

Fallas del Estado en la Gestión Fiscal: **anatomía de una crisis** previsible **en Colombia**

JULIO
2025



**Fallas del Estado en la Gestión Fiscal:
Anatomía de una Crisis Previsible en Colombia**

Autores

Carlos Augusto Chacón Monsalve

Director ejecutivo ICP

Oscar José Torrealba Hernández

Coordinador de investigaciones ICP

Juan Sebastián Pinzón

Asistente de investigación ICP

Corrección de estilo

Katherinn Cuervo Rojas

Directora de Comunicaciones estratégicas ICP

Diagramación y diseño

Luisa Fernanda Peña Guevara

Profesional en comunicaciones ICP

Miriam Alexandra Romero

Diseñadora

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP)

Calle 70 #7a - 29 /

Cel. (+57) 313 431 20 95

<http://www.icpcolombia.org>

Julio 2025

Bogotá, Colombia

Contenido

| | |
|---|-----------|
| Principales hallazgos..... | 7 |
| 1. Algunas precisiones conceptuales y normativas..... | 8 |
| 2. Caída “imprevisible” del ingreso fiscal en 2024..... | 9 |
| 1.1 Recaudación fiscal en 2024 | 9 |
| 1.2 Caída imprevisible por los mecanismos de la regla fiscal | 12 |
| 1.3 TUV como solución al cumplimiento de la regla fiscal | 14 |
| 3. Políticas del Gobierno entre 2022 - 2025 y su impacto en el sector carbonífero..... | 15 |
| 2.1 Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (Ley 2294 de 2023) | 15 |
| 2.2 Reforma Tributaria de 2022 (Ley 2277 de 2022) | 17 |
| 2.3 Decreto 1277 del 31 de julio de 2023..... | 18 |
| 2.4 Decreto 044 de 2024..... | 19 |
| 2.5 Borrador de la Ley Minera | 20 |
| 2.6 Decreto 0175 de 2025..... | 20 |
| 2.7 Decreto 0572 de 2025 | 21 |
| 2.8 El discurso oficial | 21 |
| 4. Caída “imprevisible” del precio del carbón | 24 |
| 5. Restructuración del aparato productivo | 26 |
| 6. Agosto de 2023 como punto de inflexión fiscal | 29 |
| 7. La regla fiscal: ¿ancla o deterioro institucional? | 30 |
| 7.1 Diseño institucional..... | 31 |
| 7.2 Diseño matemático..... | 32 |
| 8. El presente fiscal y la amenaza estructural | 33 |
| Conclusiones..... | 34 |
| Referencias..... | 38 |

Índice de gráficos

| | |
|---|----|
| Gráfico 1. Recaudo tributario comparativo anual en billones de pesos..... | 12 |
| Gráfico 2. Evolución del precio internacional del carbón térmico para la referencia API2-BCI7 en dólares americanos..... | 27 |
| Gráfico 3. Recaudo fiscal acumulado en 12 meses en millones de pesos corrientes. Periodo 2023 - 2024..... | 31 |
| Gráfico 4. Recaudación fiscal real total acumulada en 12 meses en millones de pesos de 2018. Periodo 2023 - 2024..... | 32 |

Índice de tablas

| | |
|---|----|
| Tabla 1. Transacciones de Única Vez definidas para la vigencia fiscal 2024 | 15 |
| Tabla 2. Variación (%) anual del PIB (trimestre y año) y empleo formal (feb-abr 2025)..... | 29 |

Índice de abreviaturas

| | |
|--------|---|
| ACM | Asociación Colombiana de Minería |
| ANM | Agencia Nacional de Minería |
| BPNE | Balance Primario Neto Estructural |
| CARF | Comité Autónomo de Regla Fiscal |
| CONFIS | Consejo Superior de Política Fiscal |
| CONPES | Consejo Nacional de Política Económica y Social |
| DIAN | Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales |
| FOB | Free on Board |
| GNC | Gobierno Nacional Central |
| MFMP | Marco Fiscal de Mediano Plazo |
| MHCP | Ministerio de Hacienda y Crédito Público |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| PND | Plan Nacional de Desarrollo |
| TUV | Transacciones de Única Vez |
| UVT | Unidad de Valor Tributario |

Principales hallazgos

El Gobierno ignoró las señales de alerta fiscal desde 2023 y dejó avanzar una crisis evitable

Desde agosto de 2023, el recaudo fiscal real comenzó a caer de forma sostenida, lo que indicaba un deterioro estructural. Aunque el Gobierno ubicó la contracción en abril de 2024 con base en datos nominales, la caída ya era visible en términos reales, esto se podía prever con los datos públicos disponibles, que fueron usados por el ICP desde septiembre de 2024 para identificar y alertar a través de los boletines periódicos del Observatorio Económico.

Pese a esta evidencia, no se adoptaron medidas correctivas sobre el gasto ni ajustes en la planificación fiscal para 2025. La omisión se dio en un contexto de deterioro del entorno productivo formal, acentuado por una estrategia discursiva que, con declaraciones públicas y señalamientos directos a empresas mineras, reforzó la incertidumbre sobre la inversión en sectores intensivos en capital como el carbón. Esta combinación agravó el deterioro de la base tributaria.

El Gobierno usó las TUV para ocultar un déficit estructural derivado de sus propias políticas

El Ministerio de Hacienda clasificó como Transacción de Única Vez la caída del recaudo del sector carbonífero, alegando imprevisibilidad en el precio internacional del carbón. Sin embargo, la serie histórica muestra que el alza de 2022, impulsada por factores geopolíticos, fue lo realmente excepcional, no su caída posterior. Ese año, el precio superó los 350 USD, muy por encima del rango entre 2012 y 2021, que fluctuó entre 37 y 103 USD.

La contracción del recaudo en el sector carbonífero fue el mayor ajuste vía TUV, por 7.07 billones de pesos, y respondió al efecto previsible de decisiones como el Plan Nacional de Desarrollo, la Reforma Tributaria y decretos que limitaron la actividad carbonífera. Clasificar este efecto previsible como extraordinario desvirtúa el sentido técnico de las TUV y las convierte en una herramienta para excluir del Balance Primario Neto Estructural (BPNE) las consecuencias de la propia política pública.

La regla fiscal colombiana funciona más como un aval al deterioro controlado de las finanzas públicas que como un ancla a la disciplina

Las decisiones relacionadas con la aplicación de la regla fiscal, como la activación de la cláusula de escape o la definición de TUV, están en manos del CONFIS, un órgano del Ejecutivo, y se apoyan en conceptos no vinculantes del CARF. Esto permite al Gobierno modificar la regla según conveniencia, convirtiendo su cumplimiento en un ejercicio contable disociado de la sostenibilidad fiscal.

Su formulación permite déficits mayores cuando la deuda disminuye y exige el mismo esfuerzo fiscal cuando supera el 70%, o incluso sobrepasa niveles críticos. No hay incentivos para generar superávits ni construir fondos de estabilización. El resultado es una regla que castiga el ahorro, premia el gasto inmediato y ha permitido una acumulación de deuda cuyo servicio ya compromete más del 20% del Presupuesto General de la Nación.

La salida fiscal del Gobierno es más deuda y una reforma tributaria inviable en una economía informal

Para financiar un déficit del 7.1% del PIB en 2025, el Gobierno activó la cláusula de escape y planteó una nueva reforma tributaria como solución. Pero esta propuesta se apoya en una base fiscal debilitada por decisiones previas que promovieron sectores de baja formalidad como agricultura y turismo, mientras se desincentivaron sectores formales e intensivos en capital como minería e industria.

Este cambio en la estructura productiva limita severamente la capacidad de una nueva reforma para generar ingresos fiscales suficientes. Con menos empresas formales y mayor informalidad, el margen de maniobra fiscal se reduce. La estrategia actual refuerza un escenario de gasto rígido, endeudamiento creciente y menor capacidad estructural de recaudo.

Introducción

La condición sobre la cual Dios ha dado libertad al hombre es la vigilancia eterna; que condición si se rompe, la servidumbre es a la vez la consecuencia de su crimen y el castigo de su culpa.

John Philpot Curran

La situación fiscal por la que atraviesa Colombia en 2025 no es fruto del azar, es **la consecuencia lógica de un diseño institucional frágil**, una planeación fiscal basada en supuestos optimistas y una cadena de decisiones de política que, desde el inicio del actual gobierno, anunciaban con claridad un deterioro inevitable de las finanzas públicas.

