



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1781

Bogotá, D. C., martes, 23 de septiembre de 2025

EDICIÓN DE 11 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO
102 DE 2025 CÁMARA, 83 DE 2025 SENADO

por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2026.

Bogotá, Septiembre 23 de 2025

Honorables Congressistas

JAIRO ABERTO CASTELLANOSPresidente Comisión Tercera Constitucional
Senado de la República**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**Presidente Comisión Cuarta Constitucional
Senado de la República**WILMER YAIR CASTELLANOS
HERNANDEZ**Presidente Comisión Tercera Constitucional
Permanente Cámara de Representantes**GLORIA LILIANA RODRIGUEZ
VALENCIA**Presidente Comisión Cuarta Constitucional
Cámara de Representantes

E.

S.

D.

Ref.: Informe de ponencia para primer debate Proyecto de Ley No. 102 de 2025 Cámara – 083 de 2025 Senado, "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2026"

Ponente: Carlos Edward Osorio Aguiar

Presupuesto General de la Nación - PGN.

CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR, identificado como aparece al pie de mi firma, en virtud de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992¹, me permito a continuación, rendir el informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 102 de 2025 Cámara – 083 de 2025 Senado, "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de

¹ ARTÍCULO 150. Designación de ponente: "La designación de los ponentes será facultad de la mesa directiva de la respectiva comisión. Cada proyecto de ley tendrá un ponente, o varios, si las conveniencias lo aconsejan. En todo caso habrá un ponente-coordinador quien además de organizar el trabajo de la ponencia ayudará al Presidente en el trámite del proyecto respectivo".

capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2026", lo cual procedo a hacer en los siguientes términos:

1. Antecedentes.
2. Competencia.
3. Objeto y Justificación del Proyecto.
4. Exposición de motivos.
5. Pliego de modificaciones.
6. Proposición.

1. ANTECEDENTES

- A. El día 29 de julio de 2025 el doctor German Ávila Plazas, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, radicó el Proyecto de Ley No. 102 de 2025 Cámara – 083 de 2025 Senado, "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2026".
- B. Dicho proyecto, se publicó en la Gaceta del Congreso No. 1257 del día 29 de julio de 2025.
- C. El día 12 de agosto de 2025 mediante Oficio CCCP3.4-0430-25 fui designado como ponente del referido proyecto por parte de la mesa directiva de la Comisión Cuarta de la Honorable Cámara de Representantes de la cual hago parte. Esta comisión también designó otros ponentes y coordinadores ponentes. Lo propio hicieron las otras comisiones económicas, esto es la tercera de Cámara, la tercera de Senado y la cuarta de Senado.

2. COMPETENCIA.

El proyecto de ley se encuentra bajo los lineamientos de los artículos 150, 154, 157, y 158 de la Constitución Política de Colombia, relacionados con las competencias del Congreso, el origen de las leyes, la publicación oficial y la unidad de materia, siendo de la competencia de las denominadas comisiones económicas acometer el estudio del proyecto en primer debate.

3. OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El proyecto de ley tiene por objeto decretar 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.

4. Exposición de motivos.

Respetados integrantes de las comisiones económicas conjuntas de Senado y Cámara: la ponencia que presento y sustento a continuación, modifica sustancialmente el proyecto de ley presentado el día 29 de julio de 2025, e invita justamente a dichas comisiones para que no acojan la herramienta de gestión financiera propuesta por el Gobierno Nacional para programar sus ingresos y sus gastos en 2026, dado que en los términos en que fue concebida, diseñada y radicada ante el Congreso de la República, la misma no es digna de aprobarse por parte de las instancias a las que les corresponde discutirla dentro del marco del primer debate en los términos previstos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, justamente y entre otras cosas, por cuanto a la hora de ser considerada esta iniciativa, el Congreso de la República no puede hacerse el de la vista gorda, en relación con la responsabilidad fiscal que le asiste al Gobierno, la cual presupone en todo caso, y como parámetros mínimos, i) eficiencia del gasto; ii) realismo en los supuestos de ingreso; y iii) medidas estructurales para fortalecer el crecimiento económico.

El proyecto de presupuesto presentado, pretende mantener el gasto elevado y disparar la deuda pública, lo que está llevando a Colombia a una crisis fiscal, sin que el proyecto evidencie una senda de corrección para evitar el rumbo emprendido.

En ese sentido, en la presente ponencia pretendo abordar los siguientes aspectos (i) el gasto ha sido, es y pretende mantenerlo elevado, (ii) es una falacia la supuesta inflexibilidad del gasto, hace falta de voluntad política para adelantar una política fiscal responsable, (iii) los crecimientos del salario mínimo y los crecimientos de los salarios del sector público han impulsado una presión en el gasto sin tener crecimiento genuino en la economía, (iv) El monto de la deuda es insostenible, este es un Gobierno con costos de financiamiento cada vez más elevados, (v) el CARF, el Banco de la República y la Contraloría advierten que el presente presupuesto es inviable para las finanzas públicas, (vi) el recaudo de la DIAN está sobrestimado con un contexto macroeconómico y finalmente (vii) el Gobierno está abusando de la dictadura fiscal mediante la presentación de presupuestos imposibles.

A. EL MONTO DEL GASTO ES ELEVADO

El Presupuesto General de la Nación 2026, constituye un monto desbordado que resulta problemático por cinco razones principales:

a. El gasto total supera ampliamente el recaudo previsto.

El PGN 2026 asciende a \$557 billones de pesos, una cifra que supera en términos reales todos los presupuestos anteriores que ya habían sido los

más grandes en la historia, es decir este presupuesto no solo es elevado, sino que crece más que cualquier otro en la historia.

De este total, el 65,7% corresponde a gastos de funcionamiento, el 18,4% al servicio de la deuda y apenas el 15,9% a inversión pública. Dicho presupuesto resulta preocupante al contrastarse con los ingresos esperados. Mientras el gasto es de 557 billones, los ingresos proyectados por el Gobierno apenas alcanzarán los \$531 billones (Tabla 1), ingreso proyectado que como demostraremos más adelante está totalmente desfasado frente a la realidad, lo que genera una brecha fiscal de \$26,3 billones de pesos.

La diferencia, según el Ministerio de Hacienda, se cubriría mediante una futura Ley de financiamiento, nótese que la reforma del 2022 inicialmente pretendió recaudar 25 billones² y al final se quedó con 23,2 billones³ sin contar los efectos de la multiplicidad de normas declaradas inconstitucionales o reducidas en sus efectos por la Corte Constitucional.

Es decir, este Gobierno que ya pretendió 25 billones parcialmente fallidos, ahogando a los ciudadanos, pretende ahora terminar su mandato persiguiendo un ingreso tributario aún mayor, a todas luces improcedente.

El proyecto presentado por el Ministro incrementa los dividendos para no residentes y las ganancias ocasionales al 30%, impuesto al patrimonio al 5% desde dos mil millones, eleva la cerveza a 5mil pesos, los cigarrillos a 25mil, incrementa el ACPM en 2mil, la Gasolina en 2.500, lleva a los bancos a tasas del 50%, sigue presionando al petróleo y carbón a pesar de que tales sectores están en pérdidas", quiere cobrar impuestos a cervezas sin alcohol y vapeadores sin nicotina, todas las medidas tributarias elevan la tasa efectiva a más del 65% que valga decir aquellas medidas en el impuesto sobre la renta no tendrían ingreso efectivo hasta 2027, cuando se presente el impuesto de 2026, de modo que en todo caso no le tocará a este Gobierno. Por otro lado, la reforma anterior con medidas similares tuvo el efecto de reducir la tributación de los más ricos, las:



Cabe mencionar que dicha reforma provocó un éxodo de grandes fortunas, lo cual con la reforma actual solo será mucho peor. Todo lo anterior, sin tener en cuenta que antes de esta reforma ya somos la economía menos competitiva a nivel fiscal de la OCDE⁷:



A este escenario debe sumarse que el año pasado el Gobierno quiso una pretendida reforma (ley de financiamiento) poner a los colombianos a soportar vía impuestos 12 billones, reforma no fue aprobada por este Congreso, precisamente porque la capacidad tributaria de los colombianos se encuentra totalmente minada, pero ante la negativa de este Congreso de aprobar dentro del presupuesto dicho valor, el Gobierno terminó adoptándolo mediante Decreto, aunque luego tuvo que congelar tales recursos.

Esto demuestra que este presupuesto es una mera proyección que no tiene probabilidad real de cumplirse para que sea adoptado el presupuesto que el Poder Ejecutivo presentó al Poder Legislativo en el mes de mayo de 1997, por Decreto, allí donde el legislativo ya no tiene injerencia, lo que implica construir un presupuesto bajo recursos inciertos e hipotéticos, reflejando la fragilidad de planeación fiscal o sugiriendo su inexistente intención de cumplir dicho presupuesto.

Tabla 1[illegible]

Fuente: Congreso de la República de Colombia (2025), Comisiones Económicas Conjuntas – 19 de agosto 2025.

b. Una proporción significativa de los recursos se destina al pago de intereses, lo que refleja un endeudamiento insostenible.

La fragilidad del Presupuesto de 2026 se agrava al considerar el elevado nivel de endeudamiento del país. El Comité Autónomo de la Regla Fiscal (en adelante "CARF") estima que "la deuda neta del Gobierno Nacional podría ascender hasta el 61,4% del PIB en 2025, 63,5% en 2026 y 64,3% del PIB en 2027, máximos históricos, que estrechan el margen frente al límite legal de endeudamiento (71% del PIB)" (CARF, 2025).

