estos elementos evidencian el carácter estructural del problema fiscal, su agravamiento extraordinario y la imposibilidad de resolverlo exclusivamente mediante recortes del gasto de funcionamiento, lo que justificó acudir, como último recurso, a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social.

Finalmente, se resalta que el Gobierno nacional tiene una política de austeridad en el gasto, de conformidad con el artículo 19 de la Ley 2155 de 2021<sup>1</sup> y el Decreto 1068 de 2015<sup>2</sup>, no obstante, mediante la aplicación estricta de este tipo de políticas no es posible la disminución del gasto en 16 billones de pesos.

**14. ¿Cómo justifica el Gobierno la necesidad de incrementar el recaudo mediante una emergencia económica, si existen dificultades reiteradas para cumplir las metas de recaudo pasadas y vigentes?**

**Respuesta:**

Tal y como se ha expuesto a lo largo de este documento, la necesidad de obtener mayores ingresos para la Nación no surge por una consideración caprichosa, arbitraria o discrecional, sino de la imperiosa necesidad que tiene el Gobierno nacional de obtener recursos que le permitan hacer frente a las circunstancias que dieron lugar a la declaratoria de emergencia económica y social y en ese orden, garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos y el funcionamiento del Estado.

De acuerdo con lo expuesto, aumentar el recaudo per se no es el fin que se persigue con la declaratoria de una emergencia económica, sino precisamente facultar al Gobierno nacional para adoptar mecanismos extraordinarios y expeditos que le permitan ejecutar las acciones tendientes y necesarias para retornar al país a un estado de normalidad, luego contrario a lo que se puede inferir del interrogante, la declaratoria de emergencia económica, así como las medidas tributarias y presupuestales que se deban tomar en desarrollo de esta, constituyen una de las soluciones mediante las cuales el Gobierno puede obtener mayores ingresos tributarios que le permitan contar con recursos dirigidos a conjurar las causas que dan origen a la emergencia económica y social, pues la inacción del Estado en esta materia puede generar riesgos en los cumplimientos de recaudo en el futuro y en los esfuerzos por consolidar la posición fiscal de la nación en el mediano plazo.

Es importante mencionar que las medidas incorporadas en el Decreto 1474 del 29 de diciembre de 2025, así como aquellas que se establezcan mediante los demás Decretos con fuerza de ley que deban ser expedidos en el marco del Estado de Emergencia Económica, no son consecuencia de un recaudo que sea históricamente bajo, sino que obedecen a presiones exógenas y a decisiones de política fiscal necesarias para atender esas presiones, las cuales en este punto necesitan de medidas adicionales, expeditas y de fácil recaudo para ser conjuradas y mitigar los impactos directos e indirectos de la emergencia.

**15. ¿Cuáles fueron las metas anuales de recaudo tributario fijadas por el Gobierno Nacional para cada vigencia fiscal desde 2022, y cuál fue el recaudo efectivamente logrado al cierre de cada una de esas vigencias?**

A continuación, se presenta la relación con la información de las metas de recaudo neto para los impuestos administrados por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, las cuales son

<sup>1</sup> "Por medio de la cual se expida la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones"

<sup>2</sup> "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público"

Continuación oficio fijada por el CONFIS y fueron debidamente consignadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y el recaudo neto efectivamente logrado para las vigencias 2022 a 2024:

Vigencia	Meta de recaudo neto (billones de pesos)	Recaudo neto (billones de pesos)	Porcentaje de cumplimiento
2022	202	211.2	104.6%
2023	273.3	262.2	95.9%
2024	257.6	243.6	94.6%

**Fuente:** Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Para el 2025, la meta de recaudo neto consignada en el Marco Fiscal es de 280.3 billones de pesos. Se espera que el recaudo neto cierre este año en cerca de 270 billones, lo que implica un porcentaje de cumplimiento estimado de alrededor de 96.3%.