Este documento tiene como objetivo general demostrar que **la actual crisis fiscal era completamente previsible desde el momento en que se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026**, cuyas directrices en materia energética y productiva implicaba, desde su concepción, una presión sobre los ingresos estructurales del Estado. La apuesta principal, la transición energética y la descarbonización, implicó de facto un desincentivo estructural a la actividad extractiva, especialmente sobre la explotación de minas y canteras.

Las políticas implementadas entre 2022 y 2025 desestimularon de forma consistente la actividad minera, lo que se ha reflejado en los resultados del PIB sectorial. **La explotación de minas y canteras ha sido, con amplio margen, la actividad más afectada**, registrando contracciones sucesivas durante los últimos cinco trimestres. Esta tendencia fue ignorada en el diseño de la política fiscal y presupuestal, contribuyendo a sobreestimar ingresos proyectados y a subestimar el impacto de la transición energética sobre el recaudo fiscal.

El primer objetivo de esta investigación es mostrar cómo, incluso después de identificarse señales de alerta a mediados de 2023, **el Gobierno nacional optó por no tomar las decisiones correctivas que la situación requería**. Desde agosto de ese año, los datos de recaudo publicados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) mostraban una evidente caída en los ingresos tributarios en términos reales. Sin embargo, fueron insuficientes las decisiones en materia fiscal que pudieran mitigar este problema y su eventual extensión en 2024. En consecuencia, aumentó el déficit fiscal principalmente por la caída en los ingresos, frente a un gasto predominantemente inflexible.

Con el fin de evitar un incumplimiento formal de la regla fiscal, **el Gobierno optó por clasificar la caída de los ingresos en 2024, atribuida en buena parte al menor recaudo del sector carbonífero, como una Transacción de Única Vez (TUV)**. Por definición, estas transacciones corresponden a eventos extraordinarios y no recurrentes que afectan los ingresos o gastos del Gobierno en un período no mayor a dos años.

En este sentido, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) **atribuyó la caída de los ingresos al comportamiento “inesperado” del precio internacional del carbón**, cuando en realidad lo excepcional fue su repunte de 2023, y no su caída posterior. Más grave aún, es que el análisis del Ministerio de Hacienda omitió completamente los efectos fiscales adversos de las decisiones de política que desincentivaron la producción carbonífera.

Dada la previsibilidad del impacto fiscal del sector minero, tanto por la evolución del precio internacional del carbón como por los efectos esperados de la política pública y fiscal en el sector, **el segundo objetivo de esta investigación es cuestionar la pertinencia de las TUV**.

Como tercer objetivo, se analizan las debilidades estructurales de la regla fiscal colombiana. Desde su formulación en 2011, la regla ha funcionado más como un instrumento de legitimación del deterioro controlado del déficit y de la deuda pública más que como una verdadera ancla fiscal.

Lejos de impedir el déficit, lo permite dentro de ciertos márgenes, lo que ha contribuido a una acumulación de deuda cuyo servicio resta un considerable margen en el Presupuesto General de la Nación (PGN). Hoy, más del 20% del presupuesto se destina al pago de intereses, convirtiéndose en una de las principales cargas del gasto público.

Bajo este contexto, **la reciente activación de la cláusula de escape** en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025, **representa un riesgo institucional** adicional, en tanto profundiza la dependencia del financiamiento sin un plan claro sobre cómo sacar a Colombia, definitivamente, de la crisis fiscal en la que actualmente se encuentra.

Por esta razón, **el cuarto y último objetivo es evaluar el escenario fiscal a partir de las recientes decisiones en política fiscal y monetaria.** El 13 de junio de 2025, el Ministerio de Hacienda presentó el Marco Fiscal de Mediano Plazo que contempla una nueva reforma tributaria como salida a la crisis. Sin embargo, esta propuesta plantea serias dudas sobre su viabilidad debido al actual contexto caracterizado por la caída del recaudo en sectores formales y una economía que se reconfigura hacia actividades poco intensivas en capital y con alta tasa de informalidad.

En efecto, esta **reconfiguración del aparato productivo**, en parte consecuencia de una política desordenada de transición energética, ha coadyuvado al **debilitamiento de los ingresos fiscales** y hace más difícil cualquier estrategia para incrementarlos, más aún cuando parten de un aumento de la ya elevada presión tributaria.

La conclusión preliminar es clara: **Colombia no enfrenta una crisis fiscal por causa de factores exógenos imprevisibles, sino como resultado de decisiones políticas e institucionales que podían haberse corregido a tiempo.**

Este documento es una contribución del Instituto de Ciencia Política en el marco de su misión de defender la libertad económica y la democracia liberal en Colombia. Para el ICP, el problema fiscal que enfrenta hoy el país es una manifestación concreta de las fallas estructurales del Estado: su tamaño desbordado, su ineficiencia y su incapacidad para rendir cuentas sobre su gestión en la administración de los recursos públicos. Esta situación afecta directamente las libertades de los ciudadanos, que enfrentan mayores cargas tributarias para sostener un aparato estatal costoso y poco efectivo.

Esta investigación se propone demostrar que el deterioro de las finanzas públicas era previsible, que pudo haberse contenido y que aún es posible retomar una senda de sostenibilidad fiscal si se adopta, en principio, la importante tarea de reformar al Estado y liberar el potencial de las personas y del país. Por eso, el Instituto ha venido trabajando en una hoja de ruta programática, [L3P](#), siendo una de las propuestas la reforma al Estado, orientada a alcanzar el Déficit Cero mediante el control del gasto público, la reducción, fusión o eliminación de entidades, y la concentración del Estado en lo esencial: garantizar seguridad, justicia y reglas claras.

1. Algunas precisiones conceptuales y normativas

Antes de comenzar, es pertinente recordar que la regla fiscal, establecida mediante la **Ley 1473 de 2011**, es una normativa cuyo objetivo es asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas por medio de un límite de deuda igual a **70%** del PIB, siendo el ancla de deuda igual a **55%** del PIB (Ley 1473 de 2011). A su vez se fija, para cada vigencia fiscal, el valor mínimo que deberá tomar el balance primario neto estructural (BPNE), esto en función del nivel de deuda neta que se observe en la vigencia anterior.

El balance primario neto estructural, por su parte, es un indicador de sostenibilidad fiscal que refleja el resultado subyacente de las finanzas públicas,

una vez descontados los efectos de factores transitorios o cíclicos. Se calcula a partir del balance primario neto, es decir, el balance fiscal total sin incluir el gasto por intereses ni los ingresos por rendimientos financieros, excluyendo además las transacciones de única vez, el impacto del ciclo económico y la variación extraordinaria en los ingresos derivados de la actividad petrolera (Ley 1473 de 2011).

La **Ley 2155 de 2021** estableció un régimen de transición para la implementación gradual del nuevo marco de la Regla Fiscal durante los años 2022, 2023, 2024 y 2025. En este período, se fijaron metas explícitas para el BPNE, que no podrán ser inferiores a **-4,7% del PIB en 2022, -1,4% del PIB en 2023**, -0,2% del PIB en 2024 y 0,5% del PIB en 2025, sin importar el nivel de deuda neta observado en dichos años (MHCP, junio de 2025).

Dada su relevancia en esta investigación, resulta de especial importancia definir y caracterizar las Transacciones de Única Vez (TUV), componente clave dentro del cálculo del BPNE.

De acuerdo con el MHCP (junio de 2022), en aras de una adecuada planeación, seguimiento y cumplimiento de la regla Fiscal, es necesario identificar y cuantificar con consistencia los componentes del BPNE. Para ello, se identifican los ingresos y egresos que tienen un efecto transitorio sobre el balance primario neto y, por tanto, no representan o conducen a cambios sostenidos y/o predecibles sobre las finanzas del Estado.

El propósito de las TUV es capturar las transacciones, sean ingresos o gastos fiscales, que afectan temporalmente el BPNE, ya sea incrementándolo o reduciéndolo, con la finalidad de corregir distorsiones sin vocación de permanencia en el balance. Las TUV, finalmente, tienen como objetivo aislar flujos que distorsionan la parte estructural del balance fiscal, para así reflejar “con precisión” la situación estructural de las finanzas públicas (MHCP, junio de 2022; MHCP, 3 de marzo de 2025; MHCP, *Transacciones de única vez aplicables para la vigencia fiscal 2024*, s.f.).

