

DECRETO 1390 DE 2025

(diciembre 22)

D.O. 53.343, diciembre 21 de 2025

por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la [Constitución Política](#) y en la Ley 137 de 1994, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 215 de la [Constitución Política](#) de Colombia dispuso que cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la [Constitución Política](#), que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por periodos hasta de treinta (30) días, que sumados no podrán exceder noventa (90) días en el año calendario.

Que la declaración del Estado de Emergencia autoriza a dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, con materias que tengan relación directa y específica y, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes que dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal.

Que el artículo 215 de la Carta Política, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, Ley

137 de 1994 y los Tratados Internacionales que reconocen los Derechos Humanos y que prohíben su limitación en los Estados de Excepción, constituyen el parámetro de control constitucional de los decretos legislativos dictados en el marco del Estado de Emergencia.

Que la Corte Constitucional ha precisado, entre otras, en la Sentencia C-383 de 2023, los elementos a examinar en la revisión de constitucionalidad de los decretos de declaratoria y los decretos de desarrollo, respecto de lo cual se han decantado los requisitos formales y materiales que integran el examen de constitucionalidad de estos decretos.

Que, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional el decreto que declare un Estado de Emergencia debe observar los siguientes requisitos formales: (i) llevar la firma del Presidente de la República y la de todos los ministros del despacho; ii) encontrarse debidamente motivado con el señalamiento de las razones que condujeron a su expedición; (iii) establecer el término de duración del Estado de Emergencia; (iv) determinar su ámbito territorial de aplicación; (v) en caso de no estar reunido el Congreso, haberlo convocado para los 10 días siguientes al vencimiento del término del Estado de Emergencia; (vi) haber comunicado la adopción del Estado de Emergencia a los organismos internacionales competentes -tanto al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas como al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos; y (vii) remitir el decreto declaratorio a la Corte Constitucional al día siguiente de su adopción.

Que, a su vez, al decreto que declara un Estado de Emergencia se le atribuye el cumplimiento de los siguientes presupuestos materiales o sustantivos: (i) Presupuesto fáctico, relativo a que la declaratoria del Estado de Emergencia debe basarse en hechos sobrevinientes que perturben o amenacen perturbar el orden económico, social o ecológico, o que constituyan grave calamidad pública; (ii) presupuesto valorativo, conforme al cual la perturbación o amenaza de perturbación del orden económico, social o ecológico debe ser grave e inminente, explicando las razones que lo sustentan; (iii) presupuesto de necesidad o insuficiencia de las medidas ordinarias, que exige que deban señalarse las razones por las

cuales los hechos que dan lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia no pueden ser conjurados mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales y, por tanto, resulta necesario apelar a medidas extraordinarias en cabeza del ejecutivo; (iv) prohibición de suspender derechos.

Que el decreto declaratorio está sometido a las siguientes limitaciones o prohibiciones generales: a) No puede suspender derechos humanos y las libertades fundamentales, ni establecer límites a aquellos que no son susceptibles de limitación ni siquiera en los estados de emergencia, debiendo cumplir con las reglas que la Constitución y el propio derecho internacional consagran para las hipótesis de limitación legítima de derechos; b) no puede interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público y; c) no puede suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

Que conforme a la Sentencia C-383 de 2023, la agudización de problemas estructurales puede desencadenar perturbaciones de orden económico y social que satisfacen el presupuesto fáctico que habilita la declaratoria del Estado de Emergencia.

## 1. PRESUPUESTO FÁCTICO

Que la situación grave e inminente que hoy enfrenta la Nación consiste en la incapacidad material y jurídica de garantizar, de manera continua, oportuna y suficiente, el goce efectivo de algunos derechos fundamentales y la prestación de unos servicios públicos esenciales, debido a una situación fiscal que adquirió el carácter de grave, por la ocurrencia de varios hechos económicos sobrevinientes y concurrentes que afectan de manera extraordinaria la situación actual de las finanzas de la nación.

Que la nación enfrenta una coyuntura fiscal excepcional agudizada por hechos concurrentes y sensibles socialmente, que están asociados al menoscabo de los derechos de la población más vulnerable del país.

Que los hechos que se relacionan cumplen con dos condiciones: i) agravan la actual crisis fiscal, y ii) ponen en riesgo la garantía de derechos fundamentales y la prestación de servicios públicos esenciales. Las causas que se enuncian, son las siguientes: 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 número 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.