**16. ¿Cuál ha sido el nivel de ejecución presupuestal total del Gobierno Nacional en cada vigencia fiscal desde 2022, y cómo explica el Gobierno la coexistencia de bajas o medias ejecuciones presupuestales con la necesidad de decretar una emergencia para obtener mayores recursos?**

**Respuesta:**

Sobre el particular, me permito adjuntar archivo en formato Excel en el cual se relaciona el nivel de ejecución presupuestal total del Gobierno nacional en cada vigencia fiscal desde 2022.

**17. ¿Cómo justifica el Gobierno Nacional la utilización de la emergencia económica para cubrir rubros como el ajuste de la Unidad de Pago por Capitación (UPC), cuando en vigencias anteriores ha sostenido públicamente que dicha asignación era suficiente?**

**Respuesta:**

Se aclara que el Gobierno nacional no está invocando la necesidad de ajustar la Unidad de Pago por Capitación (UPC), sino en el acatamiento de la orden de la corte constitucional de equiparar la UPC de los regímenes subsidiado y contributivo, reiterada en el Auto 2049 del 10 de diciembre de 2025, en trámite de incidente de desacato.

**18. ¿Cómo explica el Gobierno Nacional que situaciones relacionadas con el deterioro de la seguridad y el orden público, tradicionalmente abordadas mediante instrumentos ordinarios de política de seguridad, sean ahora utilizadas como fundamento de una emergencia económica y social?**

**Respuesta:**

Vale la pena aclarar que el Gobierno Nacional explica que la referencia a la situación de seguridad y orden público en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social no obedece a una sustitución de los instrumentos ordinarios de política de seguridad, ni a una redefinición de competencias en materia de defensa y orden público, sino a la intensificación, gravedad y carácter sobreviniente de determinados hechos que han desbordado la capacidad ordinaria de respuesta fiscal y presupuestal del Estado, generando efectos directos, inmediatos y verificables sobre el orden económico y social.

En particular, la ocurrencia de un paro armado de alcance nacional perpetrado por grupos armados al margen de la ley, así como los ataques armados registrados en los departamentos del Cauca, Cesar y Norte de Santander, ejecutados mediante el uso de tecnología de drones y que dejaron como resultado varios soldados muertos y heridos, evidencian una perturbación grave e inminente del orden público con impactos que trascienden el ámbito estrictamente militar. Estos hechos han afectado de manera directa la movilidad regional, la actividad económica, el abastecimiento de bienes y servicios, el normal funcionamiento de mercados locales y la seguridad de la población civil, configurando así una afectación relevante del orden económico y social.

Adicionalmente, se ha presentado un agravamiento significativo del riesgo contra la vida e integridad de los candidatos en el marco de los próximos procesos electorales, lo que ha generado una exigencia inmediata y extraordinaria de recursos para fortalecer las capacidades de la Unidad Nacional de Protección (UNP). La necesidad de garantizar

Continuación oficio

condiciones mínimas de seguridad para el ejercicio de los derechos políticos y la preservación del orden democrático impone al Estado obligaciones de cumplimiento inmediato que no admiten dilación y que tienen un impacto fiscal directo.

En este contexto, las acciones armadas desplegadas por organizaciones ilegales evidencian un riesgo sistémico para la seguridad en diversas regiones del país, que exige un esfuerzo fiscal adicional y no previsto para reforzar las capacidades institucionales del Estado. En particular, se ha estimado la necesidad de destinar aproximadamente \$1 billón de pesos adicionales para el fortalecimiento de la UNP y cerca de \$2,7 billones de pesos para dotar a la Fuerza Pública de infraestructura y capacidades tecnológicas adecuadas que permitan enfrentar los nuevos métodos y desarrollos utilizados por los grupos armados ilegales.

En consecuencia, el deterioro de la seguridad y el orden público es considerado en la declaratoria de emergencia no como un fenómeno ordinario, sino como un factor sobreviniente, concurrente y agravado, cuyos efectos fiscales, económicos y sociales inmediatos comprometen la capacidad del Estado para garantizar derechos fundamentales de la población. Bajo estas circunstancias excepcionales, la emergencia económica y social se explica, además, por la necesidad de atender las consecuencias económicas y fiscales derivadas de la intensificación del conflicto, y no por la sustitución de los instrumentos ordinarios de política de seguridad que continúan siendo aplicados por las autoridades competentes.