En principio, este panorama evidencia que el país se acerca peligrosamente a los límites de sostenibilidad establecidos por la regla fiscal, sin razón válida alguna, sin pandemia, sin crisis mundial, sin caída

<https://www.larepublica.co/globoeconomia/colombia-vuelve-a-ser-ultima-en-indice-de-competitividad-fiscal-internacional-de-ocde-4218068>

de precios del petróleo, es decir la vulnerabilidad fiscal no tiene razón que la justifique.

A ello se suma un hecho aún más preocupante: cerca del 25,4% de los ingresos del Presupuesto 2026 (\$142,9 billones) proviene de recursos de crédito, es decir, deuda (Tabla 2). Es importante considerar que lejos de destinarse principalmente a proyectos de inversión productiva, estos créditos se orientan en gran medida a cubrir amortizaciones e intereses de obligaciones anteriores, reproduciendo un círculo vicioso en el que Colombia se endeuda para pagar deuda pasada de forma cada vez más costosa.

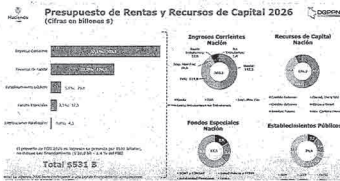


Tabla 2

Fuente: Congreso de la República de Colombia (2025), Comisiones Económicas Conjuntas – 19 de agosto 2025.

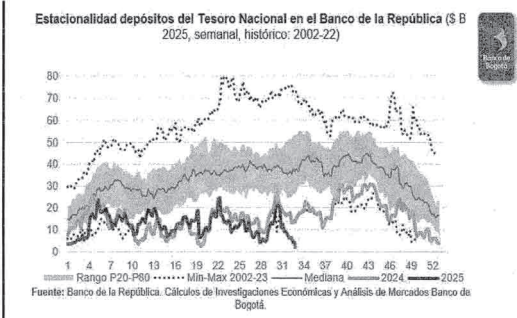
Por otro lado, el ingreso corriente proyectado es de 303,1 billones de pesos repitiendo el error del presupuesto de 2024 y 2025, donde se sobreestimaron los ingresos corrientes de forma sensible. Si se revisa el proyecto de presupuesto de 2024 y 2025, los ingresos corrientes de la nación se calcularon en 317,4 y 305,7 billones de pesos respectivamente⁸. Sin embargo, el ingreso real de 2024 fue de apenas 245 billones y el de 2025 a junio de 2025 apenas llega a 124 billones, anticipando un valor en el total del año no superior a 260 billones. Es decir, en 2024 y 2025 el Gobierno calculó de más entre 50 y 60 billones de pesos de ingreso cada año y para el año 2026 repite el error calculando 303,1 billones de pesos que, si bien son menores que los ingresos 2024 y 2025, aún está al menos 40 billones por encima de lo que razonablemente se obtenga.

Este punto no es menor, pues los desfases en las proyecciones de recaudo obligaron al Gobierno en el 2024 a efectuar un recorte de 28,3⁹ billones de pesos y en 2025 a aplazar 12 billones de la tributaria no

⁸ Proyecto de PGN 2025.
⁹ Decreto 1522 de 2024.

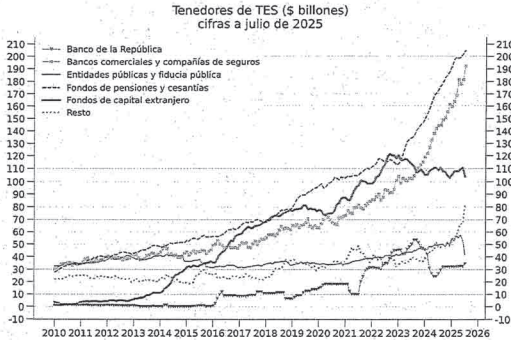
aprobada¹⁰, así como la modificación de la retención en la fuente que castiga el capital de trabajo de las empresas colombianas, que solo se explican por la negativa del Gobierno a recortar el gasto y reconocer que aunque quiera no puede obtener los ingresos que espera.

Esto ya se observa en la caja de 2025 que al 8 de agosto de 2025 ya era la más baja entre 2002 y 2022 como lo muestra la información del Banco de la República¹¹:



Esta poca disponibilidad de caja obliga al Gobierno a tomar deuda de forma cada vez más recurrente e incrementando el monto total de forma descontrolada. Reflejo del nivel insostenible de endeudamiento es el valor de TES en cabeza de las AFP y Bancos comerciales está en niveles 100% más altos desde 2022, como lo advierte el ex Ministro de Hacienda Juan Carlo Echeverry¹²:

¹⁰ Decretos 69 y 484 de 2025.
¹¹ Gráfica del equipo de análisis económicos del Banco de Bogotá
¹² Tomado de <https://x.com/JCEcheverryCol/status/1963983395408765379/photo/1>



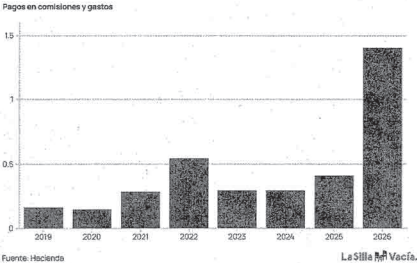
Este incremento exagerado reduce el acceso a crédito del sector privado, pues empieza a existir dominancia fiscal es decir que el tamaño del sector público es tan elevado que impide que se financien las empresas por medio del sector financiero.

Los datos del Banco de la República confirman esta dinámica de endeudamiento creciente. Como lo evidencian las gráficas 1 y 2, la deuda pública no solo se ha vuelto más costosa, sino que además una proporción creciente del servicio se destina al pago de intereses. La tasa de interés de la deuda externa en nuevas contrataciones, es decir, los créditos y emisiones que el Gobierno adquiere cada año en el exterior, pasó de niveles moderados de entre 3% y 4% en la década pasada, al 7,5% en 2023–2024.

Aunque en 2025 se observa una leve corrección, los niveles actuales siguen siendo altos, lo que significa que cada nueva deuda es contratada en condiciones desfavorables para Colombia. Por otro lado, el Banco de la República afirmó que, en el primer trimestre de 2025, el sector público destinó US\$2.623 millones, de los cuales el 61% correspondió exclusivamente a intereses y el 39% a amortizaciones de capital. En la práctica, esto implica que el país paga más por sostener la deuda que por reducirla, perpetuando un círculo vicioso en el que se adquiere nueva deuda a tasas más altas para financiar vencimientos e intereses acumulados.

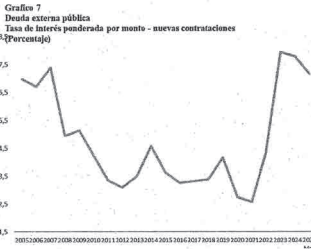
Por otro lado, el valor de las comisiones de crédito incluidas en el PGN 2026 es por valor de 1,4 billones la más elevada de la historia¹³:

PARA EL 2026 EL GOBIERNO ESPERA PAGAR MAS DE 1 BILLÓN EN COMISIONES POR OPERACIONES DE CRÉDITO



Cifra que se explica por la arriesgada estrategia del Gobierno de hacer carry trade con deuda suiza y americana, combinado con una arriesgada maniobra de tenencia propia de TES ampliación de plazos y apostar contra el mercado de CDT's¹⁴ para bajar su propia tasa de interés.

Gráfica 1



¹³ <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/la-audaz-y-riesgosa-apuesta-de-minhacienda-para-pagar-menos-deuda/>
¹⁴ Ibidem.

Fuente: Banco de la República (2025).



Fuente: Banco de la República (2025).

c. El presupuesto se formula sobre supuestos macroeconómicos irreales que agravan la brecha fiscal.

Tabla 2

Supuestos Macroeconómicos

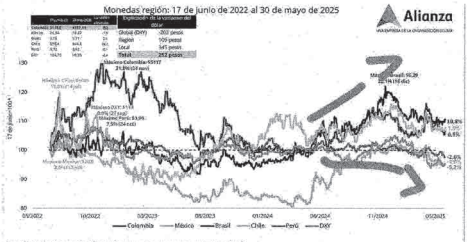
SUPUESTOS	2025	2026	2027	2028	2029
Inflación	4,5	3,2	3,0	3,0	3,0
Calificación Promedio %	4,7	5,4	5,1	5,1	5,1
Tasa de cambio promedio	4.282	4.408	4.500	4.591	4.680
PIB real (variación %)	3,7	3,0	3,3	3,2	3,8
PIB nominal (en miles de millones \$)	1.815.199	1.929.474	2.053.990	2.184.190	2.317.402
PIB nominal (variación %)	6,4	6,3	6,4	6,3	6,1
Importaciones (en miles de millones \$)	63.544	65.872	69.183	71.521	75.697
Balance Cuenta Corriente % PIB	-3,3	-2,8	-2,6	-2,7	-2,8

Fuente: Congreso de la República de Colombia (2025). Comisiones Económicas Conjuntas – 19 de agosto 2025.

El PGN 2026 se apoya en supuestos macroeconómicos que aparentan estabilidad, pero que resultan inconsistentes con la situación fiscal actual y con las advertencias del CARF.