Por su naturaleza, una TUV debe cumplir con criterios de excepcionalidad, transitoriedad y significancia. Aunque pueden repetirse flujos similares en distintos periodos, cada transacción debe evaluarse individualmente para determinar si califica o no como TUV. Conforme a los principios conceptuales de la Comisión Europea, el lapso máximo considerado razonable para atribuir la condición de “temporal” a una medida es de hasta dos años (MHCP, junio de 2022).

Finalmente, la regla fiscal tiene una cláusula de escape que puede ser activada, previo concepto no vinculante del Comité Autónomo de la Regla

Fiscal, por el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS). Esto permite hacer un desvío temporal del cumplimiento de las metas fiscales en el caso de que ocurran eventos extraordinarios, o que comprometan la estabilidad macroeconómica del país (Ley 1473 de 2011, art. 5, par. 2).

La Ley señala, además, que el Gobierno nacional deberá reglamentar su funcionamiento, particularmente la duración máxima de la desviación de las metas fiscales, la magnitud de esta desviación y la senda de retorno al pleno cumplimiento de las mismas. Esto último está reglamentado en los artículos 2.8.8.5, 2.8.8.6 y 2.8.8.7 del Decreto 1717 de 2021.

Así, el CONFIS debe establecer, desde el momento de la activación, la duración máxima de la medida, la cual no puede superar las tres vigencias fiscales consecutivas, incluyendo la del año en que se activa. Sin embargo, esta duración puede ser modificada posteriormente, pero únicamente si se cuenta con un concepto no vinculante del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF).

Junto con la duración, el CONFIS debe definir la magnitud permitida de la desviación frente a las metas fiscales establecidas por la ley, y una senda clara de retorno al cumplimiento pleno de dichas metas. Esta senda también puede ser revisada, siempre bajo las mismas condiciones de consulta al CARF y publicación justificativa de su decisión.

Durante todo el tiempo que permanezca vigente la cláusula, el Ministerio de Hacienda tiene la obligación de incluir en el informe anual de cumplimiento de la regla fiscal un capítulo específico de seguimiento, en el que se evalúe el grado de desviación en las metas, la senda de retorno al pleno cumplimiento y la duración establecida para la activación de la cláusula de escape, así como el estado de evolución de la causa que motivó su activación (Decreto 1717 de 2021, art. 2.8.8.6.).

2. Caída “imprevisible” del ingreso fiscal en 2024

2.1 Recaudación fiscal en 2024

Los argumentos expuestos por el MHCP sobre el cumplimiento de la regla fiscal en 2024 se complementan en tres documentos que han sido considerados para el desarrollo de esta sección, a saber: el recién [Informe de Cumplimiento de la Regla Fiscal 2024](#), radicado el 13 de junio de 2025 en Cámara de Representantes y Senado de la República junto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025; el informe sobre [Transacciones de Única Vez Aplicables para la Vigencia Fiscal 2024](#), y las respuestas dadas por el [MHCP al cuestionario](#)

[de la Proposición N° 007 del 18 febrero de 2025](#) presentada por la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Congreso de la República.

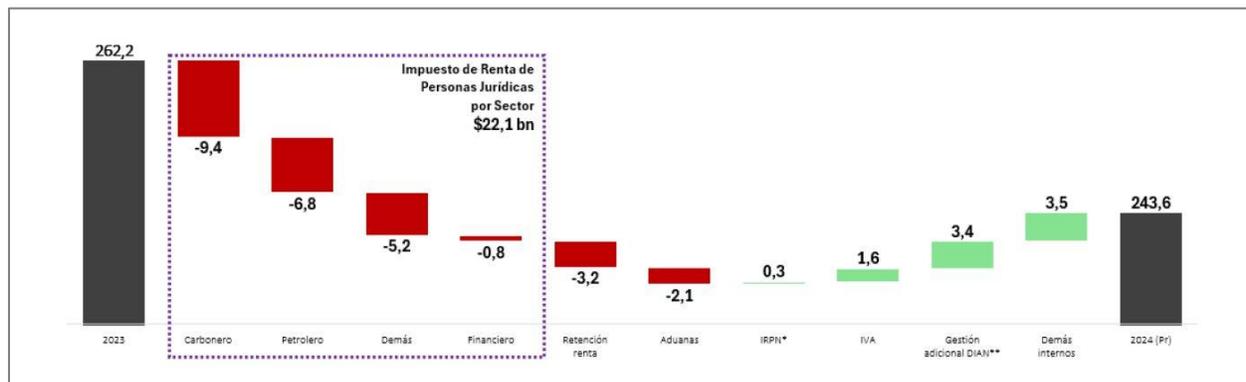
De acuerdo con el MHCP, el cumplimiento de la regla fiscal en 2024 ocurrió en un contexto retador para las finanzas públicas debido a una caída inesperada en los ingresos totales por **2.2 puntos porcentuales** (pp) del PIB con respecto a 2023, pasando de **18.7% a 16.5% del PIB** en 2024. Concretamente, se señala una caída atípica del recaudo tributario, con una disminución nominal cercana a los **COP 18 billones frente a 2023** (MHCP, junio de 2025). Sobre este respecto, el MHCP señala que:

[...]la excepcionalidad y rareza del comportamiento del recaudo tributario durante el año reveló su imprevisibilidad. Esta condición, que se extendió durante todo el año junto con la evolución del calendario tributario, demuestra que reducir lo sucedido en 2024 a un problema de inadecuada planeación fiscal implica descartar una revisión técnica de las causas del problema del recaudo (MHCP, *Transacciones de única vez aplicables para la vigencia fiscal 2024*, s.f.).

La caída en el recaudo, en términos anuales, se identificó a partir del comienzo del calendario de declaraciones de renta; en abril para grandes contribuyentes, en mayo para personas jurídicas y en agosto para personas naturales.

Con respecto a esta última, “empezó una segunda fase de sorpresas negativas en recaudo tributario que también incluyó retenciones en renta e IVA” (MHCP, *Transacciones de única vez aplicables para la vigencia fiscal 2024*, s.f.). En definitiva, la reducción de **18.5 billones de pesos** en el recaudo, equivalentes a **2.2 pp del PIB**, se explicó en gran medida por menores ingresos provenientes del impuesto sobre la renta a personas jurídicas, retenciones en la fuente, IVA externo y aranceles (MHCP, 3 de marzo de 2025; MHCP, *Transacciones de única vez aplicables para la vigencia fiscal 2024*, s.f.).

Concretamente, la caída por concepto de impuesto sobre la renta a personas jurídicas fue de **22.1 billones**. Desde un enfoque sectorial, el grueso de la caída anual se explica por la reducción del recaudo en los sectores carbonero y petrolero, con contracciones de **9.4 billones y 6.8 billones** respectivamente (MHCP, 3 de marzo de 2025). Sin embargo, “en contraste con el sector carbonero, la caída en el recaudo del sector petrolero no tomó por sorpresa al MHCP ni desfinanció significativamente el PGN” (MHCP, *Transacciones de única vez aplicables para la vigencia fiscal 2024*, s.f.).

Gráfico 1. Recaudo tributario comparativo anual en billones de pesos

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (s.f.). Transacciones de única vez aplicables para la vigencia fiscal 2024.

Lo que sí fue una sorpresa para el MHCP fue la disminución de los ingresos por retención en la fuente, por **3.2 billones** (MHCP, 3 de marzo de 2025), al igual que la discrepancia observada entre el crecimiento de la actividad económica en general y el comportamiento del recaudo.

Al respecto, el MHCP señala este comportamiento como atípico debido a que ha existido una “relación histórica entre ambas variables, que normalmente presentan una correlación positiva en ausencia de choques exógenos” (MHCP, junio de 2025). Así, se esperaba un crecimiento del recaudo alineado con la tasa de crecimiento de la economía¹ ya que “el recaudo representa una proporción del ingreso nacional, por lo que es razonable esperar que evolucione de manera similar a la tasa de crecimiento económico” (MHCP, *Transacciones de única vez aplicables para la vigencia fiscal 2024*, s.f.).