#### 1) Cumplimiento del Auto de la Corte Constitucional relacionado con la UPC de salud

Que la Constitución Política en sus artículos 48 y 49 consagraron que la seguridad social y la salud son derechos fundamentales cuya materialización supone la prestación de servicios públicos de carácter obligatorio que deben prestarse bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

Que en desarrollo de estos principios la Ley 100 de 1993 creó el Sistema General de Seguridad Social en Salud cuya afiliación es obligatoria para todos, estableciendo para sus afiliados un Plan Obligatorio de Salud, ahora Plan de Beneficios en Salud (PBS), para garantizar todos los servicios y tecnologías en salud que requiera una persona y que sean

financiados con los recursos fiscales y parafiscales que financian el sistema. En virtud del principio de solidaridad del sistema, se conformaron dos regímenes de afiliación, esto es, el régimen contributivo y el régimen subsidiado, a los que se debe afiliar toda la población de conformidad con su situación socioeconómica.

Que la Ley 1751 de 2015 reconoció el derecho a la salud como un derecho fundamental autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo que se debe prestar en condiciones de calidad, equidad y universalidad.

Que las decisiones del Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, adoptadas en materia de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) en el Sistema General de Seguridad Social en Salud se han sujetado al Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, así como las fuentes fiscales que se han requerido para el financiamiento del aseguramiento en salud, siendo incorporadas en el Presupuesto General de la Nación de las respectivas vigencias fiscales.

Que en el periodo 2014-2018, la prima pura de la UPC creció a la misma tasa en los dos regímenes lo que implicó un nivel constante de equiparación de primas de 91,45%. En el año 2019, la equiparación alcanzó un porcentaje de 95% gracias a que la indicación UPC del régimen subsidiado estuvo 4,01 puntos porcentuales arriba de la indicación para el contributivo. Producto de la actualización de las nuevas tecnologías en el plan de beneficios en el año 2022, la equiparación de la prima del Régimen Subsidiado cayó al 88,9% en comparación con la prima del Régimen Contributivo.

Que el Ministro de Salud y Protección Social mediante Resolución número 2605 del 15 de diciembre de 2025, dispuso 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. Lo anterior, en cumplimiento de las órdenes vigésima primera y vigésima segunda dadas por la corte

constitucional en la Sentencia T-760 de 2008 y de las decisiones judiciales contenidas en los autos 261 y 262 de 2012, 411 de 2016, 109 de 2021, 996 de 2023 y 007 de 2025, reiteradas mediante el Auto 2049 del 10 de diciembre de 2025. Señalándose, además, en dichas órdenes, que es responsabilidad del Estado, presupuestar los recursos necesarios en cada vigencia y, del Ministerio de Hacienda de Crédito Público, la de garantizar su disponibilidad y giro. Que es indispensable y urgente contar con los recursos necesarios para alcanzar la equiparación de la prima pura del régimen subsidiado al 95% de la prima pura del régimen contributivo, para poder garantizar el goce efectivo del derecho a la salud en condiciones de igualdad en el acceso y la atención de toda la población, con mayores repercusiones en el sector más pobre y vulnerable afiliada al régimen subsidiado.

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 un significativo aumento de los recursos fiscales que deben ser destinados por el Estado al cumplimiento de la obligación de asignar al Sistema General de Seguridad Social en Salud el monto necesario para garantizar la financiación de la unificación de los planes de beneficios, prevista en el subnumeral 3 del numeral 2 del artículo 44 de la Ley 1438 de 2011; por tanto, esta contingencia evidencia la necesidad de obtener recursos adicionales para asegurar su financiación.

Que el cumplimiento de la orden impartida implica disponer para la vigencia 2026, de recursos estimados en \$3,3 billones.

## 2) Garantía de seguridad por alteraciones del orden público y agravamiento

Que la intensificación y gravedad de los hechos de orden público desafían la capacidad ordinaria de respuesta del Estado, como lo acreditan el paro armado nacional perpetrado por grupos armados al margen de la ley y los ataques en los departamentos del Cauca, Cesar, Norte de Santander, con tecnología de drones, que dejaron varios soldados muertos y heridos, lo que da cuenta de una perturbación grave e inminente del orden público con

efectos directos sobre la actividad económica y la movilidad regional.

Que se agravaron los riesgos de seguridad de los candidatos para las próximas elecciones y, en consecuencia, la exigencia inmediata de recursos para la Unidad Nacional de Protección (UNP).

Que estas acciones armadas de grupos ilegales evidencian un riesgo sistémico para la seguridad en diversas regiones del país, que demandan un esfuerzo adicional en las finanzas de la nación para reforzar a la UNP en \$1 billón y dotar a la Fuerza Pública de capacidades tecnológicas que le permitan enfrentar los nuevos desarrollos y desafíos que presentan las organizaciones armadas ilegales. El Ministerio de Defensa Nacional estima en \$2,7 billones los recursos necesarios para dotar de infraestructura y tecnología adecuada a la Fuerza Pública.