En primer lugar, el Gobierno proyecta que la inflación convergerá al 3,2% en 2026, en línea con la meta del Banco de la República. Sin embargo, el CARF ha advertido que, en ausencia de un ajuste fiscal creíble, el país enfrentará mayores primas de riesgo y presiones sobre la inflación y la tasa de cambio (CARF, 2025). En un contexto de endeudamiento

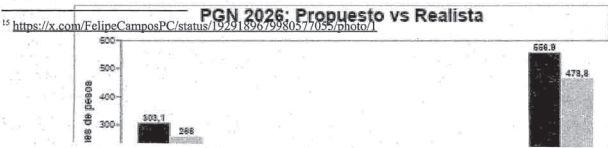
creciente y déficit persistente, la confianza de los inversionistas se reduce, lo que encarece el crédito y presiona la devaluación del peso, generando efectos directos sobre los precios internos. Por lo tanto, bajo estas condiciones, la proyección oficial de inflación resulta poco realista. Por otro lado, la tasa de cambio se mantiene elevada frente a nuestros pares como Perú y México, como lo ha descrito el economista Felipe Campos¹⁵:



En segundo lugar, el Gobierno estima un crecimiento económico real de 3% en 2026. Aunque la cifra en apariencia sugiere un panorama favorable, el CARF advierte que la deuda pública crece a un ritmo superior, ya que la tasa de interés real implícita de la deuda (5,5%) supera al crecimiento esperado (3%) (CARF, 2025). Esto implica que, aun alcanzando la meta de crecimiento, la deuda seguirá aumentando más rápido que el PIB, profundizando la fragilidad fiscal en lugar de corregirla.

Estos supuestos macroeconómicos adquieren mayor relevancia al analizarse en conjunto con el diseño del PGN 2026. El presupuesto no solo se formula sobre proyecciones excesivamente optimistas en materia de inflación, crecimiento y tipo de cambio, sino que además utiliza esas proyecciones para sustentar un gasto que ya excede los ingresos disponibles. En la práctica, el Gobierno combina un marco macroeconómico frágil con un esquema de gasto desbordado, confiando en ingresos inciertos y en más endeudamiento para cerrar la brecha fiscal.

d. Ingresos inflados y gasto desbordado: la verdadera brecha del PGN 2026



Brecha de ingresos corrientes PGN 2026

Fuente: Elaboración propia

La comparación entre el PGN 2026 propuesto y su versión ajustada (Gráfica propia) revela que los ingresos del presupuesto están sobreestimados en cerca de 78,1 billones de pesos. El Gobierno plantea un total de 556,9 billones, pero al depurar la cifra quedan alrededor de 478,8 billones. ¿Por qué? **Primero**, porque los ingresos corrientes, proyectados en 303,1 billones están sobreestimados pues en realidad no llegarán a más de 260 billones, tal como lo demuestran los resultados de 2024 y 2025. Si se revisa el proyecto de presupuesto de 2024 y 2025, los ingresos corrientes de la nación se calcularon en 317,4 y 305,7 billones de pesos respectivamente¹⁶.

Sin embargo, el ingreso real de 2024 fue de apenas 245 billones y el de 2025 a junio de 2025 apenas llega a 124 billones, anticipando un valor en el total del año 2025 no superior a 250 billones. Es decir, en 2024 y 2025 el Gobierno calculó de más entre 50 y 60 billones de pesos de ingreso cada año y para el año 2026 repite el error calculando 303,1 billones de pesos que, si bien son menores que los ingresos 2024 y 2025, suponiendo que los 250 billones de 2025 se incrementen el 6,4% nominal daría apenas 266 billones es decir hay una sobrestimación de 37,1 billones solo en ingreso corriente.

Segundo, porque el PGN incluye 12 billones de una ley de financiamiento 2025 no aprobada y 2,7 billones de recursos extraordinarios en Catatumbo que no existen para el 2026. Y **tercero**, porque suma 26,3 billones de una nueva ley de financiamiento para 2026 que el país no tiene como soportar.

En consecuencia, sumando los 37,1 billones de sobrestimación de ingresos, más los 12 billones de la tributaria del 2025 que no se aprobó, más los 2,7 del Catatumbo y 26,3 de la tributaria de 2025 tenemos una sobrestimación total de ingresos de 78,1 billones de pesos. Por lo tanto, el presupuesto debería reducirse en al menos ese valor para llevarlo a 479 billones de pesos.

e. Ingresos petroleros sobrestimados: la caída de Ecopetrol

La fragilidad del Presupuesto 2026 también se amplifica por la fuerte dependencia de los ingresos petroleros, en particular de los dividendos de Ecopetrol. El desplome del precio del Brent de 85 a 67 dólares por barril en 2025 golpeó de lleno las finanzas de la empresa adicionado a la

nefasta política energética de este Gobierno que le impide aumentar la producción incluso fuera de país como con la negativa del proyecto con la Oxy y el aumento de sus costos de producción, reduciendo sus utilidades trimestrales a apenas 1,8 billones de pesos, una caída del 46,4 % frente al año anterior y el nivel más bajo desde 2021. En total, el primer semestre cerró con 4,9 billones de utilidades lo que daría con suerte 10 billones anuales para 2025, muy lejos de los 33,4 billones de 2022 o incluso de los 19 billones de 2023. Esto significa que el Gobierno no solo enfrenta un gasto desbordado, sino que además proyecta ingresos petroleros sobre bases irreales: cada dólar que cae el barril implica miles de millones menos en dividendos, impuestos y regalías. En consecuencia, lo que en el papel aparece como un aporte petrolero robusto al presupuesto, en la práctica se traduce en menos recursos para financiar el déficit, profundizando la vulnerabilidad fiscal (El Tiempo, 2025; Ecopetrol, 2023, 2024, 2025).

En conclusión, lo que el PGN 2026 presenta como un escenario de estabilidad, baja inflación, devaluación moderada, crecimiento económico y déficit externo controlado, contrasta con la realidad advertida por el CARF. Sin un ajuste fiscal serio, estos supuestos no son sostenibles: la inflación puede ser más alta, el dólar más costoso, el crecimiento insuficiente y el déficit externo más grande. En lugar de mostrar realismo, el PGN 2026 se construye sobre un optimismo excesivo que debilita la credibilidad fiscal y aumenta la vulnerabilidad de la economía colombiana.

¹⁶ Proyecto de PGN 2025.

B. LA FALACIA DEL GASTO INFLEXIBLE, LA “INFLEXIBILIDAD” DEL PGN 2026 ES UNA NARRATIVA INCOMPLETA: SI HAY MANIOBRA DE AJUSTE.

Aunque una parte mayoritaria del PGN 2026 está sujeta a reglas legales y constitucionales, distintos análisis técnicos han demostrado que la rigidez del gasto no es absoluta. En particular, el comunicado N°20 del CARF, señala que si existe un margen flexible relevante y recortable. De acuerdo con este documento, el Gobierno debe implementar un ajuste de COP 45,4 billones de pesos, sin necesidad de afectar obligaciones sociales o constitucionales.

El Gobierno insiste en que el Presupuesto General de la Nación 2026 es rígido según el CARF cerca del 88% de sus apropiaciones corresponden a partidas “inflexibles” es decir, gastos de personal, Sistema General de Participaciones (SGP), pensiones, salud y vigencias futuras. Lo anterior, equivale a 490 billones de pesos y explican cinco puntos porcentuales del crecimiento del presupuesto frente a 2025, lo que, en teoría, sería un avance no discrecional, incluso superior a la inflación proyectada (4.5%), sin embargo, el mismo CARF reconoce que solo el 66% del gasto inflexible tiene origen legal o constitucional¹⁷. Es decir el restante 34% podría ser objeto de ajuste sin necesidad de hacer reformas legales o constitucionales.

El mayor impulsor del gasto rígido es el bloque compuesto por SGP, pensiones y salud, que en conjunto representa la mitad del PGN (276 billones de pesos). Este rubro crece un 12,3% frente al año anterior por dos razones centrales: las modificaciones recientes al SGP, que agregarán alrededor de 0,7% del PIB en 2026 según estimaciones del CARF, y la entrada en vigor de la reforma pensional, que añade cerca de 0,5% del PIB por año. A estos gastos se suman las vigencias futuras, que alcanzan 15,3 billones de pesos (un crecimiento de 2,8%), y los gastos de personal, equivalentes al 12% del PGN. Sin embargo, en este último caso la “inflexibilidad” no es absoluta, pues depende de la política de incrementos salariales. Esto es sumamente importante mencionarlo porque el Gobierno prevé un aumento del salario mínimo del 7,9%, y el Banco de la República ha estimado que cada punto porcentual adicional sobre inflación y productividad eleva el gasto fiscal en 0,04 puntos del PIB (Banco de la República, 2025).

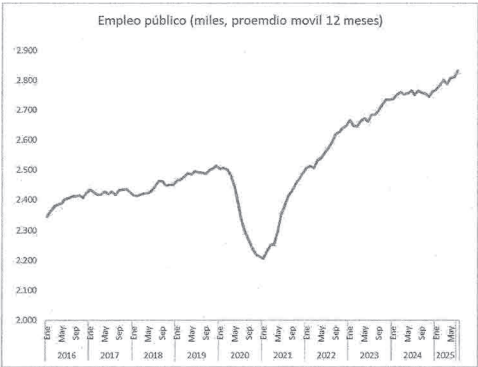
En síntesis, aunque estos rubros se clasifican como “inflexibles”, en la práctica existen márgenes de decisión política, como los ajustes en la implementación de la reforma pensional o la definición del salario mínimo, que terminan ampliando la presión fiscal. Por otro lado, la sistemática utilización de bases de ingresos sobre estimadas produce una presión innecesaria sobre el SGP pues

¹⁷ “El CARF estima que cerca del 88% del proyecto de PGN 2026 es inflexible (22,1% del PIB) y dos terceras partes del gasto rígido son de carácter constitucional o legal” tomado de: <https://www.carf.gov.co/documentos/d/guest/comunicado-20-analisis-detallado-pgn>

la base promedio para repartir a los territorios es mayor, a pesar que el ingreso real lleva todo el Gobierno lejos de los montos incluidos en los PGN.