**19. ¿Qué elementos permiten afirmar que los efectos de la ola invernal y otros desastres naturales mencionados en el decreto no podían ser atendidos mediante los fondos, mecanismos y herramientas ordinarias de gestión del riesgo existente?**

**Respuesta:**

Es importante señalar que, si bien el ordenamiento jurídico colombiano cuenta con instrumentos ordinarios de gestión del riesgo de desastres, la magnitud, simultaneidad y persistencia de los eventos climáticos recientes, sumadas a las restricciones fiscales y presupuestales vigentes, hicieron insuficientes dichos mecanismos para atender de manera oportuna y adecuada los efectos de la ola invernal y otros desastres naturales.

En desarrollo de lo anterior, mediante el Decreto 1372 de 2024 el Gobierno nacional declaró la Emergencia de Desastre Nacional por cambio climático y sus efectos, prorrogado por el Decreto 1193 de noviembre de 2025, lo que permitió activar los mecanismos institucionales ordinarios y extraordinarios del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. No obstante, la atención de dicha emergencia ha demandado recursos fiscales significativos, que no pudieron ser asignados en su totalidad como consecuencia del déficit fiscal existente y de la no aprobación del proyecto de ley de financiamiento para la vigencia fiscal 2025, lo que limitó de manera sustancial la disponibilidad presupuestal para cubrir todas las necesidades identificadas.

Adicionalmente, la ocurrencia de eventos específicos y sobrevinientes, como la actual ola invernal y el terremoto de Paratebuena, generó requerimientos inmediatos y no previstos de atención humanitaria, rehabilitación y reconstrucción, que desbordaron la capacidad financiera de los fondos y herramientas ordinarias de gestión del riesgo. Para atender adecuadamente estas contingencias, se ha identificado la necesidad de asignar de manera inmediata recursos adicionales a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres por un monto aproximado de \$0,5 billones, con el fin de garantizar la respuesta oportuna del Estado y evitar la extensión de los efectos adversos sobre la población afectada.

En este contexto, los elementos que sustentan la insuficiencia de los mecanismos ordinarios radican en la concurrencia de desastres, la exigibilidad inmediata de recursos para la atención de emergencias humanitarias y de infraestructura, y la restricción fiscal y presupuestal derivada de la ausencia de fuentes adicionales de financiación, circunstancias que, en conjunto, impiden al Gobierno nacional atender estos eventos exclusivamente mediante los instrumentos ordinarios de gestión del riesgo existentes.

**"Venta directa de títulos de tesorería del Gobierno Nacional"**

**22. ¿Cómo justifica el Gobierno Nacional que haber alcanzado los límites de endeudamiento o activado cláusulas fiscales sea un hecho imprevisible, y no el resultado de decisiones de política fiscal adoptadas durante su propio período de gobierno?**

Continuación oficio

**Respuesta:**

Sea lo primero aclarar que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la imprevisibilidad no exige la inexistencia absoluta de riesgos, sino la imposibilidad razonable de prever la intensidad, velocidad y efectos acumulativos con los que dichos riesgos se materializan.

Se precisa que el hecho tenido en cuenta para la declaración de la emergencia es la restricción de contar de manera inmediata con la posibilidad de acudir a recursos de endeudamiento por tres causas que se conjugan en un mismo momento: i) que la Ley 1473 de 2011 establece la Regla Fiscal a instancia de la cual se fija un techo del 70% del PIB y un ancla del 50% del PIB, así como restricciones asociadas al balance primario para lograr la sostenibilidad fiscal. Estas restricciones limitan las posibilidades de asumir nueva deuda; ii) que se ha presentado la exigencia de cláusulas restrictivas adicionales con respecto al endeudamiento, derivadas de las medidas unilaterales del gobierno de los EE.UU. contra el gobierno de Colombia; iii) que se dispuso un techo presupuestal para el endeudamiento público establecido en la ley anual de presupuesto para la vigencia fiscal 2026. Este techo tuvo en cuenta los \$16,3 billones de ingresos corrientes previstos en la ley de financiamiento.