### 3) No aprobación por parte del Congreso del proyecto de ley de financiamiento

Que mediante el instrumento de planeación fiscal a 10 años, denominado Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2025, se definieron los lineamientos necesarios para formular y adoptar una estrategia integral, gradual y creíble tanto en ingresos como en gasto para afianzar las finanzas públicas sin comprometer la prestación de bienes y servicios públicos esenciales, ni la inversión pública estratégica que promueve el crecimiento económico de mediano plazo.

Que, dentro de dicho instrumento, el Gobierno nacional presentó a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley 102/2025 Cámara, 083/2025 Senado, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2026, por un valor total de \$556,9 billones y en paralelo el Gobierno presentó un proyecto de ley de financiamiento por \$26,3 billones para estudio y aprobación del Congreso de la República (Proyecto de Ley 283/2025 Cámara, 262/2025 Senado, por medio de la cual se expiden normas para el financiamiento

del Presupuesto General de la Nación orientadas al restablecimiento del equilibrio de las finanzas públicas, la sostenibilidad fiscal, y se dictan otras disposiciones, en virtud de lo dispuesto por los artículos 347 de la Constitución Política y 54 del Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Que el Congreso de la República aprobó el Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2026 en plenarias de Cámara y Senado los días 15 y 16 de octubre de 2025 por \$546,9 billones, contemplando ingresos corrientes por \$501 billones, ingresos de establecimientos públicos por \$29,6 billones e 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, Decreto número 111 de 1996.

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.

Que la Comisión Cuarta del Senado negó el proyecto de ley de financiamiento, sin llegarse a discutir el articulado de la ponencia propuesta para primer debate, y contraviniendo la aprobación de la Ley de Presupuesto realizada por las mayorías de las plenarias del Senado y Cámara de Representantes.

Que la concurrencia de los mencionados hechos económicos exacerba las presiones de liquidez, elevando los riesgos de refinanciamiento y afectando la continuidad de programas y obligaciones indispensables para garantizar gasto público social (derecho fundamental a la seguridad social en salud, la prestación de los servicios públicos esenciales, la atención a poblaciones vulnerables y de especial protección), la seguridad ciudadana y el cumplimiento del pago oportuno de la deuda pública, las obligaciones contractuales de vigencias futuras y las sentencias judiciales.

4) Desastres naturales causados por la actual ola invernal

Que el Decreto número 1372 de 2024 declaró la Emergencia de Desastre Nacional por cambio climático y sus efectos que ha demandado recursos, no obstante, por el déficit fiscal y la no aprobación del proyecto de ley de financiamiento para la vigencia fiscal 2025 por \$12 billones, no se asignó todo lo solicitado.

Que para atender la actual ola invernal y el terremoto de Paratebuena se requiere asignar de manera inmediata recursos a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo por un monto de \$0,5 billones.

#### 5) Sentencias judiciales ejecutoriadas pendientes de pago

Que se han emitido múltiples sentencias judiciales contra entidades integrantes del Presupuesto General de la Nación, las cuales se pendientes de pago, 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.

Que la atención de las obligaciones estatales derivadas del cumplimiento de fallos judiciales no puede ser reducido ni desatendido, toda vez que constituye una obligación constitucional y legal ineludible, derivada del principio de supremacía de la Constitución, del principio de legalidad y del respeto por las decisiones emitidas por los jueces de la República.

Que para la vigencia fiscal de 2026 se ha presupuestado en los rubros de créditos judicialmente reconocidos, para cada una de las Secciones Presupuestales, la suma de \$1,5 billones (Aportes Nación \$1,354 Billones y Recursos Propios \$256 mil millones).

Que el monto de las condenas viene impactando fiscalmente y de manera sostenida el Presupuesto General de la Nación.

#### 6) Obligaciones atrasadas de origen legal y contractual pendientes de pago

Que de acuerdo con el artículo 365 de la Constitución Política, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado” y “es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. De igual manera, en el marco de los artículos 365 a 370 de la Constitución Política y según lo previsto en el artículo 2° de la Ley 142 de 1994, le corresponde al Estado intervenir en los servicios públicos para garantizar, entre otros fines, su prestación eficiente, la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios.

Que la Corte Constitucional, en Sentencia T-401 de 2022, indicó que “asegurar la prestación de determinados servicios públicos es una de las principales herramientas del Estado para materializar los derechos sociales fundamentales. De esa forma se cumple con los objetivos del Estado social de derecho”. y en ese sentido, ha reconocido la energía como un bien público esencial y un servicio indispensable, “para el desenvolvimiento de las actividades sociales y económicas del país, asociado sustancialmente al bienestar de las poblaciones contemporáneas, el fortalecimiento de la calidad de vida y el acercamiento con el avance de la tecnología”.

