

ANÁLISIS TÉCNICO ECONÓMICO

SOBRE LA PROCEDENCIA DE LA DECLARATORIA

DE EMERGENCIA ECONÓMICA Y SOCIAL

Decreto Legislativo 1390 del 22 de diciembre de 2025

Preparado para:

Asociación Colombiana de Minería

Elaborado por:

Luis Fernando Mejía

CEO Lumen Economic Intelligence, 2026-hoy

Exdirector de Fedesarrollo, 2018-2025

Exdirector del Departamento Nacional de Planeación, 2017-2018

Exsubdirector del Departamento Nacional de Planeación, 2014-2017

Exdirector de Política Macroeconómica, Ministerio de Hacienda, 2012-2014

Febrero de 2026

Resumen ejecutivo

Este documento evalúa, desde una **perspectiva estrictamente económica**, la procedencia de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica contenida en el Decreto 1390 de 2025. El análisis se centra en los **ocho hechos** que el Gobierno Nacional invoca como “sobrevinientes y concurrentes” y que, según el decreto, configurarían una perturbación grave e inminente del orden económico y social.

La conclusión central del estudio es clara: **ninguno de los ocho argumentos presentados por el Gobierno constituye un hecho sobreviniente en el sentido económico del término**. Por el contrario, todos corresponden a **problemas estructurales, previsibles y ampliamente advertidos**, cuya corrección puede y debe realizarse mediante los **instrumentos ordinarios de la política fiscal**.

En primer lugar, el estudio analiza de manera individual los ocho hechos invocados en el Decreto 1390, cumplimiento de decisiones judiciales en salud, deterioro del orden público, no aprobación de la ley de financiamiento, desastres naturales, sentencias judiciales pendientes, atrasos en subsidios y vigencias futuras, restricciones de la regla fiscal y problemas de caja, y concluye que **ninguno cumple simultáneamente con los criterios económicos de imprevisibilidad, exogeneidad y materialidad**. En todos los casos, se trata de presiones fiscales recurrentes, obligaciones previamente conocidas o consecuencias directas de decisiones de política adoptadas por el propio Estado.

En particular, el documento subraya que la **no aprobación de la ley de financiamiento para 2026**, aunque relevante desde el punto de vista fiscal, **no constituye un hecho material de magnitud excepcional**. El faltante estimado, del orden de 16,3 billones de pesos, equivale a **menos del 3% del Presupuesto General de la Nación de 2026**, una magnitud que, desde una perspectiva fiscal, es plenamente manejable mediante ajustes ordinarios de gasto o priorización presupuestal. La posibilidad de que el Congreso no aprobara la reforma tributaria, además, **no era imprevisible**, como lo demuestra la experiencia reciente del país.

En segundo lugar, el documento demuestra que **existen mecanismos ordinarios suficientes para enfrentar el desbalance fiscal identificado**. Entre ellos se encuentran la

reprogramación del gasto, la mejora en la ejecución presupuestal, la priorización de programas, la gestión activa de caja y deuda y el trámite de iniciativas legislativas dentro del marco constitucional vigente. La existencia de estos instrumentos contradice el argumento de que los medios ordinarios resultan insuficientes y, por tanto, debilita de manera sustantiva la justificación económica de los poderes excepcionales.

Adicionalmente, el análisis identifica **inconsistencias relevantes en la narrativa de emergencia económica**. En particular, el incremento del salario mínimo en un 23% para 2026 implica un **costo fiscal permanente y significativo**, especialmente a través del gasto pensional y de otras partidas indexadas. Desde la economía pública, resulta difícil conciliar la adopción de una medida de alto impacto fiscal permanente con la afirmación de que el Estado enfrenta una emergencia fiscal inminente que exige ajustes extraordinarios.

En síntesis, desde el punto de vista estrictamente económico, **no se configuran las condiciones de excepcionalidad, imprevisibilidad y gravedad material que justificarían la declaratoria de un Estado de Emergencia Económica**. La situación fiscal que enfrenta el país es el resultado de desequilibrios estructurales conocidos y advertidos, cuya corrección requiere decisiones de política pública dentro del marco ordinario y no el uso de facultades excepcionales. Este diagnóstico indica que la declaratoria de emergencia no responde a la ocurrencia de un choque económico sobreviniente.

1. Objeto y alcance del documento

El presente documento tiene como finalidad evaluar, desde una perspectiva estrictamente económica, la procedencia de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica contenida en el Decreto 1390 del 22 de diciembre de 2025. El análisis se orienta a examinar si los hechos invocados por el Gobierno Nacional cumplen, desde el punto de vista de la economía pública y las finanzas del Estado, con las condiciones de excepcionalidad, imprevisibilidad y gravedad material que justifican el uso de poderes extraordinarios.

El documento se concentra en el análisis económico de los ocho argumentos presentados en el decreto como hechos “sobrevinientes y concurrentes”, evaluando su naturaleza y origen. En particular, se analiza si dichos hechos representan choques exógenos imprevistos o si, por el contrario, corresponden a presiones estructurales conocidas, advertidas y acumuladas a lo largo del tiempo.

Este estudio no aborda consideraciones jurídicas ni realiza una valoración constitucional del decreto. Su propósito es aportar razonamiento económico y contexto fiscal que permitan evaluar si, desde el análisis técnico de la política fiscal, se configuraba una perturbación grave e inminente del orden económico que no pudiera ser atendida mediante los instrumentos ordinarios de la política pública.

2. Marco económico de referencia

Desde la teoría y la práctica de la economía pública, la distinción entre un hecho sobreviniente y un problema estructural es fundamental para evaluar la necesidad de medidas excepcionales. Un hecho puede considerarse sobreviniente cuando introduce una ruptura abrupta en el equilibrio fiscal o macroeconómico, es decir, cuando se trata de un evento no anticipado razonablemente con la información disponible, de origen exógeno a las decisiones ordinarias de política pública y de una magnitud tal que compromete de manera inmediata la capacidad del Estado para cumplir sus funciones esenciales.