**23. ¿Por qué una operación de \$23 billones de pesos en TES se realizó en sólo 34 minutos, con un único comprador extranjero anónimo, y qué mecanismos de transparencia y competencia se omitieron o se flexibilizaron para permitir una operación de esa magnitud?**

**24. ¿Qué evaluación hizo el Ministerio Hacienda sobre el impacto de esta venta concentrada de TES en la tasa de interés, la deuda pública y la percepción de riesgo país, y por qué se consideró aceptable asumir esos costos?**

**Respuesta:**

Es necesario precisar que la operación a la que se hace referencia, no se trató de una colocación de títulos de deuda, sino de una operación de tesorería para la venta directa de títulos en el mercado secundario, los cuales hacían parte del portafolio de la Nación. Estos TES eran de la clase B, administrados por el Banco de la República, por lo que no se realizó mediante subasta pública debido a que no correspondió a una operación de financiamiento ni a una colocación de títulos en el mercado primario. Se trató de una operación de tesorería consistente en la venta de títulos que integraban el portafolio del Tesoro Nacional en el mercado secundario, la cual se ejecuta conforme a las reglas propias de dicho mercado.

En relación con el proceso mediante el cual se identificó y seleccionó la contraparte de esta operación, se informa que se recibió una oferta de compra por parte del comprador/inversionista, la cual fue confrontada con otra oferta presentada por un creador de mercado. Ambas propuestas fueron analizadas y comparadas con base en criterios objetivos de costo y volumen, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.1.5.3. del Decreto 1068 de 2015.

La contraparte de la operación fue PIMCO (Pacific Investment Management Company). La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN) negoció directamente con dicho inversionista, quien, de conformidad con la normativa vigente aplicable, actuó a través de una entidad constituida en Colombia, la cual, se encuentra debidamente vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Como resultado de dicha evaluación, y en estricto cumplimiento del marco normativo aplicable, se seleccionó la oferta que resultó más favorable para los intereses de la Nación, garantizando condiciones eficientes y acordes con las prácticas del mercado.

A continuación, se presenta el detalle de los valores transados en el mercado secundario:

Continuación oficio

En el marco de las funciones asignadas a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, la evaluación de la operación de venta de portafolio tuvo en cuenta las condiciones propias del mercado secundario de TES frente a la imposibilidad de utilizar mecanismos de financiamiento interno, cuyos cupos de colocación de deuda a más de un año se encontraban agotados. Adicionalmente, dicha valoración tuvo en cuenta el riesgo de liquidez de la Nación, dado el bajo nivel de caja disponible, ocasionada por un comportamiento a la baja de los ingresos corrientes y a la ejecución de gastos inflexibles.

La operación correspondió a una venta de portafolio en las condiciones más favorables para la Nación, las cuales se evaluaron bajo criterios de liquidez, tamaño de la transacción y tasa de interés, en cumplimiento del artículo 2.2.1.5.3. del Decreto 1068 de 2015<sup>3</sup>. Por lo anterior, las tasas de negociación resultantes de la operación de venta de portafolio tuvieron como referencia las operaciones realizadas en los mercados de Sistema de Negociación Electrónico del Banco de la República (SEN) y Mercado Electrónico de Colombia (MEC), en donde se tuvo en cuenta la profundidad del mercado frente al tamaño de la oferta, optando por la más favorable.