Que las Leyes 142 y 143 de 1994 establecen que en el país el régimen de tarifas estará orientado por los criterios de eficiencia económica, suficiencia financiera, neutralidad, solidaridad y redistribución del ingreso, simplicidad y transparencia, bajo los principios de solidaridad y redistribución del ingreso, por lo cual se estableció que los usuarios de los Estratos 1, 2 y 3 tendrían una tarifa diferencial subsidiada.

Que, por su parte, el artículo 5° de la Ley 143 de 1994 indica que “la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad están destinadas a satisfacer necesidades colectivas primordiales en forma permanente; por esta razón, son consideradas servicios públicos de carácter esencial, obligatorio y solidario, y de utilidad pública”. Igualmente, esta norma incluye el principio de equidad en la prestación del servicio en su artículo 6°, indicando que “por el principio de equidad el Estado propenderá por

alcanzar una cobertura equilibrada y adecuada en los servicios de energía en las diferentes regiones y sectores del país, para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población”.

Que el artículo 47 de la Ley 143 de 1994 establece que estos subsidios deberían ser financiados por los usuarios residenciales de estratos altos y los usuarios no residenciales, los cuales deberán hacer aportes que no excedan del 20% del costo de la prestación del servicio. El mismo artículo define que el faltante de los recursos para financiar dichos subsidios deberá ser cubierto por el Gobierno nacional.

Que, para las empresas comercializadoras de energía, los subsidios significan un porcentaje representativo de sus ingresos, que en algunos casos pueden llegar a abarcar el 40% de su ingreso en zonas interconectadas y el 100% en zonas no interconectadas. Por tanto, la desatención de las obligaciones del Estado colombiano respecto de la cobertura de los mencionados subsidios, aunado a las complejas interrelaciones al interior del sistema de energía eléctrica del país, derivarían en la materialización de un riesgo sistémico con capacidad para afectar de manera grave e inminente la prestación del servicio en todo el territorio nacional.

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.

Que el Administrador del Sistema de Intercambios Comerciales (ASIC) y Administrador y Liquidador de Cuentas (LAC), expone mediante un informe de septiembre de 2025 que, en un escenario en donde se acumulen saldos de subsidios de energía eléctrica para los años 2025 y 2026, puede llevar a que entre el 39,1% y el 40,7% de la demanda del país se vea afectada. El informe concluye que “... esta condición representa un riesgo financiero de alto impacto para el Mercado”.

Que, en ese contexto, no atender esta situación, particularmente para los departamentos de la región Caribe (Atlántico, La Guajira y Magdalena), conlleva riesgos como: la cancelación masiva de contratos de suministro de energía, teniendo un efecto directo en el nivel de exposición en bolsa (con mayores tarifas para usuarios) y una acumulación mayor de deuda; el deterioro de la red y mayores niveles de pérdidas técnicas y no técnicas, y un menor recaudo. Como consecuencia del no pago de estas obligaciones, la región caribe se encuentra en una situación de extrema gravedad en la que se presentaría una crisis social producto de las fallas en el servicio público esencial que presta la empresa encargada de la distribución de energía en la región a 1.38 millones de usuarios.

Que el artículo 351 constitucional establece una prohibición al Congreso de la República que le impide eliminar o reducir partidas presupuestales requeridas por el Gobierno nacional para el cumplimiento de obligaciones contractuales preexistentes y el Estatuto Orgánico de Presupuesto, en su artículo 23, obliga al Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluir las vigencias futuras en el Presupuesto Nacional presentado ante el legislativo.

Que de conformidad con el artículo 175 de la Ley 1448 de 2011, corresponde al Gobierno nacional definir la destinación, los mecanismos de ejecución y el monto de los recursos necesarios para la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, lo cual exige la fijación expresa de metas y apropiaciones presupuestales.

Que la Ley 2421 de 2024, que reformó la Ley 1448 de 2011, reforzó 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.

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.

## 7) Recursos de endeudamiento restringidos

Que la agudización de la crisis fiscal proviene también de limitaciones en materia de endeudamiento. Que 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.

Que se ha presentado la exigencia de cláusulas contractuales restrictivas, adicionales, con respecto al endeudamiento, derivadas de las medidas unilaterales del gobierno de los EE.UU. contra el gobierno de Colombia.

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.

## 8) Restricciones en la caja de la Tesorería General de la Nación

Que la no aprobación del 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.

Que 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.

Que, con fines estrictamente ilustrativos, una prima de esta magnitud implicaría para la Nación un costo fiscal anual significativo, comparable al gasto requerido para financiar el Pilar Solidario de aproximadamente 191 mil adultos mayores durante un año, lo que evidencia que las tensiones de liquidez no solo tienen implicaciones financieras, sino también fiscales y sociales.