Ahora bien, el mismo documento señala que la idea de que “no hay margen” en el presupuesto no es del todo cierta. La porción flexible, es decir, aquella parte del gasto que sí puede ajustarse, como la inversión sin vigencias futuras y algunos gastos de funcionamiento (bienes y servicios, comercialización y producción, adquisición de activos financieros y disminución de pasivos) asciende en 2026 a 66 billones de pesos

Cabe mencionar que el incremento de la inflexibilidad se debe a la creación de mayores puestos públicos que en este cuatrienio ha ascendido a 465 mil nuevos puestos de trabajo públicos¹⁸:



Este incremento representa un crecimiento real de puestos públicos superior al 20% en 4 años.

Sobre esta base, el CARF estima que sería posible aplicar un ajuste de austeridad entre 11 y 31 billones de pesos dentro de este gasto flexible, sin necesidad de tocar servicio de la deuda, salarios públicos, SGP, pensiones, salud ni vigencias futuras. Dicho rango cubriría entre un tercio y la totalidad del

¹⁸ Tomado de <https://x.com/mfcruzy/status/1961457246593855895/photo/1>

faltante de 45,4 billones de pesos que el CARF advierte como necesario para cumplir la regla fiscal en 2026.

Si bien este recorte no corrige por completo el déficit total esperado de 6,2% del PIB, sí reduciría de manera significativa la incertidumbre fiscal y mejoraría la credibilidad en la capacidad del Estado para cumplir sus compromisos. El problema, por tanto, no es la ausencia de opciones, sino la falta de voluntad política para usarlas.

En este sentido vemos que el ex ministro de Hacienda Francisco Azuero (2025) realizó un cálculo del costo fiscal asignado a las leyes aprobadas desde 2003 a 2024, observando que el 25% del costo fiscal fijo proveniente de esas leyes se creó precisamente en este Gobierno así:

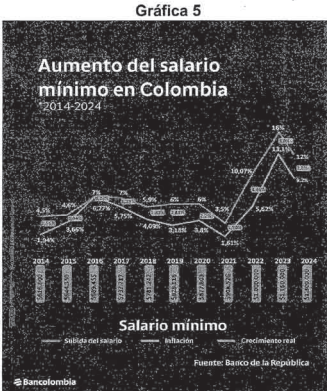
Año	Número de leyes con costo fiscal cuantificable	Costo (billones de pesos constantes de 2025)
2003	12	0,52
2004	2	0,04
2005	9	0,01
2006	8	4,34
2007	14	2,86
2008	18	0,61
2009	35	2,36
2010	19	2,55
2011	20	4,55
2012	12	2,22
2013	24	3,89
2014	17	1,61
2015	6	0,03
2016	8	0,00
2017	4	0,38
2018	8	0,47
2019	8	0,12
2020	7	0,11
2021	16	1,63
2022	15	0,32
2023	8	2,16
2024	17	10,09
TOTAL	237	41,48

Como se observa, de 41,48 billones de pesos constantes de 2024 creados mediante leyes solo entre el periodo 2023 a 2024, se creó un costo de 12,19 billones, más de una cuarta parte del total del costo fiscal. En otras palabras, no ha existido un Gobierno que haya incrementado tanto el costo fiscal mediante las leyes aprobadas en el Congreso y con aval fiscal del Ministerio de Hacienda, de modo que si existe inflexibilidad no es por leyes ajenas a este Gobierno sino principalmente por su propio accionar.

C. LOS EFECTOS DEL INCREMENTO DEL SALARIO MÍNIMO

El PGN 2026 se presenta bajo el sello de expansión social y defensa del poder adquisitivo de los hogares. En esa línea, el Gobierno ha sostenido que los incrementos del salario mínimo decretados en los últimos años han sido una herramienta central de política social. No obstante, dichos ajustes han superado con amplitud la fórmula técnica de inflación más la productividad total de factores, lo cual trae consecuencias relevantes sobre la economía del país.

Como se observa en la Gráfica 5, la brecha entre salario mínimo e inflación ha sido persistente. En 2022, por ejemplo, los precios aumentaron 5,6 % mientras el salario mínimo subió 10,07 % y en 2024, con una inflación de 9,2 %, el salario se incrementó 12 %. Estos datos muestran que, durante años consecutivos, el salario mínimo ha crecido muy por encima de la inflación, generando un aumento significativo del salario real. Es decir, los trabajadores han ganado más poder adquisitivo frente al alza de precios, pero este resultado no refleja un aumento en la productividad del país.



Fuente: Bancolombia, 2024

El problema principal sucede cuando el salario mínimo crece de manera sistemática ya que impacta los beneficios de corto plazo y genera distorsiones para toda la economía. En consecuencia, primero, los costos de producción de

las empresas aumentan y se trasladan a los precios, alimentando nuevas presiones inflacionarias.

Por otro lado, las pequeñas y medianas empresas enfrentan cargas laborales que limitan su capacidad de contratación o empujan parte de su actividad hacia la informalidad. Y, en el frente fiscal, el Estado asume automáticamente mayores gastos en nómina, pensiones y subsidios que están indexados al mínimo o toman este último como punto de partida para los incrementos. Al respecto, la negociación del Gobierno los trabajadores públicos nunca parten de valores inferiores al mínimo, de modo que la base ya ampliada de forma excesiva se incrementa aún más para aquellos salarios que corresponden al sector público, los cuales afectan directamente el presupuesto que es con el que se paga tales incrementos. Un efecto ilustrativo de la aceleración inadecuada de gasto es que el salario de los Congresistas es la base para el pago de otros altos cargos como Jueces, de modo que, si el mínimo se incrementa de manera exagerada, esos incrementos se vuelven exponenciales sobre el resto del sector público, congresistas y jueces.

En consecuencia, lo que en apariencia se presenta como una política social progresista, termina generando efectos contrarios: más inflación, menor competitividad empresarial y mayor rigidez fiscal para un presupuesto que ya se encuentra desbordado.

Uno de los *elementos* que mejor ilustra la rigidez del Presupuesto General de la Nación 2026 son las partidas clasificadas como inflexibles en donde cuatro rubros absorben la mayor parte de estos recursos: el servicio de la deuda (18.4 % del total), el Sistema General de Participaciones –SGP– (15,9 %), las pensiones (15.7%) y el gasto de personal (12 %) (Tabla 3). En conjunto, estos componentes concentran el 62 % del presupuesto, lo que significa que cualquier variación en su dinámica tiene un efecto automático sobre las finanzas públicas.

Fuente: La República, 2024

A esta advertencia se suma la evidencia técnica del Banco de la República (2022), que confirma que aumentos del salario mínimo por encima de la inflación y la productividad no solo presionan el gasto público, sino que deterioran las finanzas en su conjunto. Sus estimaciones muestran que un incremento de 1 % en el salario mínimo eleva el déficit del Gobierno General en 0,1 pp del PIB, mientras que un alza de 3,25 % (similar a la de 2022) incrementa el déficit en 0,2 pp y la deuda pública en 0,29 pp. Cuando se proyectan estos efectos hasta 2030, el panorama es aún más grave: el PIB podría perder hasta 39 pb de crecimiento, el déficit fiscal se ampliaría de 2,79 % a 3,52 % del PIB, la deuda pública crecería en más de 400 pb y los gastos en salud y pensiones aumentarían en más de 20 pb.

En conclusión la política salarial del Gobierno ha contribuido a su propia inflexibilidad presupuestal.

D. EL MONTO DE LA DEUDA

El alto nivel de deuda que ya soporta Colombia se ha convertido en un factor decisivo en la percepción de riesgo que tienen los mercados internacionales sobre el país. Con una deuda neta que ya alcanza el 61,4 % del PIB en 2025 y que seguirá aumentando en los próximos años, los inversionistas exigen una mayor prima para prestarle al Gobierno. Esa desconfianza se refleja en el EMBI (Gráfica 6), que hoy se ubica en 291 puntos básicos, lo que implica que cada nueva emisión de deuda externa se contrata pagando casi tres puntos porcentuales adicionales frente a la tasa de Estados Unidos.

Este deterioro de la percepción de riesgo es aún más evidente al compararse con México. Hasta 2023 ambos países compartían niveles similares de EMBI, pero a partir de 2024 las trayectorias comenzaron a separarse y en 2025 la brecha se profundizó con fuerza: México logró estabilizarse en 252 pb, mientras Colombia se ubicó en 291 pb. En la práctica, esto significa que Colombia, con una deuda más alta y un perfil fiscal más débil, paga más caro que su vecino por acceder a los mercados, confirmando que la credibilidad fiscal del país se ha erosionado.

Las consecuencias de esta dinámica son graves. Un país que ya destina más de 65 billones de pesos anuales en intereses se ve obligado a gastar cada vez más en sostener su deuda y cada vez menos en inversión productiva. Se trata de un círculo vicioso: la deuda creciente alimenta la desconfianza, la desconfianza eleva el EMBI, el EMBI encarece el financiamiento y el financiamiento caro drena el presupuesto. Por lo tanto, el Presupuesto 2026, lejos de revertir este patrón, lo profundiza, porque descansa en ingresos inciertos y en nueva deuda contraída en las peores condiciones de costo y riesgo de los últimos años.