En definitiva, la economía creció en términos agregados, pero eso no se tradujo en mayor ingreso fiscal. Una de las explicaciones que ofrece el MHCP, y que se abordará con detalle más adelante, es que las actividades que más contribuyeron con el crecimiento del PIB no son intensivas en recaudo (MHCP, *Transacciones de única vez aplicables para la vigencia fiscal 2024*, s.f.).

2.2 Caída imprevisible por los mecanismos de la regla fiscal

Las modificaciones a la **Ley 1473 de 2011** establecidas con la **Ley 2155** de 2021, introdujeron ajustes con la finalidad de “conferir mayor institucionalidad” mediante la creación del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF). A su vez, se tuvo como propósito “hacer la política fiscal menos procíclica, mediante la

¹ Esta correlación positiva entre recaudo y PIB se denomina Recaudo Inercial.

actualización de los métodos utilizados para incorporar el comportamiento del ciclo económico, el ciclo petrolero y las TUV en la formulación de metas fiscales” (MHCP, junio de 2025).

Así las cosas, el cálculo del BPNE pasa por identificar y aislar factores temporales y cíclicos que podrían distorsionar la posición fiscal real del Gobierno Nacional Central (GNC). Entre estos factores se encuentran el ciclo económico y el ciclo petrolero, definidos en la **Ley 1473 de 2011**.

El ciclo económico se refiere específicamente al impacto que tienen las fluctuaciones de la actividad económica general sobre los ingresos fiscales. Por su parte, el ciclo petrolero se define como la diferencia entre los ingresos petroleros obtenidos en un periodo dado y el ingreso estructural petrolero, que es un promedio ajustado de los ingresos petroleros de las siete vigencias fiscales anteriores, excluyendo los valores extremos. Ambos son calculados por el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS).

La exclusión de estos efectos cíclicos, junto con las transacciones de única vez, permite calcular un BPNE que busca, en teoría, reflejar la situación estructural de las finanzas públicas.

De acuerdo con el MHCP, el ciclo económico resultó insuficiente para anticipar la caída extraordinaria en los ingresos fiscales del GNC en 2024. A pesar de que los ciclos, también en teoría, están diseñados precisamente para corregir y anticiparse ante importantes eventualidades que afecten el BPNE, lo cierto es que no logró capturar la magnitud de la reducción en el recaudo, ni siquiera en su componente más inercial, como las retenciones de renta de personas jurídicas e IVA (MHCP, *Transacciones de única vez aplicables para la vigencia fiscal 2024*, s.f.).

El MHCP reconoce que no hubo un seguimiento detallado sobre el comportamiento del sector carbonífero dentro de la proyección inercial de recaudo realizada por el mismo Ministerio junto con la DIAN y señalan que, “más allá de justificar esta situación, es importante señalar que no existían razones contundentes para hacer una estimación diferenciada” (MHCP, *Transacciones de única vez aplicables para la vigencia fiscal 2024*, s.f.).

Esta afirmación la argumentan por la poca contribución del sector en el recaudo y con un bajo coeficiente de variación; señalan además que la magnitud de la participación del sector carbonífero era incluso más baja que el margen de error de cualquier ejercicio de pronóstico a un nivel de **5%**, lo que deja entrever la idea de que se subestimaron posibles cambios en el sector, bajo el supuesto de que los márgenes de error en las proyecciones absorberían cualquier variación.

Finalmente, el MHCP (*Transacciones de única vez aplicables para la vigencia fiscal 2024*, s.f.), afirma:

[...] su baja relevancia histórica (del sector carbón) en la tributación justificaría la ausencia de una discusión concreta sobre la inclusión de un ciclo carbonero dentro de la regla fiscal, como ocurre con el sector petrolero, que hubiera mitigado el desfinanciamiento del PGN. En segundo lugar, bajo la misma lógica, el PGN 2024 no incluyó una provisión que reflejara la expectativa de reducción en el recaudo de este sector como sí pasó con el sector petrolero. Si bien en 2023 ya se había evidenciado la caída en el precio internacional del carbón, la magnitud de sus efectos era desconocida, posiblemente porque no se tenía certeza del peso que tuvo en el recaudo de ese año (paréntesis nuestro).

Así las cosas, como resultado de todas estas imprecisiones, el cálculo del BPNE se vio afectado, obligando finalmente al gobierno a recurrir a transacciones de única vez (TUV) para cumplir formalmente con las metas establecidas por la regla fiscal (MHCP, *Transacciones de única vez aplicables para la vigencia fiscal 2024*, s.f.). Esto, luego de que fueran insuficientes los esfuerzos por reducir el gasto público, a pesar de que el MHCP lo haya catalogado como un “esfuerzo sin precedentes para lograr una reducción de 1pp en el gasto discrecional” (MHCP, junio de 2025).

Tal ajuste “sin precedente” fue contrarrestado, entre otras razones, por un incremento de **0.8 pp sobre el PIB** en los denominados gastos inflexibles², dentro de los cuales se encuentran el pago de intereses de la deuda y, en buena medida, los gastos de funcionamiento, ambos con aumentos de **0.5 pp sobre el PIB entre 2023 y 2024** (MHCP, junio de 2025). El MHCP estima que los gastos inflexibles representaron el **90%** del gasto de funcionamiento en 2024 y que podría representar el **93%** del total en 2025 (MHCP, 3 de marzo de 2025).

2.3 TUV como solución al cumplimiento de la regla fiscal

Un dato clave para tener noción sobre la magnitud del problema fiscal es que la diferencia entre el presupuesto de ingresos y el recaudo efectivo fue de **71.3 billones de pesos**, desagregados de la siguiente forma: decisiones de políticas no materializadas³, **25.2 billones**; una sobreestimación de la base de recaudo,

² Gastos establecidos legal o constitucionalmente, como el Sistema General de Participaciones (SGP), las transferencias de seguridad social y el servicio de la deuda, que restringen la capacidad del Estado para reasignar recursos y atender nuevas prioridades (MHCP, *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025*).

³ Por ejemplo, gestión de la DIAN y el arbitramento de litigios.

por **11.1 billones**, y una caída en el recaudo inercial, por **35 billones** (MHCP, 3 de marzo de 2025).

Con base en los argumentos antes expuestos, que catalogan las caídas en el recaudo como “imprevisibles”, el CONFIS decidió establecer una serie de TUV aplicables para la vigencia de 2024, esto bajo el parágrafo 4 del artículo 5 de la Ley 1473 de 2011.

Tabla 1. Transacciones de Única Vez definidas para la vigencia fiscal 2024

| Concepto | \$MM | % PIB |
|--------------------------------------|---------------|------------|
| Componente no estructural FEPC 2023 | 1.301 | 0,1 |
| Sentencia Consejo de Estado | 611 | 0,0 |
| Deducibilidad de regalías Carbón | 2.319 | 0,1 |
| TUV definidas previamente | 4.231 | 0,2 |
| Concepto | \$MM | % PIB |
| Cuotas Renta | 13.081 | 0,8 |
| De los cuales carbón | 7.078 | 0,4 |
| De los cuales otros | 6.003 | 0,4 |
| Retención en la fuente (Renta) + IVA | 9.073 | 0,5 |
| Sentencia Consejo de Estado | -611 | 0,0 |
| Impuesto de renta personas naturales | 3.340 | 0,2 |
| Emergencia invernal | 1.943 | 0,1 |
| TUV adicionales | 26.826 | 1,6 |
| Total, TUV para vigencia 2024 | 31.057 | 1,9 |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (junio de 2025). Informe de Cumplimiento de la Regla Fiscal 2024.

Sin las TUV, la distancia que separaba el BPNE de su nivel permitido por la regla fiscal era de **31.05 billones**. El mayor ajuste al BPNE vía TUV fue por la disminución de las cuotas de renta (**13.08 billones**), siendo la del carbón la más pronunciada (**7.07 billones**), seguido por la disminución de la retención en la fuente e IVA (**9.07 billones**).

Tal y como ya se ha expuesto, una de las particularidades de las TUV es que corresponden a eventos excepcionales, imprevisibles y transitorios que, por su naturaleza, se aíslan del cálculo del BPNE con el fin de obtener una aproximación estructural sobre el estado real de las finanzas públicas.