En contraste, los problemas estructurales son aquellos que se desarrollan de forma gradual, son ampliamente conocidos por las autoridades y los analistas, y derivan de decisiones

acumuladas de política fiscal, institucional y presupuestal. Estos problemas suelen manifestarse en desequilibrios persistentes entre ingresos y gastos, rigideces presupuestales, crecimiento inercial de ciertas partidas del gasto y debilidades en la planeación fiscal de mediano plazo. Su corrección exige reformas estructurales, ajustes graduales y decisiones políticas complejas, pero no constituye, desde el punto de vista económico, una justificación automática para la adopción de poderes extraordinarios.

Este marco analítico es particularmente relevante en el contexto colombiano. Durante los últimos años, múltiples informes técnicos, incluyendo los del Comité Autónomo de la Regla Fiscal y Fedesarrollo, han advertido que la situación fiscal del país enfrenta desafíos estructurales asociados al crecimiento del gasto, a la rigidez del presupuesto y a la insuficiencia de los ingresos tributarios para financiar compromisos permanentes. En este contexto, la carga de la prueba para justificar una emergencia económica no recae en demostrar la existencia de dificultades fiscales, sino en acreditar que dichas dificultades son el resultado de hechos nuevos, imprevistos y de impacto material extraordinario.

Bajo este marco, el análisis de los ocho argumentos contenidos en el Decreto 1390 se orienta a establecer si estos representan verdaderos choques sobrevinientes o si corresponden, más bien, a manifestaciones de desequilibrios estructurales largamente conocidos.

3. Análisis económico de los hechos invocados en el Decreto 1390

3.1 Cumplimiento de decisiones judiciales en salud y la Unidad de Pago por Capitación

El Decreto 1390 sostiene que el cumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional relacionadas con la Unidad de Pago por Capitación, en particular la equiparación progresiva entre los regímenes contributivo y subsidiado genera una presión fiscal urgente y extraordinaria que contribuye a la configuración de la emergencia económica. Según el decreto, la necesidad de incrementar la UPC del régimen subsidiado hasta alcanzar al menos el 95% del valor del régimen contributivo implicaría un costo fiscal adicional del orden de \$3,3 billones anuales.

Desde el punto de vista económico, este argumento presenta debilidades sustantivas. El

crecimiento del gasto en salud en Colombia es un fenómeno estructural ampliamente documentado y previsible. La dinámica del sistema de salud ha estado marcada, durante más de una década, por un aumento sostenido de la demanda de servicios, impulsado por factores demográficos, tecnológicos e institucionales, así como por un proceso creciente de judicialización del gasto. La Sentencia T-760 de 2008 y los autos que la desarrollan constituyen hitos conocidos en la evolución del sistema, cuyas implicaciones fiscales han sido analizadas reiteradamente por entidades técnicas independientes.

Fedesarrollo, en particular, ha advertido de manera sistemática que el sistema de salud enfrenta un déficit estructural que no puede resolverse mediante ajustes marginales ni decisiones de corto plazo. En diversos estudios y pronunciamientos públicos¹, la entidad ha señalado que el desbalance financiero del sistema obedece a una combinación de ampliación de beneficios, insuficiencia de fuentes de financiación y rigideces institucionales, y que su corrección requiere reformas estructurales y fuentes permanentes de recursos.

Desde esta perspectiva, el cumplimiento de decisiones judiciales en salud no puede considerarse un hecho sobreviniente. Se trata de una obligación conocida, previsible y acumulativa, cuya materialización debió haber sido incorporada de manera explícita en la planeación fiscal de mediano plazo. La urgencia que se le atribuye en el decreto no deriva de un evento nuevo, sino de la postergación reiterada de ajustes estructurales y de una insuficiente previsión presupuestal. En consecuencia, desde el análisis económico, este argumento no cumple con el criterio de imprevisibilidad ni de excepcionalidad requerido para sustentar una emergencia económica.

3.2 Deterioro del orden público, seguridad ciudadana y protección de líderes y candidatos

El Decreto 1390 afirma que el deterioro del orden público y el incremento de los riesgos para líderes sociales, defensores de derechos humanos y candidatos en el contexto electoral han generado una presión fiscal extraordinaria que compromete la capacidad del Estado para

¹ Véase: Fedesarrollo, Logros en equidad del sistema de salud y retos de la reforma en Colombia, Bogotá, 2023, pp. 21-27 y 35-38; Jairo Núñez y Juan Zapata, La sostenibilidad financiera del sistema de salud colombiano, Fedesarrollo–BID, Bogotá, 2012, pp. 7-12.

garantizar derechos fundamentales. En particular, el Gobierno señala la necesidad de recursos adicionales para la Unidad Nacional de Protección (UNP) y para el fortalecimiento de la Fuerza Pública, estimando requerimientos del orden de un billón de pesos para la UNP y cerca de 2,7 billones de pesos para el sector defensa.

Desde una perspectiva económica, este argumento presenta limitaciones importantes para ser considerado un hecho sobreveniente. El gasto en seguridad y defensa constituye una de las funciones básicas y permanentes del Estado y, como tal, ha estado históricamente sujeto a variaciones asociadas a la evolución del conflicto armado, a dinámicas de criminalidad y a ciclos políticos, en particular durante periodos electorales. Estas variaciones no son excepcionales ni imprevisibles, sino inherentes a la provisión de seguridad en un país con las características institucionales y territoriales de Colombia.

Adicionalmente, la política fiscal cuenta con instrumentos ordinarios para atender incrementos en el gasto de seguridad, incluyendo traslados presupuestales dentro del sector, reprogramación de apropiaciones, uso de reservas y, en caso de requerirse, solicitudes de adiciones presupuestales al Congreso. Desde el análisis económico, la existencia de estas herramientas implica que un aumento en las necesidades de gasto en seguridad no constituye, por sí mismo, una perturbación extraordinaria del orden económico.