Tabla 3

Desagregación PGN componentes Inflexible y Discrecional 2025-2026

	2025	% Total	2026	% Total
Servicio Deuda	112.805	21,5%	152.410	18,4%
Sistema General de Participaciones	81.984	15,7%	88.353	15,9%
Pensiones	77.589	14,8%	87.407	15,1%
Gasto de Personal 1/	59.533	11,5%	68.789	12,0%
Aseguramiento en Salud	38.173	7,3%	51.312	9,2%
Establecimientos Públicos Nacionales 2/	26.582	5,1%	28.850	5,1%
Vigencias Futuras (Inversión Nación) 3/	23.814	4,2%	15.300	2,7%
Rentas de Destinación Especial (RDE) 4/	18.482	3,5%	18.115	3,4%
Prestos Especiales y Contribuciones Parafiscales 5/	14.837	2,7%	14.638	2,6%
Instituciones de Educación Superior Públicas (IESP)	7.171	1,4%	12.125	2,3%
Otras Inflexibilidades 6/	32.102	5,1%	23.182	4,2%
Total Inflexible	488.261	92,2%	608.327	91,4%
Total Gasto	523.865	100%	659.688	100%
Total Gasto Discrecional	35.604	6,8%	51.361	7,8%

Fuente: Congreso de la República de Colombia (2025), Comisiones Económicas Conjuntas – 19 de agosto 2025.

Adicionalmente, la reforma laboral del propio Gobierno incrementa el costo de la nómina a lo largo y ancho del Estado pues al incrementar las bonificaciones dominicales, festivos y la jornada laboral deriva inevitablemente en una presión del gasto adicional.

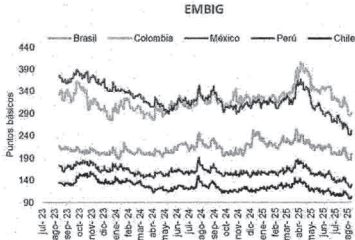
El Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana (2024) mostró la magnitud de esta sensibilidad en un ejercicio de simulación sobre aumentos del salario mínimo (Tabla 5). Según sus cálculos, partiendo de un gasto de personal de \$59,8 billones en 2024, un incremento del salario mínimo del 6 % en 2025 habría elevado ese gasto a \$63,4 billones, mientras que un aumento del 10 % lo habría llevado a \$65,8 billones. Aunque se trataba de escenarios hipotéticos, el mensaje es clave: cada punto porcentual adicional en el aumento del salario mínimo se traduce en varios billones de pesos destinados a gasto de personal, incluidas sus contribuciones inherentes como salud y pensiones. Este impacto no se limita a un ajuste contable abstracto: en la práctica, los salarios de buena parte de los funcionarios públicos están directamente indexados al mínimo legal, lo que significa que cada aumento decretado se traslada automáticamente a sus asignaciones mensuales, bonificaciones, primas y demás prestaciones. En otras palabras, cuando el Gobierno decide un alza del salario mínimo, no solo enfrenta un incremento en los costos laborales privados, sino que su propia nómina se encarece de inmediato, presionando aún más las partidas mencionadas anteriormente.

Tabla 5

¿COMO QUEDARIAN LOS SALARIOS PUBLICOS EN 2025?



Gráfica 6



Fuente: Fedesarrollo, 2025

E. ALERTAS INSTITUCIONALES SOBRE LA INVIABILIDAD FISCAL DEL PGN 2026 SEGÚN EL CARF, EL BANCO DE LA REPÚBLICA Y CONTRALORIA GENERAL

El Proyecto del PGN 2026 ha suscitado una serie de pronunciamientos críticos por parte de los órganos técnicos y de control más relevantes del país. La CARF, el Banco de la República y la Contraloría General de la República han coincidido en advertir que la propuesta presupuestal presenta graves inconsistencias en materia de ingresos y gastos, un nivel preocupante de déficit y un patrón de gasto corriente creciente que amenaza la sostenibilidad de las finanzas públicas. Estas entidades, desde perspectivas distintas pero complementarias, han señalado que el presupuesto proyectado carece de un plan creíble de ajuste y se apoya en supuestos económicos inciertos, lo que convierte al PGN 2026 en un instrumento riesgoso para la estabilidad fiscal y macroeconómica del país.

1. El rompimiento de la regla fiscal según el CARF

El en ejercicio de sus funciones de vigilancia de la sostenibilidad fiscal, emitió en junio y agosto de 2025 cuatro pronunciamientos que concluyen, de manera categórica, que el Presupuesto General de la Nación planteado para 2026 es inviable.

En el Pronunciamiento No. 16, del 27 de junio, el CARF advirtió que la activación de la cláusula de escape para las vigencias 2025 a 2027 carecía de justificación suficiente y solo aplazaba un ajuste que resultaba impostergable. De acuerdo con sus cálculos, el déficit fiscal de 2025