No obstante, tomando en consideración que el CONFIS activó la cláusula de escape en 2025 bajo el argumento de que no es posible financiar el actual nivel de gasto sino mediante mayor endeudamiento, en parte por la imposibilidad de reducir el gasto al ser predominantemente inflexible y por la

persistente caída de los ingresos fiscales, resulta pertinente preguntarse qué tan imprevisible fue la caída del recaudo del sector carbonífero y del recaudo inercial, y si es, en efecto, una situación transitoria.

3. Políticas del Gobierno entre 2022 - 2025 y su impacto en el sector carbonífero

Entre 2022 y 2025, el Gobierno del presidente Gustavo Petro adoptó un conjunto de medidas regulatorias, tributarias y contractuales que delinearon un marco institucional restrictivo para la actividad carbonífera formal en Colombia. Esta sección presenta un análisis documental de las principales disposiciones emitidas en dicho periodo con base en fuentes normativas oficiales, documentos técnicos del gobierno y pronunciamientos institucionales.

3.1 Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (Ley 2294 de 2023)

Conviene comenzar con la hoja de ruta programática del Gobierno, establecida por medio del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 (PND), titulado *Colombia, potencia mundial de la vida*, aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 2294 de 2023. El PND establece 5 transformaciones, siendo la *Transformación productiva, internacionalización y acción climática* la que aborda el tema minero - energético.

El propósito declarado es reducir progresivamente la dependencia del país frente a actividades extractivas como el petróleo y el carbón, y sustituirlas por estructuras productivas sostenibles, intensivas en conocimiento y articuladas al ordenamiento del territorio y la acción climática. Tal y como establece la 4ta transformación (DNP, mayo de 2023):

[...] se espera una productividad que propicie el desarrollo sostenible y la competitividad del país, aumentando la riqueza al tiempo que es incluyente, dejando atrás de manera progresiva la dependencia de actividades extractivas y dando paso a una economía reindustrializada con nuevos sectores soportados en las potencialidades territoriales en armonía con la naturaleza.

Inicialmente, el proyecto del PND contempló expresamente la prohibición de nuevos proyectos de minería de carbón térmico a cielo abierto (Valora Analitik, 7 de febrero de 2023) pero no se incluyó en la versión final aprobada por el Congreso.

No obstante, la dimensión estructural de esta orientación queda reafirmada en la introducción del PND, en el que se insiste en que la transición energética y productiva debe partir de un ordenamiento territorial centrado en el agua, la biodiversidad y la equidad. Esta visión implica, entre otras cosas, sustituir progresivamente la producción intensiva en carbono por economías limpias que, en términos fiscales y productivos, representa una transformación del papel que históricamente ha cumplido el carbón térmico en la economía nacional:

[...] su ordenamiento alrededor del agua (del territorio) tiene que crear las condiciones propicias para que la economía sea descarbonizada, con base en la biodiversidad e incluyente. Así que los elementos constitutivos de este plan son [...] la transformación de las estructuras productivas, de tal manera que las economías limpias y biodiversas reemplacen la producción intensiva en el uso del carbono. [...] así como la transformación de la matriz energética, y la reducción de la dependencia del petróleo y de la minería de carbón térmico. (DNP, mayo de 2023).

Así, el PND introduce una clara narrativa en contra del sector carbonífero con el objetivo de desestimular el desarrollo de nuevos proyectos. Este discurso crea el marco conceptual y político dentro del cual se insertan otras decisiones regulatorias, tributarias y contractuales adoptadas entre 2022 y 2025.

3.2 Reforma Tributaria de 2022 (Ley 2277 de 2022)

En paralelo al marco programático del PND, el Gobierno materializó su política de desincentivo al sector extractivo a través de la **Ley 2277 de 2022**, sancionada el 13 de diciembre de ese año. Esta reforma tributaria no solo buscó aumentar el recaudo general, sino que introdujo modificaciones que elevaron la carga fiscal sobre la minería de carbón. Dos de las medidas más relevantes fueron la creación de una sobretasa permanente al impuesto de renta y la ampliación de la base gravable del impuesto al carbono.

En primer lugar, se estableció una sobretasa progresiva, indexada a los precios internacionales del *commodity*, para las empresas de extracción de hulla y carbón lignito. Mediante la modificación del **artículo 240 del Estatuto Tributario**, se fijó una **sobretasa del 5%** cuando el precio promedio internacional del carbón superara el percentil **65** del promedio de los últimos **120 meses**, y del **10%** si excedía el percentil **75**, solo aplicable a empresas con una renta gravable superior a **50.000 UVT**. Este mecanismo vinculó la tributación del sector a la volatilidad de los mercados externos, generando incertidumbre fiscal con impacto en los proyectos de largo plazo.

En segundo lugar, mediante la modificación del **artículo 222 del Estatuto Tributario**, la reforma amplió la base gravable del impuesto nacional al carbono para incluir al carbón dentro de los combustibles abarcados por el impuesto (Ojeda Pinto, mayo de 2023). De esta manera, la nueva tarifa se estableció en **\$52 215 pesos** por tonelada de carbón.

Adicionalmente, la ley en su versión original contenía una de las disposiciones más perjudiciales para el sector: la prohibición de deducir las regalías del impuesto sobre la renta. Cabrera (mayo de 2023), señaló en su momento que esta medida era particularmente gravosa, pues al impedir que las empresas restaran un costo inherente a la explotación del recurso, se corría el riesgo de elevar la tributación efectiva a niveles de hasta el **45%**, generando un fuerte debate sobre su posible vulneración al principio de capacidad contributiva.

Si bien la Corte Constitucional, mediante la **Sentencia C-489 de 2023**, declaró inexecutable dicha prohibición por atentar contra la equidad tributaria, la intención inicial del ejecutivo envió una señal inequívoca de endurecimiento fiscal contra la industria minera.

3.3 Decreto 1277 del 31 de julio de 2023

El 2 de julio de 2023, mediante el **Decreto 1085 de 2023**, el Gobierno declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira, tanto en áreas urbanas como rurales, por un periodo de 30 días, hasta el 1 de agosto de 2023. Esta medida se justificó por una grave crisis humanitaria, incluyendo escasez de agua potable, crisis alimentaria, efectos del cambio climático y falta de acceso a servicios básicos, agravada por fenómenos como El Niño.

Al amparo de esta medida, el Gobierno expidió el **Decreto 1277 del 31 de julio de 2023**, que modificó transitoriamente la **Ley 99 de 1993** para introducir prohibiciones específicas a la minería de carbón en el departamento. El nuevo **artículo 61A de la ley**, declaró las fuentes hídricas del departamento de La Guajira como de protección especial, demarcando como destinación prioritaria el consumo humano y doméstico.

Las prohibiciones incluyeron (**Decreto 1277 de 2023**):

- i) Adicionar o prorrogar contratos de concesión minera o autorizar expansiones, ampliaciones o nuevos frentes de explotación de los proyectos de minería de carbón existentes.
- ii) Desviaciones del cauce natural del río Ranchería o de sus afluentes.

- iii) Desarrollo de nuevas actividades de exploración o explotación de minería de carbón sobre zonas de recarga de acuíferos o que impliquen la remoción de capas del acuífero.

Posteriormente, la Corte Constitucional, a través de la **Sentencia C-383 de 2023**, declaró inexecutable el estado de emergencia (**Decreto 1085 de 2023**) por considerar que el Gobierno no justificó la insuficiencia de los mecanismos ordinarios. Sin embargo, en la misma sentencia la Corte concedió efectos diferidos por un año a las medidas relacionadas con la crisis de agua, aunque posteriormente terminó por excluir de esta decisión la limitación a la producción y expansión del carbón.

Si bien la restricción inicial quedó sin efectos gracias, nuevamente, a la intervención de la Corte Constitucional, el Ejecutivo reforzó la señal inequívoca de endurecimiento contra la industria minera.

3.4 Decreto 044 de 2024 Reservas de Recursos Naturales de Carácter Temporal

Expedido el 30 de enero de 2024 por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, este decreto estableció criterios para declarar y delimitar reservas de recursos naturales de carácter temporal, permitiendo suspender actividades mineras en áreas de importancia ecológica por hasta cinco años, prorrogables una vez.

De acuerdo con la Asociación Colombiana de Minería (ACM, 2024), las medidas de este decreto generan riesgos dado que tales suspensiones podrían hacerse sin contar previamente con estudios ni criterios técnicos y solo se ampara en el principio de precaución. En tal sentido, las suspensiones de la actividad minera se estarían ejecutando de forma arbitraria y subjetiva, con efectos sobre el desarrollo de nuevas actividades mineras.