Cabe resaltar que el Decreto no aporta evidencia que permita identificar un salto discreto, abrupto y cuantitativamente excepcional en el gasto requerido para seguridad en 2025 o 2026, en comparación con tendencias históricas o con escenarios previstos en la planeación fiscal. La narrativa del deterioro del orden público, aunque relevante desde el punto de vista de política pública, no se traduce automáticamente en una crisis fiscal sobreveniente, salvo que se demuestre la imposibilidad material de atender dichas necesidades por la vía ordinaria, lo cual no se acredita en el decreto.

Desde el punto de vista económico, el incremento de requerimientos en seguridad responde a presiones estructurales y recurrentes, que debieron ser anticipadas y gestionadas dentro del marco regular del presupuesto y la política fiscal. En consecuencia, este argumento no cumple con los criterios de imprevisibilidad y excepcionalidad exigidos para sustentar una declaratoria de emergencia económica.

3.3 No aprobación de la ley de financiamiento para 2026 y materialidad del faltante fiscal

Uno de los argumentos centrales del Decreto 1390 es que la no aprobación de la ley de financiamiento para 2026 genera un faltante fiscal significativo que compromete la sostenibilidad de las finanzas públicas y la provisión de bienes y servicios esenciales. El Gobierno estima que dicho faltante asciende a aproximadamente 16,3 billones de pesos y sostiene que la imposibilidad de obtener estos recursos por la vía legislativa ordinaria justifica el uso de facultades excepcionales.

Un análisis económico riguroso de este argumento requiere evaluar tres dimensiones fundamentales: la materialidad del faltante en relación con el tamaño del presupuesto y la economía, la previsibilidad del riesgo asociado a la no aprobación de la reforma, y la disponibilidad de mecanismos ordinarios para enfrentar el desbalance.

En términos de materialidad, el Presupuesto General de la Nación para 2026 asciende a aproximadamente 547 billones de pesos. El faltante estimado de 16,3 billones representa, por tanto, menos del 3% del total del presupuesto. Desde una perspectiva fiscal comparada, ajustes de esta magnitud no son inusuales ni constituyen, en sí mismos, una perturbación grave del orden económico. Por el contrario, déficits o ajustes de esta escala suelen ser abordados mediante medidas ordinarias de política fiscal, como recortes selectivos del gasto o priorización presupuestal.

En cuanto a la previsibilidad, la posibilidad de que el Congreso no aprobara una ley de financiamiento no puede considerarse un evento inesperado. La experiencia reciente muestra que Colombia ha enfrentado situaciones similares en el pasado. En 2024, la ley de financiamiento presentada por el Gobierno no logró avanzar en el trámite legislativo, lo que obligó al Ejecutivo a realizar ajustes fiscales mediante mecanismos ordinarios de Hacienda Pública. De manera análoga, durante el gobierno anterior, la ley de financiamiento 1943 de 2018 fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, situación que generó un riesgo significativo de menor recaudo. Dicho riesgo fue absorbido mediante operaciones ordinarias de manejo presupuestal y la presentación de una nueva reforma tributaria por la vía legislativa, sin que se acudiera a la declaratoria de estados de excepción.

Desde el análisis económico, este tipo de riesgo es endógeno a la gestión fiscal y no puede ser reinterpretado *ex post* como un choque exógeno sobreveniente. La no materialización de ingresos contingentes refleja una decisión institucional del Congreso dentro de sus competencias ordinarias, y no un hecho que perturbe o amenace perturbar en forma grave e inminente el orden económico del país, en los términos exigidos por el artículo 215 de la Constitución Política.

Finalmente, en relación con la disponibilidad de mecanismos ordinarios, el ordenamiento fiscal colombiano ofrece múltiples instrumentos para enfrentar un faltante de esta magnitud. Entre ellos se encuentran la reprogramación del gasto, el ajuste de apropiaciones no ejecutadas y la mejora en la eficiencia de la ejecución presupuestal.

En particular, la evidencia reciente muestra niveles persistentemente bajos de ejecución presupuestal, especialmente en el componente de inversión, lo que revela la existencia de márgenes significativos para redireccionar recursos dentro del marco ordinario de la Hacienda Pública. La acumulación recurrente de apropiaciones no ejecutadas y rezagos presupuestales refleja que el problema no es la ausencia de instrumentos legales, sino deficiencias en la planeación y ejecución del gasto.

La existencia de estas herramientas, y su uso reiterado en vigencias anteriores, debilita de manera sustantiva el argumento de que el Estado carece de medios ordinarios suficientes para enfrentar el desbalance fiscal identificado.

En síntesis, desde el punto de vista económico, la no aprobación de la ley de financiamiento no constituye un hecho sobreveniente ni materialmente excepcional. Se trata de un riesgo institucional conocido, de una magnitud manejable y susceptible de ser atendido mediante instrumentos ordinarios de política fiscal. En consecuencia, este argumento no satisface los criterios económicos que justificarían la declaratoria de un estado de emergencia.

3.4 Desastres naturales, ola invernal y atención de emergencias climáticas

El Decreto 1390 incluye dentro de los hechos que justificarían la declaratoria de emergencia económica la necesidad de atender desastres naturales asociados a la ola invernal y a

fenómenos climáticos extremos, los cuales, según el Gobierno, generan presiones fiscales adicionales y urgentes. En particular, se menciona la necesidad de destinar recursos adicionales para la atención de emergencias, la reconstrucción de infraestructura y la mitigación de riesgos, con un impacto fiscal estimado del orden de varios cientos de miles de millones de pesos.