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución y de la Ley 137 de 1994, estas condiciones sobrevinientes configuran una perturbación grave e inminente del orden económico que exige la adopción de medidas extraordinarias, temporales y estrictamente conexas para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos sobre la garantía efectiva de tales derechos y servicios.

## 2. PRESUPUESTO VALORATIVO

### Crisis sistémica mundial postpandemia

Que el World Economic Outlook del FMI de abril de 2025<sup>1</sup> sostiene que existe un contexto de elevada incertidumbre por la guerra comercial librada por EE.UU., condiciones financieras restrictivas y altos costos de financiamiento. Así, las condiciones financieras globales han exacerbado la presión sobre las finanzas públicas. El aumento acumulado de las tasas de interés, el aumento de los spreads en los mercados emergentes y la persistente volatilidad financiera han elevado de manera generalizada los costos de financiamiento soberano, en un contexto en el que numerosos países ya enfrentaban posiciones fiscales debilitadas tras la pandemia del COVID-19, lo que ha reducido el espacio fiscal y amplificado las vulnerabilidades macroeconómicas.

Que los niveles de endeudamiento público a nivel global han alcanzado máximos históricos y continúan en una senda creciente. Según el FMI<sup>2</sup>, la deuda pública mundial se incrementará

en cerca de 2,8 puntos porcentuales del PIB en 2025 y se aproximará al 100% del PIB hacia el final de la década, superando incluso los niveles observados durante la pandemia. Más de un tercio de los países del mundo, que en conjunto representan alrededor del 75% del PIB global, registrarán aumentos en su endeudamiento en 2025, incluyendo economías avanzadas y emergentes relevantes, lo que evidencia que las presiones fiscales actuales son de carácter sistémico y no idiosincrático.

Que el aumento del endeudamiento ha venido acompañado de un crecimiento acelerado de la carga del servicio de la deuda, exacerbando las restricciones fiscales y de liquidez. El FMI advierte que mayores tasas de interés, combinadas con elevados requerimientos brutos de financiamiento, están desplazando gasto esencial y reduciendo el espacio fiscal en numerosos países, incluso en ausencia de problemas de solvencia de largo plazo.

Que esta coyuntura internacional se refleja también en el caso colombiano, dado el entorno de mayores costos de financiamiento, elevados requerimientos de servicio de la deuda y presiones significativas sobre la caja del Tesoro Nacional. En línea con el resto del mundo, la combinación de altos niveles de endeudamiento, mayores tasas de interés y restricciones de liquidez incrementa la vulnerabilidad fiscal en el corto plazo y puede comprometer la sostenibilidad de la deuda en el mediano plazo, configurando un escenario en el que los instrumentos ordinarios de política fiscal resultan insuficientes para enfrentar choques excepcionales de carácter macroeconómico y financiero.

#### Crecimiento inercial y sostenido del gasto

Que el Presupuesto General de la Nación tiene una tendencia ascendente de gastos inflexibles como la existencia de recursos de destinación específica (Sistema General de Participaciones), gastos recurrentes (funcionamiento), compromisos de vigencias futuras (inversión), pensiones, salud y pago de deuda, que limitan el margen de maniobra del Gobierno nacional para ajustar su gasto primario a las fluctuaciones del ciclo económico y, al

mismo tiempo, programar la inversión social, protegidos por la Constitución y las leyes orgánicas, en un marco de sostenibilidad fiscal.

Que el gasto de la Nación y el cumplimiento de mandatos constitucionales, legales, sentencias judiciales y contratos de mediano y largo plazo, hacen que alrededor del 93% de las apropiaciones presupuestales sean inflexibles.

Que la desagregación de los gastos asignados en el Presupuesto General de la Nación para el año 2025 y 2026 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.

· 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 impositivos para SENA, ICBF y Educación.

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.

Que para el cálculo de los \$34,5 billones de Total Gasto no Inflexible, no se tuvieron en cuenta \$18,1 billones de gastos recurrentes de funcionamiento como vigilancia, seguros, aseo, arrendamientos, servicios públicos, entre otros.

Que los gastos de personal representan \$62,06 billones<sup>3</sup>, de los cuales corresponden \$51,7 billones a Defensa y Policía, Rama Judicial, Fiscalía, JEP y Órganos Autónomos \$10,3 billones al resto de la rama ejecutiva. Un recorte de \$16,3 billones en estos gastos de personal implicaría, prácticamente, suprimir la rama ejecutiva.