Ubajoa Osso (marzo de 2024), por su parte, sostuvo que un plazo de hasta diez años para una reserva temporal lesiona considerablemente la confianza inversionista y perjudica la seguridad jurídica del sector.

Argumentó que el decreto es contrario al concepto de desarrollo sostenible, pues en su aplicación ignora los componentes económico y social: “Esto se debe a que la nueva regulación de las reservas de recursos naturales de carácter temporal no contribuye a la generación de seguridad jurídica y, por tanto, atenta contra la confianza inversionista en el sector minero” (Ubajoa Osso, marzo de 2024).

Adicionalmente, señaló que la norma se opone al derecho fundamental a la participación ciudadana, ya que permite declarar estas reservas sin un proceso de consulta previa con las comunidades afectadas, cuyos efectos económicos, sociales y culturales se manifiestan desde el momento de la declaratoria. Afirma que “esto es grave porque la mera reserva de recursos naturales de carácter temporal ya causa unos efectos medioambientales, económicos, políticos, sociales y culturales sobre el territorio y las comunidades que lo habitan, y, en consecuencia, estas deberían tener la oportunidad de ser tenidas en cuenta de manera previa” (Ubajoa Osso, marzo de 2024).

En definitiva, el Decreto 044 de 2024 añadió una nueva herramienta de alta discrecionalidad al andamio regulatorio del Gobierno, aumentando la incertidumbre y el riesgo para cualquier operación minera en el país.

3.5 Borrador de la Ley Minera

El 16 de febrero de 2024 el Ministerio de Minas y Energía (MinEnergía) junto con la Agencia Nacional de Minería, la Unidad de Planeación Minero Energética y el Servicio Geológico Colombiano, publicaron, para consideración y debate, el borrador del Articulado de la ***Ley Minera para la Transición Energética Justa, la Reindustrialización Nacional y la Minería para la Vida***, cuyo fin expreso es “establecer las bases para que la minería en Colombia sea parte esencial de la reindustrialización, de una economía productiva para el bienestar social, de la transición energética justa y de la generación de capacidades para enfrentar la crisis climática” (MinEnergía et. al.,16 de febrero de 2024).

El aspecto más relevante del proyecto se encuentra en su **artículo 23**, el cual propone una prohibición explícita sobre la contratación y explotación de carbón térmico “con el objetivo de avanzar en el proceso de transición energética justa y las metas de descarbonización adoptadas por Colombia” (MinEnergía et. al.,16 de febrero de 2024).

A pesar de que el mismo artículo aclara que la medida no afectaría los títulos o contratos suscritos con anterioridad, su inclusión en el borrador legislativo reitera la intención de cerrar la puerta a cualquier expansión futura de la industria del carbón térmico en el país.

3.6 Decreto 0175 de 2025

El 14 de febrero de 2025, en el marco del estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo el 24 de enero de 2025 (Decreto 0062 de 2025), el Gobierno nacional expidió el **Decreto 0175**, que estableció tres medidas tributarias temporales: la primera medida grava los juegos de suerte

y azar en línea con IVA a la tarifa general (**19%**), el cual se considera incluido en el valor del depósito que realiza el usuario.

La segunda, y más importante, es la creación del Impuesto Especial para el Catatumbo, un gravamen del **1%** sobre la primera venta o exportación de petróleo crudo y carbón. La tercera medida fija en **1%** la tarifa del Impuesto de Registro, que se aplica a la inscripción de ciertos documentos públicos.

Concretamente, el Impuesto Especial para el Catatumbo se aplica a la extracción de carbón (partida arancelaria **27.01**) y de hidrocarburos. El hecho generador del impuesto ocurre en dos escenarios: con la primera venta del producto dentro o desde el territorio nacional, o con la presentación y aceptación de la solicitud de autorización de embarque para exportación. La tarifa se fijó en un **1%**, calculada sobre una base gravable que corresponde al valor de la venta en operaciones nacionales o al valor FOB en pesos para las exportaciones.

3.7 Decreto 0572 de 2025

El 28 de mayo de 2025, el Gobierno expidió el **Decreto 0572**, modificando los artículos del **Decreto 1625 de 2016** relacionados con la retención en la fuente y autorretención del impuesto sobre la renta, con efectos a partir del 1 de junio de 2025. El objetivo declarado de la medida es anticipar el recaudo tributario y alinear las tarifas con la capacidad de pago de cada sector.

El decreto estableció las tarifas más altas para la industria minero-energética en general. Específicamente para la actividad de Extracción de hulla (Código CIIU 0510), la tarifa de autorretención pasó de **2.20 % a 4.50 %**. Esto representa un incremento en la retención de **104.54%**. Aunque este aumento no modifica el impuesto sobre la renta final a pagar, su efecto inmediato es una notoria disminución sobre la liquidez de las empresas debido al impacto que la retención tiene sobre el flujo de caja disponible.

3.8 El discurso oficial

Más allá de las normas y decretos, el propio discurso oficial del presidente Gustavo Petro sirvió como una medida de desincentivo en sí misma. Desde la campaña presidencial, y de manera reiterada tras asumir el poder, anunció a través de sus cuentas oficiales y declaraciones públicas que no se firmarían nuevos contratos de exploración para carbón, petróleo ni gas, como parte de su compromiso con la transición energética.

Esta política adquirió carácter de compromiso internacional durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP28), celebrada en diciembre de 2023. En este escenario, el Gobierno colombiano no solo propuso la eliminación progresiva de combustibles fósiles, sino que se posicionó como uno de los países que piden un tratado para frenar su explotación (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, *Colombia en la COP28*, s.f.).

Presidencia de la República, en un trino del 2 de diciembre de 2023, citó las palabras del mandatario: *“Colombia ha decidido no firmar más contratos de exploración en carbón, petróleo y gas. No significa que nos quedemos sin el petróleo y sin el carbón, pues ya hay carbón, petróleo y gas en explotación y hay contratos de exploración firmados antes en vigencia”* (Presidencia de Colombia, 2 de diciembre de 2023).

Un elemento central en el análisis es la narrativa pública articulada por el presidente Gustavo Petro por medio de su cuenta en la red social X. Este discurso no solo acompañó las medidas regulatorias y fiscales, sino que funcionó como una herramienta para enmarcar el declive del sector carbonífero como un proceso inevitable, deseable y económicamente exitoso para el país. A continuación, se analizan los trinos que, desde la cuenta @petrogustavo entre 2024 y junio de 2025, abordan al sector carbonífero.

El primer eje del discurso consistió en presentar la transición no como una elección de política interna con costos fiscales previsibles, sino como una respuesta necesaria a tendencias globales y a la crisis climática.

Se argumentó que la caída en las exportaciones de carbón y petróleo se debía a un *“desplome... por la caída de la demanda mundial”* (Petro, G., 4 de enero de 2025), una tendencia que, en su opinión, llevaría a las energías fósiles a decrecer y que obligaba a *“acelerar la descarbonización en Colombia”* (Petro, G., 28 de marzo de 2025). Esta narrativa se ancló en la urgencia de la crisis climática, vinculando directamente el consumo de combustibles fósiles con desastres naturales y advirtiendo que detenerlo es la única forma de evitar una catástrofe mayor (Petro, G., 17 de septiembre de 2024; Petro, G., 11 de noviembre de 2024).

El segundo eje discursivo se centró en proyectar una imagen de éxito económico, donde la contracción del sector carbonífero y petrolero se daba en simultáneo con el auge de una economía centrada en el agro.

El presidente afirmó repetidamente que la caída de las divisas por carbón y petróleo era mitigada *“casi que por completo”* por el alza en las exportaciones agrarias e industriales (Petro, G., 4 de abril de 2025). Se sostuvo que este era un

“cambio del modelo de desarrollo exitoso”, evidenciado en un supuesto mayor crecimiento de la agricultura y la industria cuando caía el “extractivismo fósil” (Petro, G., 17 de mayo de 2025). La culminación de esta narrativa fue la afirmación de que “el turismo ya sobrepasa la entrada de divisas del carbón”, presentando la transición como un objetivo cumplido (Petro, G., 12 de junio de 2025).

Finalmente, el discurso en X sirvió para justificar y anunciar una política fiscal que deliberadamente trataba de forma distinta al sector minero-energético.