Desde el análisis económico, este argumento presenta debilidades sustantivas para ser calificado como un hecho sobreveniente. Colombia es un país estructuralmente expuesto a fenómenos climáticos recurrentes, como inundaciones, deslizamientos y sequías, cuya ocurrencia y efectos han sido ampliamente documentados y forman parte del diagnóstico regular de riesgo fiscal del Estado. Esta exposición no es un fenómeno reciente ni inesperado, sino una característica persistente del territorio y del clima, que ha sido incorporada de manera explícita en los instrumentos de planeación fiscal y presupuestal.

De hecho, el marco institucional colombiano contempla mecanismos ordinarios para la atención de desastres, entre ellos el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres², así como apropiaciones presupuestales específicas y facultades administrativas para la reasignación de recursos en situaciones de emergencia climática. La existencia de estos instrumentos refleja precisamente el reconocimiento de que los desastres naturales constituyen riesgos previsibles y recurrentes, que deben ser gestionados dentro del marco regular de la política fiscal.

Adicionalmente, resulta relevante señalar que el propio Gobierno había declarado previamente una emergencia por desastre nacional mediante el Decreto 1372 de 2024, lo cual confirma que los eventos climáticos invocados en el Decreto 1390 no constituyen un fenómeno nuevo ni sorpresivo. Desde el punto de vista económico, la reiteración de emergencias asociadas a desastres naturales no transforma un riesgo estructural en un hecho sobreveniente de naturaleza excepcional, sino que evidencia la persistencia de

² El propio decreto que declaró la situación de emergencia dispuso que las acciones de respuesta y recuperación se financiarían y ejecutarían a través del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Esto confirma que el ordenamiento jurídico prevé mecanismos institucionales ordinarios y específicos para la gestión fiscal de desastres naturales, sin necesidad de recurrir a estados de excepción de carácter económico.

vulnerabilidades conocidas.

En términos de materialidad fiscal, los montos asociados a la atención de la ola invernal, si bien relevantes a nivel sectorial y territorial, resultan marginales frente al tamaño del Presupuesto General de la Nación y no alteran de manera significativa el equilibrio fiscal agregado. La presión fiscal derivada de estos eventos puede ser atendida mediante los instrumentos ordinarios existentes, sin necesidad de recurrir a poderes excepcionales.

En consecuencia, desde una perspectiva estrictamente económica, los desastres naturales y la ola invernal invocados en el Decreto 1390 corresponden a riesgos estructurales previsibles, gestionables mediante mecanismos ordinarios y de impacto fiscal limitado. Por tanto, no cumplen con los criterios de imprevisibilidad, excepcionalidad y materialidad que justificarían la declaratoria de una emergencia económica.

3.5 Sentencias judiciales ejecutoriadas pendientes de pago

Otro de los argumentos presentados en el Decreto 1390 se refiere al volumen de sentencias judiciales ejecutoriadas pendientes de pago por parte del Estado, las cuales, según el Gobierno, generan una presión fiscal significativa que compromete la sostenibilidad de las finanzas públicas. El decreto estima que estas obligaciones ascienden a cerca de 9,9 billones de pesos, de los cuales solo una fracción se encuentra presupuestada para la vigencia 2026.

Desde el punto de vista de la economía pública, la acumulación de pasivos judiciales constituye un fenómeno estructural y ampliamente conocido en Colombia. La judicialización del gasto público es el resultado de múltiples factores, incluyendo deficiencias en la regulación, fallas en la prestación de servicios, litigios prolongados y decisiones judiciales que reconocen derechos económicos a particulares. Este fenómeno no es reciente ni sorpresivo, y ha sido identificado desde hace años como uno de los principales riesgos fiscales del país.

La práctica presupuestal del Estado ha consistido históricamente en destinar recursos parciales al pago de sentencias, reconociendo implícitamente que el stock acumulado de obligaciones judiciales no puede ser cubierto de manera inmediata sin generar interrupciones

mayores en el presupuesto. Esta práctica refleja una decisión de política fiscal de carácter estructural, no una reacción a un evento inesperado. En consecuencia, la existencia de un volumen elevado de sentencias pendientes de pago no puede ser interpretada como un hecho sobreveniente, sino como la manifestación de un problema acumulado de largo plazo.

Desde la perspectiva de la materialidad fiscal, si bien el monto total de las sentencias es relevante, su impacto anual efectivo sobre el presupuesto depende de los cronogramas de pago y de las apropiaciones efectivamente ejecutadas. El propio decreto reconoce que para 2026 solo se han apropiado alrededor de 1,5 billones de pesos para este fin, lo cual sugiere que el impacto fiscal inmediato es limitado y consistente con patrones históricos de ejecución.

Adicionalmente, el ordenamiento fiscal cuenta con mecanismos ordinarios para la gestión de pasivos judiciales, incluyendo la programación de pagos, la priorización de obligaciones y la adopción de reformas institucionales orientadas a reducir la litigiosidad. Desde el análisis económico, la existencia de estas herramientas refuerza la conclusión de que la presión derivada de las sentencias judiciales no constituye una perturbación extraordinaria del orden económico.

En síntesis, las sentencias judiciales pendientes de pago representan un riesgo fiscal estructural, conocido y recurrente, cuya gestión exige reformas y ajustes de mediano plazo, pero no configuran un hecho sobreveniente ni una crisis fiscal súbita que justifique la declaratoria de un estado de emergencia económica.

3.6 Atrasos en subsidios, obligaciones acumuladas y vigencias futuras

El Decreto 1390 incluye entre los hechos que justificarían la declaratoria de emergencia económica la existencia de atrasos en el pago de subsidios, particularmente en los sectores de energía y gas, así como el cumplimiento de obligaciones derivadas de vigencias futuras previamente comprometidas. Según el Gobierno, estas obligaciones acumuladas generarían presiones fiscales significativas e inmediatas que comprometen la provisión de servicios esenciales.