Que las inflexibilidades de gasto del Presupuesto General de la Nación se fundamentan en disposiciones con fuerza legal vinculante que desarrollan los siguientes principios constitucionales: i) planeación (artículo 341 de la Constitución Política); ii) protección de la inversión social (artículo 350) y; iii) la obligación de materializar el mandato popular expresado en los programas de gobierno aprobados mediante las leyes del Plan Nacional de Desarrollo (artículo 346).

Que el artículo 350 de la Constitución Política y el artículo 41 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, prohíben reducir la inversión social, toda vez que ello ampliaría las brechas existentes y debilitaría los fundamentos del crecimiento a mediano plazo.

Que en conjunto estas disposiciones configuran una arquitectura institucional que en la actualidad impide reducir, postergar o eliminar asignaciones destinadas a garantizar derechos fundamentales de poblaciones históricamente marginadas y violentadas, generando una creciente deuda social, hoy exigible en virtud de sentencias judiciales y vías de hecho de la población (víctimas y pobreza extrema).

Que, adicionalmente, la nación ha tenido que asumir el déficit del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC). Este déficit es una deuda -no crediticia- que se paga con el presupuesto de la Nación. Entre 2021 y 2024 se han pagado \$79 billones y entre 2021 y 2022 se aprobaron dos reformas tributarias que recaudaron menos que eso.

Ingresos corrientes tributarios que no crecen en la misma proporción

Que los ingresos tributarios, aunque han crecido, lo han hecho a un ritmo inferior al de los gastos (funcionamiento, inversión y servicio de la deuda), dicha diferencia produce mayor endeudamiento y rezago del gasto social, como se observa en el siguiente gráfico:

Que el gobierno ha propuesto dos proyectos de ley de financiamiento con tributos de carácter progresivo, con el fin de pagar las obligaciones pendientes de gasto social, los cuales fueron negados por el Congreso de la República, mientras que las obligaciones son exigibles de manera inmediata.

Que, teniendo en cuenta que, al cierre de 2024 el déficit fiscal del Gobierno nacional Central (GNC) ascendió a 6,7% del PIB -monto 2,5% del PIB superior al contabilizado en 2023 (4,2% del PIB) y que para 2025 el MFMP 2025 proyecta que este déficit suba a 7,1% del PIB- la deuda neta del GNC se ubicaría al cierre de 2025 en 61,3%; 2,0 puntos porcentuales por encima del nivel observado al finalizar 2024.

Que el escenario descrito se desarrolla en un escenario donde el déficit fiscal del Gobierno nacional viene afrontando presiones adicionales al alza originadas en el pago de pasivos heredados de la pandemia y al esfuerzo fiscal que ha representado el Fondo de Estabilización de Precios del Combustible (FEPC), el aumento en los costos de financiamiento público para economías emergentes, y la no aprobación del proyecto de ley de financiamiento del PGN 2025 por \$12 billones (PL 300/24), ni del proyecto de ley de financiamiento del PGN 2026 por \$16,3 billones (PL 283/25 Cámara 262/25 Senado).

Que frente a estos hechos económicos la nación enfrenta una coyuntura fiscal excepcional, que afecta el funcionamiento de la estructura esencial del Estado y el cumplimiento de sus fines esenciales respecto de la garantía de los derechos fundamentales de manera directa e inmediata.

Que, en este contexto, el cumplimiento estricto de las metas establecidas en la Regla Fiscal implicaría, en el corto plazo, un ajuste drástico del gasto primario, especialmente en inversión pública, lo que no solo podría afectar la dinámica económica, sino también el bienestar de la población.

Que ante esta situación, el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) activó la cláusula de escape de la regla fiscal según consta en el Acta número 787 del pasado 9 de junio de 2025, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 2° del artículo 5° de la Ley 1473 de 2011, modificado por el artículo 60 de la Ley 2155 de 2021, según el cual la regla fiscal tiene una cláusula de escape que permite realizar un desvío temporal del cumplimiento de las metas fiscales fijadas en el artículo 5° ejusdem, en el caso de que ocurran eventos extraordinarios, o que comprometan la estabilidad macroeconómica del país.

Que, en este orden, la implementación de dicha medida buscó prevenir la ocurrencia de una situación que comprometa la estabilidad macroeconómica del país, como consecuencia de un recorte abrupto del gasto público y/o de un eventual incumplimiento de las obligaciones de pago por parte del Gobierno nacional.

Que la forma más efectiva de mejorar la sostenibilidad de la deuda es mediante un mayor crecimiento económico. 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.

Que las medidas de ajuste estructural en ingresos y gastos contempladas en el proyecto de

ley de financiación que acompañaron la aprobación del Presupuesto General de la Nación 2026, junto con los programas y proyectos de inversión pública orientados a fortalecer la productividad, la inversión y la transformación económica, eran fundamentales para alcanzar este objetivo.