La reforma tributaria fue defendida como un acto de justicia progresiva por cobrar impuestos “a los que más tienen: los dueños del carbón de exportación y del petróleo (sic)” (Petro, G., 25 de agosto de 2024). Más directamente, se planteó como una estrategia de reactivación económica la idea de bajar el impuesto de renta “de todas las empresas menos carbón y petróleo (sic)” (Petro, G., 10 de septiembre de 2024), señalando explícitamente al sector como una excepción en los esfuerzos por dinamizar la economía.

Al analizar en conjunto el discurso presidencial, se evidencia que la narrativa se enfoca en celebrar el despegue de dos nuevos pilares económicos: “agricultura y turismo” (Petro, G., 7 de junio de 2024). Sin embargo, ignora que estos sectores, si bien son vitales para la generación de empleo, se caracterizan por sus elevadas tasas de informalidad.

A diferencia de la industria extractiva, que es intensiva en capital y cuenta con un mayor grado de formalización que facilita el recaudo tributario, la agricultura y el turismo presentan una base fiscal más endeble. Por lo tanto, el discurso oficial, al mismo tiempo que celebraba un cambio en el modelo productivo, pasaba por alto las previsibles consecuencias fiscales de sustituir una fuente de ingresos de alta tributación por otras de bajo recaudo, sentando así las bases para el desfinanciamiento presupuestal que se abordará a continuación.

Para finalizar, durante un evento público en Medellín, el 21 de junio de 2025, el presidente Gustavo Petro exigió directamente a los propietarios de la compañía minera AngloGold Ashanti que se retiraran de las tierras campesinas en Antioquia. El mandatario sugirió que lo hicieran “por su propia voluntad”, y advirtió que, de lo contrario, “iré hasta donde viven los accionistas a decirles cómo esa empresa se estrella contra la vida en una región antioqueña”.

Esta amenaza directa contra una compañía específica y sus accionistas, al margen de los procesos legales o contractuales, marca un precedente peligroso sobre la seguridad jurídica en el país. Con ello, se demostró una

disposición a utilizar la presión pública y la confrontación directa como herramientas para frenar proyectos mineros, deteriorando aún más el ya frágil clima de inversión en el país, considerando que para 2024 la Inversión Extranjera Directa para 2024 cayó **15.24 %** en comparación con el 2023 (ICP, febrero 2025).

Las disposiciones abordadas en esta sección configuran un entorno fiscal y normativo que opera como desincentivo estructural a la actividad carbonífera formal. Lejos de ser políticas aisladas, constituyen un conjunto articulado de medidas que expresan una visión de transición energética sustentada en la contracción acelerada del sector extractivo.

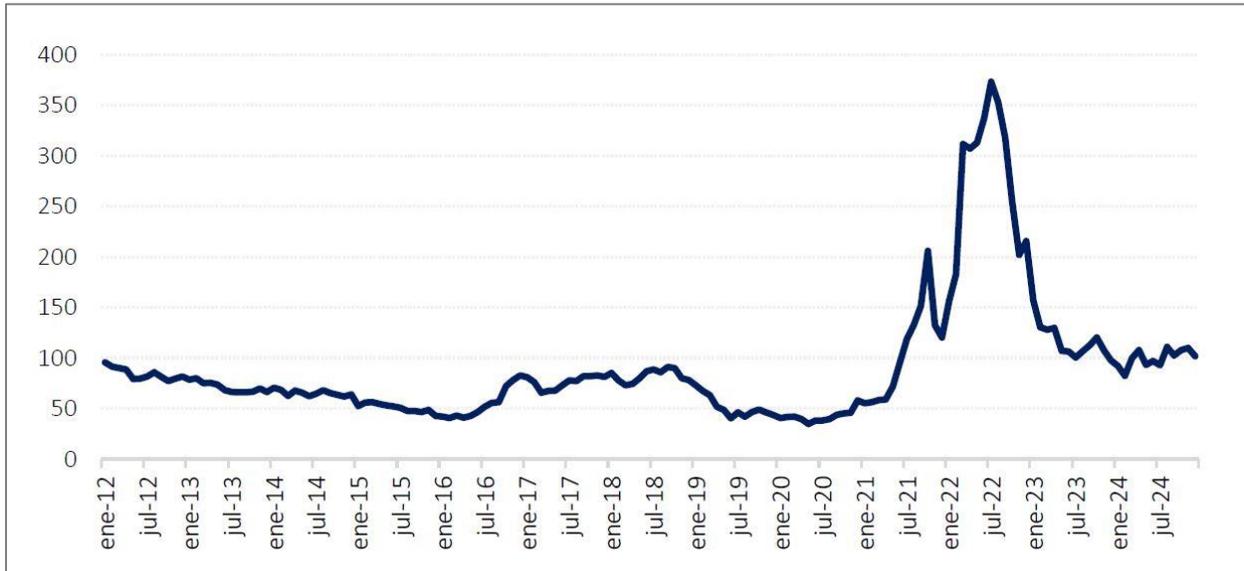
De esta manera, se argumenta que la caída del recaudo proveniente de los sectores minero-energéticos, observada desde 2023, no constituye un evento imprevisible, y por lo tanto no puede ser considerado como una transacción de única vez. Es, por el contrario, el resultado de una secuencia deliberada de decisiones de política pública, premeditadas desde el inicio del gobierno del presidente Gustavo Petro.

4. Caída “imprevisible” del precio del carbón

De acuerdo con el MHCP, el aumento y posterior caída de los precios internacionales del carbón explican, en gran medida, la reversión del recaudo y de los anticipos en el sector. Señalan que la caída súbita de los precios fue un evento fuera del control gubernamental y que no había forma de ser anticipado por el MHCP “basados en cuestiones históricas, empíricas y coyunturales alrededor del sector carbón” (MHCP, *Transacciones de única vez aplicables para la vigencia fiscal 2024*, s.f.). Así, señalan que las fluctuaciones en el precio, causadas por factores externos al contexto nacional, constituyen un evento extraordinario y no recurrente, lo cual “cumple con las características de excepcionalidad que requieren la Comisión Europea en su Principio I-d y la legislación colombiana” para ser categorizado como una TUV.

La inconsistencia en el argumento del MHCP es que, en su propio análisis, exponen la evidencia que refuta su conclusión: reconocen que el máximo histórico de 2022 se debió a “factores excepcionales como las tensiones geopolíticas entre Rusia y Ucrania, y los desequilibrios en la oferta y demanda mundial de esta materia prima” y que la disminución de 2023 se atribuye, entre otros factores, a “ajustes en la demanda global, la recuperación de las cadenas de suministro y un menor impacto de los choques externos que impulsaron los precios en 2022” (MHCP, *Transacciones de única vez aplicables para la vigencia fiscal 2024*, s.f.). Estos factores no describen un nuevo *shock*, sino el fin del *shock* anterior y la normalización del mercado.

Gráfico 2. Evolución del precio internacional del carbón térmico para la referencia API2-BCI7 en dólares americanos



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (s.f.). Transacciones de única vez aplicables para la vigencia fiscal 2024.

El comportamiento histórico del precio del carbón contradice la narrativa de un evento imprevisible. La serie de tiempo, entre 2012 y 2024, muestra con claridad tres períodos distintos: primero, una larga fase de relativa estabilidad entre 2012 y mediados de 2021, donde el precio fluctuó en un rango predecible entre 37 y 103 dólares; segundo, un incremento anómalo de precios durante 2022, cuando factores geopolíticos y de mercado llevaron el precio a un pico histórico superior a los 350 dólares; y tercero, una rápida y previsible corrección durante 2023, que devolvió el precio a su rango histórico.

Desde esta perspectiva, el evento verdaderamente extraordinario y atípico no fue la caída de 2023, sino el alza exponencial entre 2021 y 2022. En el marco de la planificación fiscal, asumir que un pico tan anómalo, impulsado por una crisis energética global y un conflicto bélico, se mantendría en el tiempo era una apuesta insensata. La normalización del mercado y el retorno a la media histórica no solo eran previsibles, sino que constituían el escenario más probable. Por lo tanto, la afirmación de que la caída del precio “no tenía forma de ser anticipada” es refutada por la propia evidencia histórica del mercado.