Desde el punto de vista económico, este argumento presenta una debilidad fundamental: las obligaciones asociadas a subsidios y vigencias futuras no son eventos exógenos ni imprevisibles, sino compromisos de gasto voluntariamente adquiridos por el propio Estado en el ejercicio regular de la política pública. Los subsidios a los servicios públicos domiciliarios, en particular, han sido objeto de discusión técnica durante años, debido a sus problemas de focalización, sostenibilidad financiera y creciente impacto fiscal.

Fedesarrollo ha advertido reiteradamente que el diseño actual de los subsidios energéticos genera presiones fiscales persistentes, especialmente en contextos de volatilidad de precios y restricciones tarifarias³. Estas advertencias han subrayado que los atrasos en el pago de subsidios no responden a choques inesperados, sino a una combinación de decisiones regulatorias, restricciones presupuestales y deficiencias en la planeación financiera del sector.

En cuanto a las vigencias futuras, estas constituyen compromisos de pago contractuales que el Estado decide asumir de manera explícita, con pleno conocimiento de sus implicaciones fiscales de mediano y largo plazo. Desde la economía pública, no resulta consistente calificar como extraordinaria la necesidad de cumplir obligaciones que fueron aprobadas mediante procedimientos ordinarios y que estaban plenamente incorporadas en los marcos de gasto de mediano plazo. La presión fiscal asociada a las vigencias futuras refleja decisiones pasadas de asignación de recursos, no la ocurrencia de un evento sobreviniente.

Adicionalmente, el impacto fiscal de los atrasos en subsidios y de las vigencias futuras debe evaluarse en términos de su efecto anual sobre el presupuesto, no únicamente como un stock acumulado de obligaciones. En la medida en que estos compromisos se distribuyen a lo largo del tiempo y cuentan con cronogramas de pago, su gestión puede realizarse mediante instrumentos ordinarios de reprogramación, priorización y ajuste del gasto.

En consecuencia, desde una perspectiva estrictamente económica, los atrasos en subsidios y las obligaciones derivadas de vigencias futuras constituyen presiones fiscales estructurales,

³ Véase: Fedesarrollo, “Subsidios están llegando a hogares que no son pobres”, Gs Noticias, 23 de mayo de 2025; y Sergio Cabrales y Juan Benavides (Fedesarrollo), Nota técnica 2: Costo fiscal por mayores subsidios ante el aumento del precio del gas natural, serie de notas técnicas, 4 de noviembre de 2025.

previsibles y endógenas a la política pública. No cumplen, por tanto, con los criterios de imprevisibilidad ni de excepcionalidad que justificarían la declaratoria de una emergencia económica.

3.7 Restricciones derivadas de la regla fiscal y del nivel de endeudamiento

El Decreto 1390 sostiene que las restricciones impuestas por la regla fiscal y el nivel de endeudamiento del Estado limitan severamente la capacidad del Gobierno para responder, por la vía ordinaria, a las presiones fiscales identificadas, lo cual contribuiría a la configuración de una emergencia económica.

Desde el análisis económico, este argumento resulta particularmente problemático. La regla fiscal es un marco institucional autoimpuesto, diseñado precisamente para disciplinar la política fiscal y garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a lo largo del tiempo. Sus parámetros, metas y mecanismos de corrección son conocidos *ex ante* por las autoridades y forman parte integral del proceso de planeación fiscal. En este sentido, las restricciones derivadas de la regla fiscal no constituyen un choque externo ni inesperado, sino una consecuencia previsible del deterioro fiscal acumulado.

El limitado espacio de endeudamiento que enfrenta el Estado colombiano es, a su vez, el resultado de decisiones pasadas de política fiscal, particularmente del aumento significativo del endeudamiento durante la pandemia y de la persistencia de déficits fiscales elevados en los años posteriores. Este contexto ha sido ampliamente documentado por el Comité Autónomo de la Regla Fiscal y entidades técnicas independientes, incluyendo Fedesarrollo, que han advertido sobre la necesidad de un ajuste fiscal creíble y sostenible⁴.

Desde la perspectiva de la economía pública, la existencia de restricciones fiscales no convierte automáticamente una situación en excepcional. Por el contrario, la finalidad de la

⁴ Véase Fedesarrollo, Tendencia Económica No. 256, febrero de 2025, que documenta el incumplimiento de la Regla Fiscal en 2024 y el incremento de la deuda neta del Gobierno Nacional como resultado de déficits prolongados; Fedesarrollo, Tendencia Económica No. 263, 2025, sobre la trayectoria creciente del déficit fiscal y de la deuda desde la pandemia hasta 2025; Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), Pronunciamiento No. 9, diciembre de 2023, sobre el cumplimiento de la Regla Fiscal en 2023 y los retos fiscales subsiguientes; y Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), Pronunciamiento No. 13, noviembre de 2024, que advierte sobre menores ingresos y mayores retos fiscales para cumplir la Regla Fiscal en 2024 y 2025.

regla fiscal es precisamente obligar al Gobierno a adoptar decisiones difíciles dentro del marco ordinario, incluyendo la priorización del gasto, la revisión de programas y la adopción de reformas estructurales. Utilizar la falta de espacio fiscal como argumento para justificar poderes extraordinarios implica, en la práctica, vaciar de contenido la función disciplinaria de la regla fiscal.

En consecuencia, la restricción derivada del endeudamiento y de la regla fiscal no puede ser interpretada como un hecho sobreviniente. Se trata de una condición estructural del marco fiscal colombiano, conocida y anticipada, que exige ajustes de política dentro del marco ordinario y no habilita, desde el punto de vista económico, la declaratoria de un estado de emergencia.

3.8 Restricciones de caja y liquidez del Tesoro Nacional

El Decreto 1390 sostiene que las restricciones de caja y liquidez que enfrenta la Tesorería General de la Nación constituyen un elemento adicional que agrava la situación fiscal y compromete la capacidad inmediata del Estado para cumplir con sus obligaciones. Según el Gobierno, estas restricciones contribuirían a la configuración de una perturbación grave e inminente del orden económico.