Que, en este orden, 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. Asimismo, 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.

Que la inexistencia de una fuente legalmente habilitada para financiar ingresos por \$16,3 billones generan una amenaza grave e inminente al orden económico y social, en tanto impide la ejecución regular del gasto público esencial desde el inicio de la vigencia fiscal 2026, comprometiendo el pago oportuno de obligaciones constitucionales y legales, así como la estabilidad macroeconómica y la confianza en las finanzas públicas del Estado.

Que las presiones de liquidez que se han venido exacerbando tienen la potencialidad de obligar a la Nación a acudir a mecanismos de financiamiento con un costo financiero elevado que se reflejaría en el reconocimiento de una mayor prima de liquidez, en la medida en que incrementa la probabilidad de emisiones frecuentes o forzadas de financiamiento, reduce el margen de maniobra del emisor y amplifica la percepción de riesgo de liquidez entre los inversionistas.

### 3. PRESUPUESTO DE SUFICIENCIA

Que la gestión fiscal del gobierno entre 2022 y 2026 se ha caracterizado por una estricta responsabilidad fiscal. Ha honrado categóricamente los compromisos de gasto de orden constitucional, legal y contractual, así como ha servido cabalmente las obligaciones de deuda

con los acreedores nacionales e internacionales. De hecho, el Gobierno nacional adelantó todas las medidas ordinarias a su alcance en materia legal y reglamentaria con el fin de generar los recursos necesarios para garantizar los derechos fundamentales a la salud, la protección de la población vulnerable, el acceso a servicios públicos, el cumplimiento de pago de los créditos judicialmente reconocidos y la garantía de seguridad, entre otros.

Que, “la gestión fiscal se caracterizó por su responsabilidad al priorizar el cumplimiento de las obligaciones de deuda, así como los compromisos de carácter constitucional, legal y contractual. En este contexto, la imposibilidad de incrementar / os ingresos y la dinámica de envejecimiento de la población impulsaron un mayor gasto en pensiones y salud igual forma, el aumento del gasto asociado al SGP para educación, salud y agua potable. fue un factor clave que motivó la eliminación de los subsidios a la gasolina, cuyo valor ascendía a aproximadamente 80 billones de pesos entre 2022 y 2025”. (...) “la inflexibilidad del gasto, ligada a mandatos constitucionales y legales, sumada a la reducción de la inversión, tuvo un efecto fiscal altamente contractivo. Esto en conjunto con una política monetaria restrictiva, resultó en un crecimiento económico inferior al esperado y por debajo de su potencial”.<sup>4</sup>

Que, ante la caída de recaudo en 2024, el Gobierno nacional, en ejercicio de las facultades conferidas por los artículos 76 y 77 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, adoptó medidas de contención del gasto mediante reducciones y aplazamientos presupuestales de significativa magnitud. En prueba de lo anterior, durante esta vigencia se dispuso inicialmente el aplazamiento de apropiaciones por \$20 billones mediante el Decreto número 766 del 20 de junio de 2024, el cual fue modificado por el Decreto número 1389 de 2024, y al cierre del ejercicio estos aplazamientos terminaron en una reducción definitiva por \$28,3 billones, a través del Decreto número 1522 del 18 de diciembre de 2024.

Que para la vigencia 2025, el Presupuesto General de la Nación fue adoptado mediante decreto con fuerza de Ley 1523 de 2024. Para su financiamiento se presentó ante el Congreso de la República el proyecto de ley de financiamiento por \$12 billones, el cual fue

archivado. En consecuencia, fue necesario decretar un aplazamiento por \$12 billones mediante el Decreto número 69 del 24 de enero de 2025, cuyo detalle fue ajustado – sin alterar el monto total aplazado– por los Decretos números 571 del 28 de mayo de 2025, 722 del 25 de junio de 2025 y 1180 del 7 de noviembre de 2025 y, finalmente, una reducción adicional de \$2,3 para la presente vigencia. Para habilitar recursos adicionales de crédito, se activó la cláusula de escape de la Regla fiscal, de conformidad con la Ley 1473 de 2011 y el Decreto número 1068 de 2015.

Que para la vigencia 2026, se aprobó el Presupuesto General de la Nación por \$546,9 billones, con una reducción de \$10 billones respecto del monto inicial propuesto. Por ello, se presentó el proyecto de ley de financiamiento del PGN 2026 (PL 283/25 Cámara 262/25 Senado), por un monto de \$16,3 billones, el cual fue negado por nueve senadores de la Comisión Cuarta, a pesar de que las plenarias de Cámara y Senado del Congreso de la República habían aprobado el monto del presupuesto 2026, incorporando los ingresos provenientes del referido proyecto de ley de financiamiento.