alcanzaría 7,1% del PIB, con necesidades de financiamiento sin precedentes (COP 193,9 billones), mientras que la deuda se ubicaría en 61,3% del PIB en 2025 y 63% en 2026, rozando el límite legal de endeudamiento. En consecuencia, afirmó que para cumplir con las metas de déficit se requerían ajustes inmediatos por COP 8,3 billones en 2025 y COP 33 billones en 2026, y que solo superávits primarios sostenidos en el rango de 1,5 a 2% del PIB permitirían estabilizar la deuda en el mediano plazo. Ese mismo día, mediante el Comunicado No. 18, el CARF sintetizó sus conclusiones y reiteró que la estrategia fiscal del Gobierno no garantiza la sostenibilidad de las finanzas públicas. De manera expresa señaló que el nivel de deuda se mantendría en máximos históricos (64,3% del PIB en 2027), muy por encima del ancla legal de 55% del PIB, y que la senda de ajuste difería las decisiones de fondo para años posteriores. Insistió en que la consolidación debía empezar de inmediato, pues entre más se aplazara, mayores serían los riesgos sobre inflación, devaluación, costos de financiamiento e inversión, reclamando un acuerdo nacional de reformas estructurales que reduzcan el gasto rígido y fortalezcan los ingresos permanentes. La contundencia del estudio se fortaleció a través del Comunicado No. 19, del 1 de agosto de 2025, cuando el CARF calificó como inviable el presupuesto planteado para 2026. Señaló que apenas un mes después de haberse expedido el Marco Fiscal de Mediano Plazo (en adelante "MFMP") 2025, el Gobierno alteró el plan financiero e incrementó el gasto primario en COP 18,2 billones, elevando el déficit primario de 1,4% a 2% del PIB. Aunque el déficit fiscal global permanecía en 6,2% del PIB, el CARF advirtió que esta decisión desfiguraba la planeación fiscal, minaba la credibilidad institucional y comprometía la meta de retomar la Regla Fiscal en 2028. Concluyó que el faltante de recursos para 2026 alcanzaría COP 39,4 billones (2% del PIB), superior a lo estimado en junio, y que el Gobierno pretendía financiar gastos permanentes con fuentes transitorias e inciertas, lo que constituía una amenaza directa a la sostenibilidad fiscal del país. El 29 de agosto de 2025, el CARF expidió el comunicado N°20 donde reiteró la necesidad de recorte del PGN 2026 incrementando el monto de ajuste a 45,4 Billones (2,4% del PIB), reiterando que el crecimiento del PGN es del 5,7% 1,2% más que el promedio 2001 a 2025, 10,3% en funcionamiento, 11,8% en inversión y una reducción del 11,8% en servicio de la deuda. Entre 2019 y 2025 el gasto de funcionamiento se ha incrementado el 44% y la inversión 38%, solo en gasto de personal se ha incrementado un 32% y en bienes y servicios 23,8%, pero la ejecución presupuestal ha bajado del 97% al 86,5%, al mismo tiempo la	sobreestimación de ingresos ha subido del 1,1% promedio al 6,2% en 2024 en medio de una disponibilidad de caja que paso del 2% al 0,9%. Finalmente el CARF le pide a este congreso que discuta con seriedad el monto del presupuesto y su composición pues estima que el mismo está desfinanciado y por un monto muy superior a la reforma tributaria presentada. En suma, los cuatro documentos coinciden en una conclusión inequívoca y es que el Presupuesto General de la Nación para 2026, tal como fue diseñado, es inviable. El CARF no solo desestimó los supuestos de financiación del Gobierno, sino que advirtió que postergar las decisiones estructurales agrava el desequilibrio y pone en riesgo la estabilidad macroeconómica. Por ello, exigió ajustes inmediatos y reformas profundas que garanticen superávits primarios sostenidos, reduzcan el déficit y aseguren la sostenibilidad de la deuda pública. 2. Pronunciamiento del Banco de la República En el comunicado de prensa del Banco de la República del martes 19 de agosto de 2025, la entidad presentó un análisis detallado del Proyecto de PGN 2026, en el que advirtió los riesgos estructurales que enfrenta la sostenibilidad fiscal del país. El Banco resaltó que, si bien el proyecto responde a las metas trazadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, la activación de la cláusula de escape de la regla fiscal y el incremento en las pretensiones de gasto plantean un panorama de incertidumbre, pues la programación no garantiza una senda creíble de ajuste ni la estabilidad de la deuda pública en el mediano plazo. El Proyecto del PGN 2026 asciende a \$556,9 billones, es decir, un 5,9 % más (\$31,1 billones) respecto de la apropiación vigente para 2025. Ahora bien, dentro de ese total, el gasto primario suma \$454,5 billones, distribuido en \$365,8 billones para funcionamiento y \$88,5 billones para inversión, mientras que el servicio de la deuda representa \$102,5 billones. En consecuencia, la estructura del presupuesto se apoya principalmente en gasto corriente, con un espacio más reducido para la inversión pública, lo cual condiciona las posibilidades de impulsar crecimiento y productividad mediante el PGN. Por el lado de los ingresos, el proyecto contempla \$530,7 billones, de los cuales \$317,5 billones provienen de ingresos corrientes y el resto de recursos de capital, fondos especiales y rentas parafiscales. Frente al monto total de gastos, surge un faltante de \$26,3 billones que se espera cubrir con nuevas rentas derivadas de una Ley de Financiamiento que el Gobierno presentaría en los próximos meses. Además, dentro de las rentas corrientes, los ingresos tributarios administrados por el GNC se
estiman en \$301,7 billones: el texto principal señala un incremento nominal del 7,2 % frente a 2025, aunque se destaca también, en contraste, que al comparar la previsión de 2026 (\$301,7 billones) con el aforo de 2025 (\$307,2 billones) se proyecta un decrecimiento nominal del 1,8 %. Esta dualidad en las referencias subraya la necesidad de depurar supuestos y series comparables para evaluar con precisión el comportamiento de los ingresos. A su vez, el MFMP enmarca el proyecto, contempla la activación de la cláusula de escape de la regla fiscal, lo que se traducirá en déficits más elevados y mayor deuda entre 2025 y 2027, con la expectativa de recuperar en 2028 las metas de déficit primario estructural previstas en la Ley de Inversión Social de 2021. Bajo esa lógica, el Gobierno considera necesario un pacto fiscal que incremente ingresos y reduzca el gasto inflexible proveniente de compromisos legales previos; por ende, la programación del PGN 2026 debería iniciar una senda de ajuste que asegure, en el mediano plazo, la sostenibilidad de la deuda, la cual, desde la crisis sanitaria de 2020, permanece en niveles elevados. De manera complementaria, el Plan Financiero que acompaña el proyecto estima para 2026 un déficit total del GNC de 6,2 % del PIB y un desbalance primario de 2,0 % del PIB, lo que llevaría la deuda neta a 63,0 % del PIB. Estas proyecciones descansan en supuestos de crecimiento económico del 3,0 %, precio promedio del petróleo de US\$62,3 por barril e inflación anual del 3,2 %, en línea con las expectativas del equipo técnico del Banco de la República. No obstante, vale resaltar que, aunque el déficit total permanece en el nivel del MFMP 2025, el gasto primario del PGN 2026 es \$18,1 billones superior a lo allí presentado; ello sería posible, según el Gobierno, por mayor recaudo asociado a la reforma tributaria y por menores intereses de deuda, destacándose una reducción de \$10 billones frente a lo previsto semanas atrás en el MFMP. Ahora bien, la programación del gasto no es completamente discrecional: varias partidas obedecen a mandatos constitucionales y legales que condicionan el ejercicio presupuestal, como el Sistema General de Participaciones (SGP), las obligaciones pensionales, los compromisos por vigencias futuras y las rentas con destinación específica. En efecto, este componente inercial limita la capacidad de reasignación del Estado y condiciona tanto los ajustes fiscales como la incorporación de nuevas prioridades de política pública, elevando la rigidez del presupuesto y reduciendo el margen para decisiones contracíclicas o estratégicas. A ello se suma, según el Banco, el creciente desajuste estructural de las finanzas públicas, explicado por el aumento de los componentes inflexibles del gasto y por la sobreestimación de recaudos, especialmente	los asociados a la gestión de la DIAN. De no realizarse ajustes oportunos en ingresos y gastos, se eleva el riesgo para la sostenibilidad fiscal y para la estabilidad macroeconómica y social del país. En este contexto, preservar la credibilidad del marco fiscal exige revisar supuestos, mejorar la calidad de la programación y asegurar que el crecimiento del gasto primario sea consistente con la trayectoria de ingresos efectivamente realizables. Además, el Acto Legislativo sobre transferencias territoriales aprobado a fines de 2024 establece que los recursos del SGP deberán ascender gradualmente a partir de 2027 hasta 39,5 % de los ingresos corrientes de la Nación. En esa medida, no solo aumentan los recursos transferidos a las entidades territoriales, sino que cada esfuerzo tributario nacional para estabilizar las finanzas genera simultáneamente un aumento adicional del SGP, reduciendo la eficacia de esas medidas. El Banco resaltó que, si bien el proyecto formalmente se articula con las metas del Marco Fiscal de Mediano Plazo, lo hace bajo la activación de la cláusula de escape de la regla fiscal y con un incremento significativo del gasto primario respecto de lo previsto en 2025. Con ello, en lugar de marcar el inicio de una senda clara de ajuste, el PGN refleja mayores pretensiones de gasto soportadas en ingresos aún inciertos, derivados de una reforma tributaria no aprobada y de supuestos económicos optimistas. Incluso el Banco de la República, institución que usualmente mantiene una posición técnica y prudente, ha sido enfático en advertir que el PGN 2026 es un presupuesto incierto y fiscalmente frágil. La dependencia de una Ley de Financiamiento, el crecimiento de los gastos de funcionamiento sin un plan real de racionalización y la sobreestimación de los ingresos proyectados hacen que el presupuesto carezca de las garantías de sostenibilidad que la Constitución impone como límite material. Al sostener un gasto primario superior en más de \$18 billones a lo previsto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Gobierno compromete la credibilidad de su política fiscal y envía una señal de irresponsabilidad ante la regla fiscal y el manejo de la deuda pública. En consecuencia, el PGN 2026 debe calificarse como inviable, pues su estructura descansa en proyecciones débiles y compromete la estabilidad de las finanzas públicas. El propio Banco de la República ha reconocido que el presupuesto no cumple con los estándares mínimos de planeación responsable y que, lejos de ser un instrumento de sostenibilidad, se convierte en un factor de riesgo para la estabilidad macroeconómica. Un presupuesto que se basa en supuestos irreales y en ingresos inciertos no solo desconoce la disciplina fiscal, sino que vulnera la confianza en la