Desde el punto de vista económico, este argumento confunde síntomas con causas. Los problemas de liquidez del Tesoro no surgen de manera autónoma ni repentina, sino que reflejan la interacción de factores estructurales previamente descritos: déficits fiscales persistentes, rigideces presupuestales y crecimiento inercial del gasto. En este sentido, las restricciones de caja son una manifestación operativa de desequilibrios acumulados, no un hecho exógeno sobreviniente.

La gestión de caja es, por definición, una función ordinaria de la política fiscal y financiera del Estado. El ordenamiento colombiano cuenta con instrumentos regulares para manejar tensiones de liquidez, incluyendo la programación de pagos, el uso de créditos de tesorería y la administración activa de la deuda de corto plazo. La existencia de estos mecanismos implica que las tensiones de caja, aun cuando generan dificultades operativas, no constituyen per se una emergencia económica, salvo que se demuestre una ruptura abrupta y no anticipada

del flujo de recursos, lo cual no se acredita en el decreto.

Adicionalmente, el Decreto no presenta evidencia de un evento puntual que haya generado una interrupción súbita de la liquidez en diciembre de 2025. Por el contrario, las restricciones de caja descritas son consistentes con una trayectoria fiscal previamente conocida y advertida por analistas y entidades técnicas. Desde el análisis económico, la falta de liquidez refleja problemas de planeación y de consistencia fiscal intertemporal, no la ocurrencia de un choque extraordinario.

En consecuencia, las restricciones de caja y liquidez invocadas en el Decreto 1390 no cumplen con los criterios de imprevisibilidad ni de excepcionalidad requeridos para justificar la declaratoria de un estado de emergencia económica.

4. El carácter estructural del deterioro fiscal en Colombia

Un elemento central para evaluar la procedencia económica de la emergencia es determinar si el deterioro fiscal que enfrenta el país es de naturaleza coyuntural o estructural. La evidencia disponible apunta de manera contundente a la segunda interpretación.

Desde hace varios años, Fedesarrollo ha advertido de forma reiterada que las finanzas públicas colombianas enfrentan desequilibrios estructurales asociados al crecimiento del gasto en pensiones, salud y transferencias, así como a la rigidez del presupuesto. Estas advertencias han sido consistentes a lo largo del tiempo y han señalado la necesidad de ajustes estructurales tanto en el lado del gasto como de los ingresos.

El aumento sostenido del gasto pensional, impulsado por factores demográficos y por la existencia de regímenes especiales, ha sido identificado como uno de los principales riesgos fiscales de mediano plazo. De manera similar, el gasto en salud presenta una dinámica inercial que responde a factores estructurales y no a eventos coyunturales. Estos componentes del gasto no se ven afectados de manera significativa por choques de corto plazo, sino que reflejan tendencias de largo plazo que requieren reformas profundas.

La evidencia también muestra que el deterioro fiscal posterior a la pandemia no ha sido

plenamente corregido en los años posteriores. Si bien el crecimiento económico excepcionalmente elevado registrado en 2021 y 2022 contribuyó transitoriamente a reducir la razón deuda-PIB, dicho efecto respondió principalmente a un fenómeno de expansión del denominador y no a una corrección estructural del balance fiscal. En efecto, durante ese período los déficits del Gobierno nacional Central se mantuvieron elevados, de modo que, una vez normalizado el ritmo de crecimiento a partir de 2023, el desbalance fiscal persistente se tradujo nuevamente en una trayectoria creciente de la deuda pública.

Este diagnóstico ha sido documentado de manera reiterada por Fedesarrollo y por el Comité Autónomo de la Regla Fiscal, que han advertido que la sostenibilidad fiscal requiere una corrección estructural de los desbalances entre ingresos y gastos⁵. Sin embargo, del análisis del decreto no se desprende que el Gobierno haya demostrado el agotamiento efectivo de los mecanismos administrativos, presupuestales y fiscales ordinarios disponibles para enfrentar esta situación.

Desde esta perspectiva, no resulta consistente sostener que la situación fiscal se haya tornado crítica de manera repentina a finales de 2025. Por el contrario, el diagnóstico fiscal actual es la consecuencia previsible de desequilibrios estructurales largamente advertidos. La emergencia económica, entendida como respuesta a un evento inesperado, no es el instrumento adecuado para enfrentar este tipo de problemas.

5. Existencia de mecanismos ordinarios para resolver el desbalance fiscal

Un criterio central para evaluar la necesidad de poderes excepcionales es la existencia o no de mecanismos ordinarios suficientes para enfrentar la situación descrita. Desde el análisis económico, resulta evidente que el Estado colombiano dispone de múltiples instrumentos regulares para atender el desbalance fiscal identificado en el Decreto 1390.

En primer lugar, la ejecución presupuestal ofrece márgenes de ajuste relevantes. Históricamente, la ejecución del gasto del Presupuesto General de la Nación no alcanza el

⁵ Véase Fedesarrollo, Tendencia Económica No. 250, 2024; Fedesarrollo, Tendencia Económica No. 256, 2025; y Fedesarrollo, Tendencia Económica No. 263, 2025. Véase igualmente Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), Pronunciamiento No. 9, 2023; y Pronunciamiento No. 10, 2024.

100%, particularmente en los componentes de funcionamiento e inversión, lo que permite reprogramaciones y ajustes dentro del marco ordinario de la política fiscal.

En efecto, en 2024, la ejecución del gasto de funcionamiento se ubicó en 89,7% de las apropiaciones, frente a un promedio histórico de 93,6 % para el período 2000–2022. De haberse ejecutado el gasto de funcionamiento al promedio histórico, se habrían comprometido aproximadamente \$11,3 billones adicionales respecto de lo efectivamente ejecutado en la vigencia.