Que, pese a la implementación de estas medidas, las presiones en las finanzas de la nación son persistentes. Situación que el Gobierno nacional ha buscado conjurar con medidas que permitan el incremento de los ingresos corrientes de la nación y la reducción del gasto a través de iniciativas legislativas y administrativas.

Que el proyecto de ley de financiamiento también permitía: (i) reducir gastos tributarios (IVA); (ii) establecer un impuesto al patrimonio de personas naturales más progresivo; (iii) incrementar el impuesto de renta al sector financiero; (iv) contribuir con la prevención en salud pública con impuestos saludables al consumo a las bebidas alcohólicas y vapeadores y los juegos de azar en línea y; (v) combatir la evasión y elusión fiscal con el fortalecimiento institucional para de reformas normativas, operativas y tecnológicas.

Que todas las acciones realizadas por el Gobierno nacional, tendientes a la superación del

déficit fiscal no han sido suficientes porque la solución no depende exclusivamente del desarrollo de sus competencias. La solución también depende del Congreso de la República, corporación que debe ser consecuente con los gastos que aprueba en normas Constitucionales y legales. No obstante, el Congreso ha negado las soluciones de mayores ingresos tributarios propuestas por el Gobierno, lo que ha agravado y acelerado de manera imprevisible e irresistible la crisis fiscal y conducido a buscar el uso de medidas excepcionales, como la declaratoria del Estado de Emergencia.

Que 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 elecciones. Esta realidad evidencia el carácter estructural del problema fiscal en Colombia, el agravamiento inusitado e imprevisible de la situación de solvencia del Estado y la necesidad de contar con el Congreso de la República para corregir el déficit.

Que, en atención al incremento de las necesidades para cubrir el déficit de los subsidios para la prestación de energía eléctrica, la Nación ha tenido que aumentar el valor de los recursos presupuestados para cumplir con estas obligaciones, sin que estos resulten suficientes. Siendo inminente la grave afectación a la región caribe, que podría presentar una crisis social producto de las fallas en el servicio público esencial que presta la empresa a 1.38 millones de usuarios.

Que, con el fin de eliminar el efecto que tiene la inflación sobre el incremento en el reconocimiento de la UPC, el gobierno calculó su valor en términos reales; es decir, descontando el efecto de la inflación tomando como año base el 2025 asumiendo un cierre

de la inflación del 5%. De esta manera, en términos reales el valor del reconocimiento por UPC a las EPS desde 2022 a 2025 representó un incremento del 18,7%, cerca de 14.1 billones de pesos, lo que significa 0,78 puntos del PIB de 2025.

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social.

Que las medidas que serán adoptadas para conjurar la crisis económica, relacionadas con la necesidad de obtención de ingresos, serán desarrolladas, entre otras, en impuestos directos e indirectos para las personas naturales y jurídicas con mayor poder contributivo, así como tributos que buscan corregir externalidades negativas en asuntos ambientales y de salud pública.

Que, en mérito de lo expuesto,

---

1 Para más información, ver: “A Critical Juncture amid Policy Shifts”. Recuperado de: <https://www.imf.org/en/publications/weo/issues/2025/04/22/world-economic-outlook-april-2025>

2 Para más información, ver: “Fiscal Policy under Uncertainty”. Recuperado de: <https://www.imf.org/en/publications/fm/issues/2025/04/23/fiscal-monitor-april-2025>

3 Del nivel central

4 Gabriel Piraquive (2025), Evolución de ingresos y gastos 2022-2026 del GNC.

DECRETA:

Artículo 1°. Declárese el Estado de Emergencia Económica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

Artículo 2°. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, la Ley 137 de 1994, el artículo 1° del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

Artículo 3°. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas que sean necesarias y estén destinadas exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, incluyendo las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

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.

Artículo 5°. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 22 de diciembre de 2025.

GUSTAVO PETRO URREGO

El Ministro del Interior,

Armando Benedetti Villaneda.

La Ministra de Relaciones Exteriores,

Rosa Yolanda Villavicencio Mapy.

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.

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 Morales.

La Ministra de Comercio, Industria y Turismo,

Diana Marcela Morales Rojas.

El Ministro de Educación Nacional,

José Daniel Rojas Medellín.

La Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible (e),

Irene Vélez.

La Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio,

Helga María Rivas Ardila.

La Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,

Yeimi Carina Murcia.

La Ministra de las Culturas, las Artes y los Saberes,

Yannai Kadamani Fonrodona.

La Ministra del Deporte,

Patricia Duque.

La Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación,

Ángela Yesenia Olaya Requene.

El Ministro de Igualdad y Equidad,

Juan Carlos Florián Silva.

La Ministra de Transporte,

María Fernanda Rojas Mantilla.