gestión financiera de Gobierno Nacional, y por ello no puede considerarse compatible con las exigencias constitucionales que debe cumplir el presupuesto de un país. 3. Pronunciamiento de la Contraloría General de la República En el presente análisis se desarrollan las observaciones formuladas por la Contraloría General de la República en el comunicado de prensa del 11 de agosto de 2025, en el cual se examinó la situación fiscal y presupuestal del país y se presentaron advertencias específicas sobre el PGN para 2026. El órgano de control puso de relieve las inconsistencias en materia de recaudo, la baja ejecución del gasto en 2025 y los riesgos estructurales que plantea la propuesta presupuestal para la vigencia siguiente. De acuerdo con el comunicado, el PGN 2026 proyecta gastos por \$556,9 billones frente a ingresos por \$530,7 billones, lo que arroja un déficit implícito de \$26,3 billones, cuya financiación depende de una reforma tributaria aún incierta. La composición del gasto revela que 63% corresponde a funcionamiento, 18% al servicio de la deuda y solo 16% a inversión, lo cual refleja una estructura desequilibrada y poco orientada a la promoción del desarrollo económico y social. En especial, el gasto de funcionamiento crecerá 11,1%, superando con amplitud el crecimiento nominal del PIB proyectado (6,3%), lo que denota ausencia de un plan real de racionalización del gasto. La Contraloría advierte, además, que el déficit fiscal de 2025 alcanzará el 7,1% del PIB y que para 2026, pese a la expectativa de mayores ingresos por la reforma, el déficit total aún se ubicaría en 6,2% del PIB. La deuda neta alcanzaría un nivel equivalente al 61,3% del PIB, por encima del anda fiscal de 55%, con una proyección de incremento hasta 64% en 2027. Estos indicadores revelan que el Gobierno ha optado por expandir el gasto corriente sin implementar ajustes serios, comprometiendo el cumplimiento de la regla fiscal y debilitando la credibilidad del marco de sostenibilidad fiscal. En conclusión según la Contraloría General de la República, el PGN 2026 es inviable desde la perspectiva fiscal y constitucional. La propuesta no solo proyecta un déficit de \$26,3 billones, sustentado en una reforma tributaria de aprobación incierta, sino que también incrementa el gasto de funcionamiento en un 11,1%, muy por encima del crecimiento estimado de la economía (6,3%). Este desbalance, lejos de responder a un plan serio de racionalización, refleja una apuesta por sostener un aparato estatal costoso y rígido a expensas de la estabilidad de las finanzas públicas. Como lo advirtió la Contraloría, una estructura presupuestal que destina 63% de sus recursos a funcionamiento y apenas 16% a inversión	no puede garantizar los niveles de eficiencia y productividad que requiere el país para enfrentar sus retos de crecimiento y equidad. Este desbalance, lejos de responder a un plan serio de racionalización, refleja una apuesta por sostener un aparato estatal costoso y rígido a expensas de la estabilidad de las finanzas públicas. Como lo advirtió la Contraloría, una estructura presupuestal que destina 63% de sus recursos a funcionamiento y apenas 16% a inversión no puede garantizar los niveles de eficiencia y productividad que requiere el país para enfrentar sus retos de crecimiento y equidad. De manera aún más preocupante, la Contraloría ha señalado que esta distribución del gasto constituye en sí misma una violación al principio de sostenibilidad fiscal, en la medida en que el aumento desproporcionado de los gastos de funcionamiento consume los recursos disponibles, limita la inversión y posterga las decisiones de ajuste estructural necesarias. La sostenibilidad no se compromete únicamente por el nivel de déficit o de deuda, sino también por la forma en que se orientan los recursos; un presupuesto donde la mayor parte del gasto se concentra en funcionamiento y no en inversión social o productiva, carece de visión de mediano y largo plazo y erosiona la capacidad del Estado para garantizar derechos y atender sus obligaciones futuras. La opinión de la Contraloría es fundamental pues proviene de la entidad encargada de controlar el control fiscal de la Nación y que juzga a los funcionarios públicos en el cumplimiento de sus funciones. Por lo tanto, invito a este Congreso a que seamos responsables y hagamos ajustes a este presupuesto, pues como lo advierte la Contraloría los funcionarios que adoptaron este PGN están comprometidos en su responsabilidad fiscal En conclusión, todas las visiones de los entes relacionados con el PGN advierten que el mismo representa un riesgo para la sostenibilidad del país, por lo tanto, este Congreso debería actuar en consecuencia y ajustar el presupuesto para que sea sostenible fiscalmente. F. EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN DEBE AJUSTARSE AL PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL Y AL PRINCIPIO DE DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL, DE LO CONTRARIO DERIVA EN ABUSO DE LA DISCRETION FISCAL. El H. Congreso no debe aprobar el proyecto de PGN 2026 por cuanto está proyectado por fuera del marco orientador de la sostenibilidad fiscal y en contra vía del marco fiscal, lo que deriva así en una dictadura fiscal como pasa a explicarse.
1. Sostenibilidad fiscal El artículo 346 de la C.P. impone una limitación clara respecto al contenido del Presupuesto General de la Nación (en adelante "PGN"), condicionando su elaboración, presentación y aprobación a que esté dentro de un marco de "sostenibilidad fiscal." La inclusión de tal requisito se efectuó mediante el acto legislativo 3 de 2011 e implica un cambio de paradigma Constitucional de las normas presupuestales, pues exige una limitación material al contenido del presupuesto, impidiendo que el mismo sea presentado por fuera de los límites propios de la capacidad económica del Estado Social del Derecho. En la reforma constitucional de 1945 se introdujo el principio de equilibrio presupuestal¹⁹. Tal norma no se trasladó en un primer momento a la Constitución de 1991, pues el artículo 351 no previó la redacción de la derogada constitución de 1886. Situación que llevó a la Corte Constitucional a considerar en las Sentencias C-478 de 1992, C-337 de 1993 y C-023 de 1996, que el equilibrio presupuestario constituía una teoría "alejada de la realidad" y que no hacía parte de los límites constitucionales. Sin embargo, dicho paradigma constitucional ha sido removido de forma definitiva por la inclusión del marco de sostenibilidad previsto en el acto legislativo 3 de 2011. En efecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-085 de 2022 con ponencia de Jorge Enrique Ibáñez Najari, indicó: <i>"lo que se buscó con la reforma constitucional del año 2011, fue abogar por la racionalización del gasto público incluyendo el criterio de la sostenibilidad fiscal en la propia Constitución, a partir de la modificación de sus artículos 334, 339 y 346. Esto, entre otras cosas, porque la legislación previa (en especial, la Ley 819 de 2003) no había resultado suficiente para lograr una adecuada disciplina fiscal en el país (...)</i> <i>en la redacción final del Acto Legislativo 03 de 2011 subyace la idea de que la sostenibilidad fiscal es un criterio orientador. Las autoridades públicas deben tenerlo en cuenta al momento de ejercer sus funciones. Pero, al mismo tiempo y como ya se dijo, sirve de medio para alcanzar los fines del Estado."</i> (Subrayado y negrilla fuera del original)	En adición a tal precedente, la Corte Constitucional se ha ocupado de definir el alcance de la sostenibilidad fiscal como marco orientador en los pronunciamientos C-288 de 2012, C-1052 de 2012, C-870 de 2014, C-322 de 2021, A - 233 de 2016y A-948 de 2024. En el A-233 de 2016 la Corte definió la sostenibilidad fiscal como <i>"una herramienta necesaria para que los Estados mantengan una disciplina económica que evite la configuración o extensión en el tiempo de hipótesis de déficit fiscal, que pongan en riesgo la estabilidad de las finanzas públicas, así como la garantía de los objetivos sociales a su cargo"</i> en dicho precedente se concluyó que la sostenibilidad fiscal no dependía de la aplicación acrítica de una regla fiscal ligada exclusivamente al déficit fiscal, no obstante en el A-948 de 2024 se modificó tal criterio para concluir que conforme las modificaciones de la Ley 2155 de 2021, la sostenibilidad fiscal se mide ahora con una relación directa entre la deuda pública, al respecto indicó: <i>"Las falencias que identificó la Corte en la regla fiscal vigente en 2016 para servir como indicador de la sostenibilidad fiscal coinciden con las razones que dieron lugar a su modificación mediante la Ley 2155 de 2021 (...) la Ley 2155 de 2021 introdujo cambios a la institución de la Regla Fiscal establecida en la Ley 1473 de 2011 en dos frentes. En primer lugar, se realizaron ajustes al indicador sobre el que se aplica la Regla y a las metas de esta. En segundo lugar, se modificaron aspectos del Comité responsable del seguimiento y análisis de la Regla, y de los mecanismos de transparencia».</i> 84. La Ley 2155 de 2021 modificó el artículo 5 de la Ley 1473 de 2011 e hizo explícita la relación entre la sostenibilidad de las finanzas públicas y el límite de la deuda." (Subrayado y negrilla fuera del original) En consecuencia, la sostenibilidad fiscal como marco orientador de la actividad estatal busca mantener un equilibrio a largo plazo entre el límite de deuda y el balance entre ingresos y gastos, para garantizar el cumplimiento progresivo de los fines del Estado Social de Derecho. En la precitada Sentencia C-085 de 2022, la Corte ha concluido que la sostenibilidad fiscal tiene como antecedente normativo más importante la Ley 819 de 2003, así: <i>"la Ley 819 de 2003, aunque es anterior al Acto Legislativo No. 3 de 2011, que modificó el artículo 334 de la Constitución, constituye un antecedente normativo hacia la consagración y exigencia de un marco de sostenibilidad fiscal que debe orientar a todas las Ramas y órganos del Poder Público.</i>

¹⁹ Que introdujo el nuevo artículo 211 de la constitución de 1886.

dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica, al tiempo que sus normas guardan plena compatibilidad con dicha reforma constitucional." (Subrayado y negrilla fuera del original)

Finalmente, la sostenibilidad fiscal constituye un principio esencial de la hacienda pública, en tanto busca garantizar que el Estado pueda atender de manera estable y continua sus obligaciones sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras. No se trata únicamente de mantener el equilibrio entre ingresos y gastos, sino de asegurar que las decisiones presupuestales y tributarias se adopten con criterios de responsabilidad, eficiencia y planeación de largo plazo. Su importancia radica en que permite preservar la confianza de los ciudadanos y de los mercados, fortalece la estabilidad macroeconómica y materializa el mandato constitucional de administrar los recursos públicos en forma racional y equitativa.

2. Contradicciones entre el PGN y el MFMP

El artículo 1 de la Ley 819 de 2003 dispone que el Gobierno debe presentar ante el Congreso el Marco Fiscal de Mediano Plazo (en adelante "MFMP"), el cual debe ser debatido de forma preferente en el primer debate para la aprobación del PGN.

El artículo 4 de la misma norma, dispone que el proyecto de presupuesto debe ser consistente con el MFMP, está consistencia es la materialización del criterio orientador de la sostenibilidad fiscal en el PGN, de modo que, de no existir tal consistencia, debe concluirse que el PGN no cumple el limitante fijado en el artículo 346 Superior y por lo tanto su expedición deviene en inconstitucional.

En la página 122 del MFMP de 2025, se consignó el plan financiero para 2026 del Gobierno Nacional Central, en cumplimiento de lo previsto en el literal a del artículo 1 de la Ley 819 de 2003, donde el Gobierno Nacional dispuso el siguiente balance de ingresos y gastos:

Tabla 2.3 Balance del GNC 2025-2026

Concepto	M\$M		% PIB		Dif. P.D.
	2025*	2026*	2025*	2026*	
Ingreso Total	309.276	350.671	17,0	19,2	1,1
Tributarios	281.400	321.656	15,5	16,7	1,2
DIAN	280.300	300.857	15,4	15,6	0,2
Ajuste requerido		19.617	0,0	1,0	1,0
No DIAN	1.100	1.182	0,1	0,1	0,0
No tributarios	1.276	1.356	0,1	0,1	0,0
Fondos Especiales	4.352	4.626	0,2	0,2	0,0
Recursos de Capital	22.248	23.032	1,2	1,2	0,0
Rendimientos Financieros	0	1.929	0,0	0,1	0,1
Excedentes financieros	21.539	19.174	1,2	1,0	-0,2
Reintegros y otros recursos	689	1.929	0,0	0,1	0,1
Gasto Total	438.894	470.298	24,2	24,4	0,2
Intereses	85.773	91.630	4,7	4,8	0,0
Gasto Primario	353.122	378.648	19,5	19,6	0,2
Préstamo Neto	0	0	0,0	0,0	0,0
Balances Primarios	-13.946	-15.977	-2,4	-2,4	-0,0
Balances Totales	-129.619	-119.628	-7,1	-5,2	0,9

Fuentes: Cálculos DGRM-MEIC.
Nota: *Cifras proyectadas.

El PGN 2026 proyecta ingresos por 350 billones de pesos frente a gastos por 470 billones, generando un déficit estructural que lo convierte en un instrumento desfinanciado desde su origen. Tal como lo advirtió la CARF, esta propuesta es fiscalmente insostenible y se aparta de los parámetros constitucionales que exigen responsabilidad, equilibrio y planeación en el manejo de los recursos públicos. Presentar un presupuesto con semejante desequilibrio no solo desconoce la regla de sostenibilidad fiscal, sino que compromete la credibilidad de la política económica y mina la confianza institucional en la gestión del Estado.