La diferencia es aún más significativa en el caso de la inversión, cuya ejecución en 2024 fue de apenas 57,0%, muy por debajo del promedio histórico de 77,9%. Esta brecha implica que en 2024 se dejaron de ejecutar cerca de \$18,9 billones en gasto de inversión frente a lo que habría resultado de una ejecución consistente con el patrón histórico.

Estos resultados confirman la existencia de holguras operativas relevantes en el presupuesto, particularmente en la inversión, y evidencian que la priorización del gasto, la revisión de programas de baja efectividad y la reprogramación de apropiaciones no ejecutadas constituyen herramientas ordinarias suficientes para enfrentar un faltante fiscal de la magnitud identificada, sin necesidad de recurrir a medidas excepcionales.

En segundo lugar, el ordenamiento institucional permite la presentación de iniciativas legislativas adicionales para ajustar ingresos o gastos. La no aprobación de una ley de financiamiento no agota las opciones legislativas disponibles, ni impide la construcción de consensos políticos para tramitar reformas complementarias. Desde la economía pública, la negociación política es un componente normal del proceso fiscal, no una justificación para la excepcionalidad.

En tercer lugar, la gestión de caja y deuda ofrece instrumentos para suavizar el perfil temporal de los ajustes, evitando interrupciones abruptas en la provisión de servicios públicos. Estos mecanismos forman parte del arsenal regular de la política fiscal y financiera del Estado.

La existencia de estos instrumentos contradice el argumento de que los medios ordinarios resultan insuficientes. Desde el punto de vista económico, la situación descrita en el Decreto

1390 puede ser enfrentada mediante ajustes graduales y decisiones de política dentro del marco institucional vigente.

6. Aumento del salario mínimo y coherencia macrofiscal

Un elemento adicional que resulta relevante desde el análisis económico es la coherencia entre la narrativa de emergencia fiscal y las decisiones recientes de política económica. En particular, el incremento del salario mínimo en un 23% para 2026 tiene implicaciones fiscales significativas y de carácter permanente.

El aumento del salario mínimo impacta directamente el gasto público a través de múltiples canales, entre ellos el mayor costo de las pensiones mínimas, el incremento de los salarios en el sector público y el ajuste de subsidios y transferencias indexadas. Estos efectos no son transitorios, sino que se incorporan de manera permanente en la trayectoria del gasto.

Desde la economía pública, resulta difícil reconciliar la adopción de una medida de alto costo fiscal permanente con la afirmación de que el Estado enfrenta una emergencia económica inminente que exige recortes y ajustes urgentes. Esta inconsistencia debilita la credibilidad del diagnóstico de emergencia y refuerza la interpretación de que las presiones fiscales actuales responden a decisiones estructurales de política, no a choques inesperados.

7. Conclusiones

El presente análisis económico permite concluir que el Decreto 1390 del 22 de diciembre de 2025, mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica y Social, **no satisface los presupuestos materiales exigidos para el uso de facultades excepcionales**, en la medida en que los hechos invocados por el Gobierno no configuran, desde el punto de vista económico, una perturbación grave, imprevisible y sobreviniente del orden económico.

La evidencia examinada muestra que el Decreto pretende utilizar instrumentos extraordinarios para enfrentar **desequilibrios fiscales de carácter estructural**, ampliamente conocidos y advertidos con antelación, cuya corrección exige decisiones de política pública dentro del marco institucional ordinario.

7.1. Ausencia de hechos sobrevinientes

El análisis detallado de los ocho argumentos presentados en el Decreto 1390 permite afirmar que **ninguno de ellos constituye un hecho sobreviniente en sentido económico**. En todos los casos, se trata de presiones fiscales previsibles, recurrentes o directamente asociadas a decisiones previas del propio Estado:

- La obligación de equiparar la UPC de salud existe desde 2008 (Sentencia T-760).
- Los desafíos de orden público son estructurales y recurrentes en Colombia.
- La no aprobación del proyecto de ley de financiamiento era un escenario previsible.
- Los desastres naturales asociados a fenómenos climáticos son recurrentes y previsibles.
- Las sentencias judiciales son un pasivo estructural y sostenido del Estado.
- Las obligaciones atrasadas (subsídios y vigencias futuras) son pasivos conocidos que debieron ser presupuestados.
- Las restricciones de endeudamiento de la Regla Fiscal son permanentes y tienen una cláusula de escape que ya fue activada.
- Las restricciones de liquidez del Tesoro son consecuencia de decisiones previas y han sido gestionadas mediante mecanismos ordinarios.

7.2. Carácter estructural del deterioro fiscal

El deterioro fiscal que enfrenta Colombia es de naturaleza **estructural y no coyuntural**. En los años posteriores a la pandemia, Fedesarrollo advirtió públicamente sobre la subida estructural del gasto público, señalando que el déficit fiscal había aumentado de forma permanente y que el ajuste requerido no podía recaer exclusivamente en mayores ingresos tributarios, sino que exigía una revisión profunda del gasto.

En este sentido, el diagnóstico contenido en el Decreto 1390 no representa un cambio abrupto respecto de evaluaciones previas, sino la confirmación de problemas largamente identificados. En particular, la referencia a la inflexibilidad del gasto público constituye un

reconocimiento explícito de que el desbalance fiscal tiene un carácter estructural. Desde el análisis económico, la inflexibilidad del gasto se refiere a la elevada proporción del presupuesto comprometida en obligaciones de carácter permanente o legalmente determinadas, tales como transferencias obligatorias, servicio de la deuda, gasto pensional y sentencias judiciales, cuya modificación no depende de decisiones discrecionales de corto plazo.