Concepto	COLTES 2029	COLTES 2033	COLTES 2035	COLTES 2040	Total/Promedio
ISIN	COL17CT03995	COL17CT03862	COL17CT04084	COL17CT04001	
Fecha Vencimiento	22/08/2029	9/02/2033	24/01/2035	28/11/2040	
Fecha de Cierre	19/12/2025	19/12/2025	19/12/2025	19/12/2025	
Fecha de Cumplimiento	23/12/2025	23/12/2025	23/12/2025	23/12/2025	
Tasa Cupón	11,0000%	13,25%	11,75%	12,75%	12,159%
Tasa Rendto	12,993%	13,053%	13,245%	13,320%	13,155%
Precio Sucio	98,0238%	112,2925%	103,0179%	97,2043%	102,298%
Valor de Giro	5.812.064.986.786,80	5.812.065.084.805,00	5.812.064.912.379,00	5.812.064.973.126,60	23.248.259.957.097,40
Valor Nominal	5.929.238.600.000,00	5.175.826.600.000,00	5.641.801.000.000,00	5.979.226.200.000,00	22.726.092.400.000,00

A

continuación, se relaciona la normatividad que faculta a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para realizar este tipo de operaciones, así como las relativas al manejo de los excedentes de liquidez:

- Artículos 2.2.1.1.2 y 2.3.3.2.1 del Decreto 1068 de 2015.
- Artículo 98 del Decreto 111 de 1996<sup>4</sup> que establece que “[e]n todos los casos las inversiones financieras deberán efectuarse bajo los criterios de rentabilidad, solidez y seguridad, y en condiciones de mercado”.
- Artículo 2.2.1.5.3 del Decreto 1068 de 2015, que determina que se deberá evaluar las diferentes alternativas del mercado, para lo cual, en cuanto lo permitan las condiciones del mismo y el tipo de la operación a realizar, se solicitarán al menos dos ofertas financieras.
- Artículo 37 de la Ley 1955 de 2019<sup>5</sup> que en su párrafo primero faculta a la DGCPTN a realizar operaciones relativas a la administración de activos y pasivos financieros. Las operaciones de que trata este artículo, así como los actos y contratos necesarios para su ejecución, se sujetan a las normas de derecho privado y se pueden atender con cargo al servicio de la deuda.
- Resolución 1859 de 2025<sup>6</sup>.

Se informa que, como producto de las operaciones mencionadas, de manera periódica esa dependencia publica sus posiciones en Títulos de Deuda Pública TES en la página de IRC del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.irc.gov.co/tesoreria/operaciones-de-tesoreria/portafolio-entes>

3 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

4 Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

5 Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

6 Por la cual se autoriza a la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público para realizar operaciones de manejo de deuda pública con los activo del portafolio estratégico de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.”



Continuación oficio

**25. ¿Qué otras alternativas de financiamiento se analizaron antes de recurrir a esta operación extraordinaria y por qué fueron descartadas frente a una venta tan concentrada y acelerada?''.**

**Respuesta:**

En el ejercicio de las funciones asignadas al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional de forma permanente evalúa las diferentes alternativas, tanto de financiamiento como de gestión de la liquidez, conforme las condiciones que ofrece el mercado local e internacional. Entre las alternativas evaluadas se incluyen: la emisión primaria de TES, las emisiones de bonos globales en distintos tipos de moneda, líneas de financiamiento con la banca multilateral, comercial y los distintos fondos internacionales. Lo anterior, con el fin de estructurar la estrategia de endeudamiento más favorable para la Nación, con las diferentes tipologías que ofrece el mercado internacional.

Sin embargo, tal y como se ha indicado, la operación realizada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público correspondió a una venta de portafolio de títulos de deuda pública de la Nación en el mercado secundario, la

cual se encuentra enmarcada en las facultades otorgadas a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional y corresponde a una gestión de administración de activos financieros, encaminada a la mitigación del riesgo de liquidez.

En los anteriores términos se considera atendido el cuestionario para el debate de control político de la Proposición referenciada en el asunto.

Cordialmente,

**LEONARDO ARTURO PAZOS**

**Viceministro Técnico**

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

**Anexos:** Los anexos soportes enunciados se adjuntan en la carpeta denominada "1-REMITIDAS POR MHCP"

**Elaboró:** LVRS - Oficina Asesora de Jurídica

**Revisó:** MABA/FRS - Oficina asesora de Jurídica

**Aprobó:** RDCE - Jefe de la Oficina Asesora de Jurídica

Firmado digitalmente por:  
LEONARDO ARTURO PAZOS  
GALINDO