Adicionalmente, el artículo 347 de la Constitución establece que el presupuesto solo puede presentarse desbalanceado de manera temporal cuando el Congreso discute la correspondiente Ley de Financiamiento, lo que implica un límite material para su elaboración. La inclusión de la exigencia de sostenibilidad fiscal como criterio rector del PGN responde precisamente a la necesidad de impedir que el Estado asuma compromisos imposibles de financiar, los cuales pondrían en riesgo el cumplimiento futuro de sus obligaciones y, en particular, la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En ese sentido el PGN 2026 al aumentar la deuda y alejarla del ancla del 55% es insostenible fiscalmente y por tanto contraviene los mandatos constitucionales para su presentación de modo que debe estimarse como insubsistente y sobre el mismo tampoco debería expedirse por decreto.

3. Abuso de la dictadura fiscal

Antes de desarrollar el abuso de la dictadura fiscal, es imperativo resaltar que el Congreso es el órgano más representativo del Estado. Por ello, es el encargado de las decisiones más sensibles para el pueblo, en palabras de la Corte Constitucional:

*"En un Estado democrático de derecho fundado en la soberanía popular (artículos 1 y 3 C.P.) las decisiones más importantes para la comunidad han de ser adoptadas por el órgano de representación popular y de deliberación pluralista, no por el Ejecutivo"*²⁰.

En materia de presupuesto la Corte ha señalado:

"Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha explicado que el principio de legalidad del presupuesto, con énfasis en la legalidad del gasto, constituye uno de los principales rasgos de los Estados democráticos. En efecto, desde los primeros pronunciamientos esta Corporación ha precisado que el presupuesto es una importante herramienta jurídica y económica, en la que se define el destino de los recursos públicos. Por lo tanto, el presupuesto debe ser debatido y aprobado en un espacio de democracia representativa. Igualmente, se ha indicado que dicho principio, además de concretar la exigencia de legalidad de la actuación pública en el campo fiscal y servir como mecanismo de control al poder ejecutivo en materia presupuestal.

*También puede ser visto como la contrapartida del principio de legalidad de los tributos. De forma análoga a como todas las personas ejercen su ciudadanía y participan a través del sistema de representación democrática en la decisión sobre qué impuestos y en qué montos se han de pagar, participan en la decisión sobre qué gastos y en qué montos se han de hacer. En otras palabras, al grito de los revolucionarios estadounidenses 'no hay impuestos sin representación', se puede sumar su contrapartida: 'no hay gastos sin representación'*²¹ (Subrayado y negrilla fuera del original)

Si bien la aprobación del PGN una función que la Ley le ha indilgado al Congreso, el artículo 348 de la Constitución Política habilita al Ejecutivo para expedir el presupuesto únicamente cuando el Congreso no lo aprueba:

²⁰ Sentencia C-097 de 2003.

²¹ Sentencia C-036 de 2023.

"Si el Congreso no expidiere el presupuesto, regirá el presentado por el Gobierno dentro de los términos del artículo precedente; si el presupuesto no hubiere sido presentado dentro de dicho plazo, regirá el del año anterior, pero el Gobierno podrá reducir gastos, y en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen".

De esta disposición se desprenden dos hipótesis: (i) cuando el Congreso no expide oportunamente la Ley de Presupuesto, entra a regir el proyecto presentado por el Gobierno, situación que la doctrina denomina dictadura fiscal; y (ii) cuando el Gobierno no presenta el proyecto dentro de los primeros diez días de la legislatura, opera la repetición del presupuesto del año anterior²². Aunado a que el Ejecutivo no puede ejercer esta facultad para emitir un proyecto que desconozca la sostenibilidad fiscal, pues ni siquiera el Congreso estaría autorizado para sancionarlo sin quebrantar el artículo 346 superior.

Lo anterior es el fundamento de lo denominado "una dictadura fiscal" en el ordenamiento jurídico colombiano, que es una figura prevista en la Constitución y desarrollada en el Estatuto Orgánico del Presupuesto como un mecanismo excepcional para garantizar la continuidad de la ejecución presupuestal.

En este mismo sentido, la doctrina ha definido la dictadura fiscal en un contexto sancionatorio. En palabras de Bohórquez Ramírez:

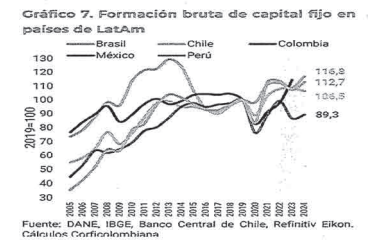
"Si la repetición del presupuesto y la dictadura fiscal tienen naturaleza sancionatoria, finalmente buscan que, así como se le reconoce un papel activo al gobierno en el acto presupuestal (pues es quien elabora el proyecto presupuestal), lo mismo suceda con el Congreso, más aún teniendo presente que éste es quien representa legítimamente al pueblo" (Bohórquez Ramírez, Repetición del presupuesto y dictadura fiscal en el ordenamiento jurídico colombiano, 2011, p. 86).

Ahora bien, la dictadura fiscal en la cual el Ejecutivo expida el PGN sin el rigor del legislativo resulta particularmente grave porque concentra en las estas competencias que, por mandato constitucional, corresponden al legislativo como órgano de representación democrática.

Al permitir que el presupuesto rija mediante un decreto del Gobierno, se rompe el principio de reserva de ley en materia presupuestal y se debilita la deliberación parlamentaria sobre la asignación de los recursos públicos, que es la manifestación más clara del principio democrático en el Estado social de derecho. De este modo, una figura concebida como

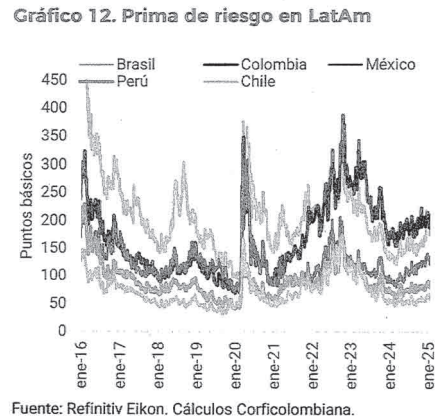
²² Sentencia C-1645 del 2000

Adicionalmente somos el país con menos inversión bruta de capital de la región:



Con estas cifras, si se aprueba la reforma tributaria la situación sería todavía de menor inversión.

Al tiempo que tenemos menor crecimiento e inversión somos el de mayor riesgo país:



En síntesis, Colombia está frente a una crisis fiscal donde el PNG de 2026 solo la agrava. De modo que la presente ponencia alternativa solicita reducir el monto del presupuesto como mínimo a \$530.689.198.920.436.00 que sería el monto que responsablemente este Congreso podría garantizar que no agrava la crisis fiscal.

5. PLIEGO DE MODIFICACIONES – PONENCIA ALTERNATIVA.

Como se mencionó en la exposición de motivos, el Presupuesto General de la Nación en la vigencia 2026 presenta un alto riesgo de quedar desfinanciado. Por tal razón, se cree conveniente reducir el monto del PGN en 26.3 Billones. Y es que de hecho, no existe garantía de la obtención de dichos recursos adicionales por concepto de una Reforma Tributaria que lleva al Gobierno Nacional a presentar un Proyecto de Presupuesto desequilibrado. Amen, de que el monto estimado de recursos corrientes está ostensiblemente sobreestimado como en los años 2024 y 2025, por lo menos en 30 billones de pesos, por lo cual incluso la única forma de no disparar la deuda, sería reducir el Presupuesto de Ingresos en un monto equivalente, para no darle un cheque en blanco al Gobierno que le va a permitir, como lo hizo en la vigencia 2025, recortar a su gusto las partidas violentando el principio democrático del presupuesto. Con todo, apelando a un espíritu de conciliación y concertación, se propone tan solo, disminuir los ingresos proyectados con la mal denominada Ley de Financiamiento o Reforma Tributaria, de forma que con esta reducción, se trabaje sobre un presupuesto un poco más REAL y SOSTENIBLE, y a partir de allí, los representantes del pueblo colombiano puedan definir los gastos del Gobierno de lo contrario debe RECHAZARSE el presupuesto dejando constancia que el desorden fiscal tiene como único responsable al Gobierno de Gustavo Petro que llevó a Colombia por la senda del desorden administrativo y la irresponsabilidad fiscal.

6. PROPOSICIÓN

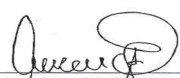
Con fundamento en las razones expuestas, rindo PONENCIA ALTERNATIVA y en consecuencia solicito a los miembros de las comisiones terceras y cuartas constitucionales del Senado de la República y la Cámara de Representantes DAR PRIMER DEBATE CONFORME AL PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTO al proyecto de ley 102/2025 Cámara, 083/2025 Senado "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2026".

Así mismo presento proposición por medio de la cual se modifique el artículo 1º y el 2o así:

“ARTICULO 1º. PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL.
Fijense los cómputos del presupuesto de rentas y recursos de capital del Tesoro de la Nación para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2026, en la suma de: QUINIENTOS TREINTA BILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL CIENTO NOVENTA Y OCHO MILLONES NOVECIENTOS VEINTE MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y SESIS PESOS MONEDA LEGAL (COP \$530.689.198.920.436.00).

ARTÍCULO 2o. PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES. Aprópiese para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación durante la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2026 una suma por valor de: QUINIENTOS TREINTA BILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL CIENTO NOVENTA Y OCHO MILLONES NOVECIENTOS VEINTE MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y SESIS PESOS MONEDA LEGAL (COP \$530.689.198.920.436.00).

De las Honorables Senadores y Representantes a la Cámara de las Comisiones Económicas Conjuntas del Congreso de la República,

 CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR Representante a la Cámara -Tolima	 H.R. YENCIA SUGÉN ACOSTA INFANTE Representante a la Cámara Departamento del Atlántico Coordinadora Ponente
 Oscar Pérez	