La existencia de este tipo de rigideces implica que los desequilibrios fiscales asociados a ellas no surgen de manera súbita, sino que se acumulan gradualmente a lo largo del tiempo como resultado de decisiones de política pública y marcos normativos previamente adoptados. En consecuencia, cuando el Decreto alude a la inflexibilidad del gasto, al impacto sostenido de las sentencias judiciales y al crecimiento permanente del gasto posterior a la pandemia, está describiendo factores que, por su propia naturaleza, son previsibles, persistentes y de evolución lenta, y que requieren reformas estructurales y procesos ordinarios de ajuste fiscal, no la activación de mecanismos excepcionales. Estos elementos son, por definición, incompatibles con la noción de sobreviniencia exigida para la declaratoria de un estado de emergencia económica.

7.3. Magnitud relativa y uso efectivo de mecanismos ordinarios

El impacto fiscal central invocado por el Decreto, los 16,3 billones de pesos asociados a la ley de financiamiento no aprobada, representa **menos del 3% del Presupuesto General de la Nación de 2026**. Desde una perspectiva macroeconómica, esta magnitud dificulta sustentar la existencia de una perturbación grave e inminente del orden económico.

Más aún, el propio Decreto reconoce que aproximadamente el 93% del gasto presupuestal es de carácter inflexible, lo que implica que cerca del 7% del presupuesto, equivalente a alrededor de \$38 billones, corresponde a gasto no inflexible o discrecional. En este contexto, el faltante fiscal identificado equivale a menos de la mitad del margen de gasto discrecional reconocido por el mismo Gobierno, lo cual refuerza la conclusión de que la situación descrita podía ser atendida mediante reprogramaciones, priorización del gasto y otros mecanismos ordinarios de política fiscal.

La experiencia reciente demuestra, además, que el Gobierno ha sido capaz de realizar ajustes fiscales de mayor magnitud mediante instrumentos ordinarios. En 2024, por ejemplo, se implementaron ajustes del orden de 28 billones de pesos sin recurrir a facultades excepcionales, lo que confirma que el tamaño del desbalance invocado en el Decreto se encuentra dentro del rango de correcciones que pueden abordarse por las vías institucionales regulares.

En efecto, el ordenamiento fiscal colombiano dispone de múltiples mecanismos ordinarios para enfrentar la situación descrita en el Decreto 1390. Entre ellos se encuentran los ajustes del gasto mediante facultades previstas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, la mejora en la eficiencia y ejecución presupuestal, el uso de la cláusula de escape de la Regla Fiscal, ya activada en junio de 2025, y el fortalecimiento de la gestión de recaudo y reducción de la evasión.

La existencia y utilización de estos instrumentos no solo demuestra que las facultades excepcionales no son necesarias para atender el desbalance fiscal identificado, sino que el propio Gobierno **ha recurrido a algunos de ellos**, lo cual refuerza la conclusión de que los medios ordinarios han sido, y continúan siendo, suficientes para enfrentar este tipo de situaciones.

7.4. Inconsistencias con decisiones recientes de política económica

Un elemento adicional que debilita la narrativa de emergencia económica es el incremento del salario mínimo en un 23% para 2026. Desde la economía pública, resulta difícil conciliar la adopción de una medida de alto impacto fiscal permanente con la afirmación de que el Estado enfrenta una emergencia súbita por falta de recursos. Esta inconsistencia sugiere que la situación fiscal no era percibida por el propio Gobierno como crítica en el sentido exigido para justificar medidas excepcionales.

7.5. Reflexión final

La situación fiscal de Colombia, aunque requiere atención y ajustes estructurales mediante las vías institucionales ordinarias, **no constituye un hecho sobreviniente, imprevisible y**

extraordinario en los términos exigidos para la declaratoria de un Estado de Emergencia Económica.

Desde una perspectiva macroeconómica, si bien la pandemia del COVID-19 representó un choque exógeno severo que justificó un aumento transitorio del déficit fiscal y del endeudamiento público en 2020 y 2021, dicho choque ya fue absorbido por la economía y sus efectos fiscales inmediatos se materializaron hace varios años. El crecimiento económico excepcionalmente alto registrado en 2021 y 2022 contribuyó, además, a una corrección parcial y transitoria de la razón deuda-PIB, mediante un efecto denominador, sin que ello implicara una corrección estructural del balance fiscal.

En consecuencia, los desequilibrios fiscales observados a partir de 2022 no responden a la ocurrencia de un nuevo choque macroeconómico derivado de la pandemia, sino a la persistencia de déficits estructurales, a un gasto público elevado y a decisiones de política fiscal adoptadas con posterioridad al choque sanitario. Pretender reconfigurar estos desbalances como una prolongación directa de la emergencia pandémica desconoce la naturaleza temporal de dicho choque y la dinámica macroeconómica posterior, caracterizada por la normalización del crecimiento.

En este contexto, el Decreto 1390 de 2025 busca utilizar facultades excepcionales para enfrentar un problema fiscal que era conocido, previsible y advertido de manera sistemática, y que resulta susceptible de ser atendido mediante mecanismos ordinarios de política fiscal. Desde una perspectiva estrictamente económica, no se configura una perturbación grave e inminente del orden económico atribuible a un evento sobreviniente que justifique la activación del artículo 215 de la Constitución Política.

El uso de facultades excepcionales para abordar problemas estructurales de política fiscal sienta, además, un precedente institucional riesgoso, en la medida en que diluye la distinción entre choques extraordinarios y desequilibrios estructurales, debilita los mecanismos ordinarios de deliberación democrática y erosiona el sistema de pesos y contrapesos que sustenta la estabilidad macroeconómica y la credibilidad de las instituciones económicas del país.

Elaborado por:



Luis Fernando Mejía Alzate
CC 80.060.735

CEO de Lumen Economic Intelligence, 2026-hoy
Exdirector de Fedesarrollo, 2018-2025
Exdirector del Departamento Nacional de Planeación, 2017-2018
Exsubdirector del Departamento Nacional de Planeación, 2014-2017
Exdirector de Política Macroeconómica, Ministerio de Hacienda, 2012-2014