Esto revela una inconsistencia fundamental en la justificación de las TUV. El Ministerio de Hacienda trata la corrección del mercado como el evento de “única vez”, cuando la lógica y la evidencia sugieren que el alza fue el suceso excepcional y transitorio. El problema fiscal, por tanto, no parece originarse en un “shock” externo e imprevisible, sino en una proyección de ingresos que

asumió como permanente un evento que era, por su propia naturaleza, extraordinario y temporal.

5. Restructuración del aparato productivo

Nuestra propuesta es transitar de la economía extractiva fósil: carbón y petróleo, hacia una economía productiva: agricultura, industria y turismo. Hemos logrado despegar dos de los tres pilares: agricultura y turismo.

Gustavo Petro (7 de junio de 2024)

Como se mencionó en la sección **1.1**, uno de los problemas que expuso el MHCP fue la caída del recaudo inercial, es decir, una caída del recaudo a pesar de que se tuvo un crecimiento del PIB en 2024 de **1.6%** con respecto a 2023. Naturalmente, el comportamiento del PIB responde al agregado de todos los sectores productivos, cuyo comportamiento, en el caso de la economía colombiana, ha sido bastante heterogéneo.

Los sectores que más crecieron y, a su vez, más contribuyeron al crecimiento del PIB en 2024 fueron:

- Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, con un crecimiento de **8%** y una contribución de **0.8%**;
- Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; Educación; Actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales, con un crecimiento de **3.3%** y una contribución de **0.7%**;
- Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios; Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio, con un crecimiento de **8.2%**, y una contribución de **0.3%**.

Una importante particularidad tanto del sector agropecuario como de las Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y Otras actividades de los hogares es que los niveles de empleo formal⁴ son considerablemente bajos, con **14.28%** y **26.49%** respectivamente (DANE, 2025a).

⁴ Si bien la estadística hace referencia al empleo, de acuerdo con el DANE (2025b) “la ocupación informal se mide teniendo en cuenta, tanto a la empresa (sector) para los independientes, como la condición del puesto de trabajo para asalariados”, por lo tanto, sirve de aproximación para la informalidad del sector.

Por lo cual se deduce, incluso en línea con el propio MHCP (*Transacciones de única vez aplicables para la vigencia fiscal 2024, s.f.*), que las actividades que más contribuyeron con el crecimiento del PIB no son intensivas en recaudo al ser predominantemente informales. Esto, sin contar con que buena parte del concepto Administración pública y defensa, seguridad social, educación y atención de la salud humana y servicios sociales, por su naturaleza, no generan recaudo, se financian de este.

Tabla 2. Variación (%) anual del PIB (trimestre y año) y empleo formal (feb-abr 2025)

| Concepto | PIB (var %) | | | | | | | | | | | Empleo formal (%) |
|--|-------------------|------------|------------|------------|------------|--------------------|------------|------------|------------|------------|-----------------|-------------------|
| | 2023 ^P | | | | | 2024 ^{PR} | | | | | Contrib. 2024pr | 2024 oct-dic |
| | I | II | III | IV | AÑO | I | II | III | IV | AÑO | | |
| Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca | 0,5 | (1,7) | 1,4 | 6,4 | 1,7 | 4,3 | 9,4 | 10,7 | 7,4 | 8,0 | 0,80 | 14,28 |
| Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; Educación; Actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales | 0,7 | 5,1 | 7,4 | 6,6 | 5,0 | 5,1 | 3,5 | 0,6 | 4,0 | 3,3 | 0,70 | 87,98 |
| Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios; Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio | 15,2 | 13,4 | 10,7 | 4,4 | 10,5 | 6,2 | 10,9 | 11,5 | 4,7 | 8,2 | 0,30 | 26,49 |
| Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas; Transporte y almacenamiento; Alojamiento y servicios de comida | (0,9) | (4,4) | (5,9) | (3,2) | (3,6) | (1,2) | 0,1 | 1,3 | 4,9 | 1,4 | 0,30 | 32,00* |
| Actividades inmobiliarias | 1,9 | 1,9 | 1,9 | 2,0 | 1,9 | 1,9 | 2,0 | 1,9 | 1,9 | 1,9 | 0,20 | 84,11 |
| Construcción | (2,2) | (1,7) | (7,5) | (1,1) | (3,1) | 1,0 | 2,1 | 4,1 | 0,4 | 1,9 | 0,10 | 31,97 |
| Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental | 1,7 | 1,6 | 2,7 | 2,9 | 2,2 | 4,7 | 2,3 | 0,7 | (0,1) | 1,9 | 0,10 | 54,76 |
| Actividades financieras y de seguros | 24,0 | 4,9 | 2,5 | 6,3 | 8,9 | (2,7) | 1,4 | 4,2 | (1,1) | 0,4 | 0,02 | 89,66 |
| Actividades profesionales, científicas y técnicas; Actividades de servicios administrativos y de apoyo | 2,8 | 3,4 | 0,3 | 1,4 | 2,0 | (0,1) | (0,3) | 0,1 | 0,0 | (0,1) | -0,01 | 49,78 |
| Información y comunicaciones | 2,7 | 1,3 | (0,9) | 3,9 | 1,8 | (2,4) | (1,5) | 1,0 | (0,2) | (0,8) | -0,02 | 84,85 |
| Industrias manufactureras | 1,8 | (2,9) | (5,3) | (4,3) | (2,7) | (5,5) | (1,5) | (1,6) | 0,1 | (2,1) | -0,20 | 57,17 |
| Explotación de minas y canteras | 3,6 | 3,6 | 2,2 | 1,1 | 2,6 | (2,4) | (3,2) | (7,5) | (6,9) | (5,0) | -0,30 | 54,76** |
| Valor agregado bruto | 2,5 | 0,7 | 0,1 | 1,2 | 1,1 | 0,5 | 1,9 | 1,8 | 2,4 | 1,7 | | |

Fuente: DANE, 2025a. Producto Interno Bruto nacional trimestral.

Cálculos: Observatorio Económico ICP.

Notas:

pr preliminar

p provisional

* Valor promedio debido a que en el DANE las actividades aparecen desagrupadas

** A efectos del cálculo de informalidad, el DANE agrupa minas y canteras dentro de Suministro de electricidad, gas, agua y gestión de desechos, por lo que se le asigna el mismo valor a ambos conceptos del PIB

Por su parte, los 4 sectores con contracciones en su actividad económica tienen un nivel de formalidad por encima del promedio nacional, que es del **44.25%** (DANE, 2025a). El sector con el peor desempeño acumulado es la Industria manufacturera, con una caída en 2023 de **2.7%** y en 2024 de **2.1%**, lo que conviene considerar dado su nivel de formalidad de **57.17%**.

Del mismo modo, es notoria la disminución en el desempeño de la Explotación de minas y canteras, que desde el III trimestre de 2023 comenzó a presentar signos de deterioro, con variaciones anuales negativas en todo 2024. Por último, Información y comunicaciones, con un nivel de formalidad del **84.85%**, también tuvo una importante caída que se evidencia desde el I trimestre del año pasado.

La reestructuración del aparato productivo no fue un fenómeno neutro, sino una respuesta a la política y discurso en torno a la transición energética, objetivo central del Gobierno nacional. Sin embargo, los datos sugieren que este proceso no fue una transformación hacia una economía más robusta y sostenible, sino una reestructuración desequilibrada que generó una profunda contracción en los sectores intensivos en capital, mientras impulsaba actividades intensivas en trabajo, pero con una limitada capacidad de contribución fiscal, dados sus altos niveles de informalidad.

Desde el ICP ya se advertía que esta dinámica reflejaba un preocupante desempeño económico, motivado por políticas como la ([ICP, noviembre de 2024](#); [ICP, diciembre de 2024](#); [ICP, enero de 2025](#)).

Como era previsible, la actividad más afectada dentro del sector minero fue la extracción de carbón de piedra y lignito, cuya producción se desplomó un **13% en 2024** (ICP, enero de 2025).

En definitiva, la caída del recaudo inercial que el MHCP calificó como “imprevisible” fue la consecuencia lógica y anticipable de un modelo de transición energética que deliberadamente debilitó a sus sectores más formales y con mayor capacidad de recaudo. Ignorar esta realidad en la planificación fiscal no fue una simple omisión, sino la base sobre la cual se construyó la crisis fiscal de 2025.

6. Agosto de 2023 como punto de inflexión fiscal

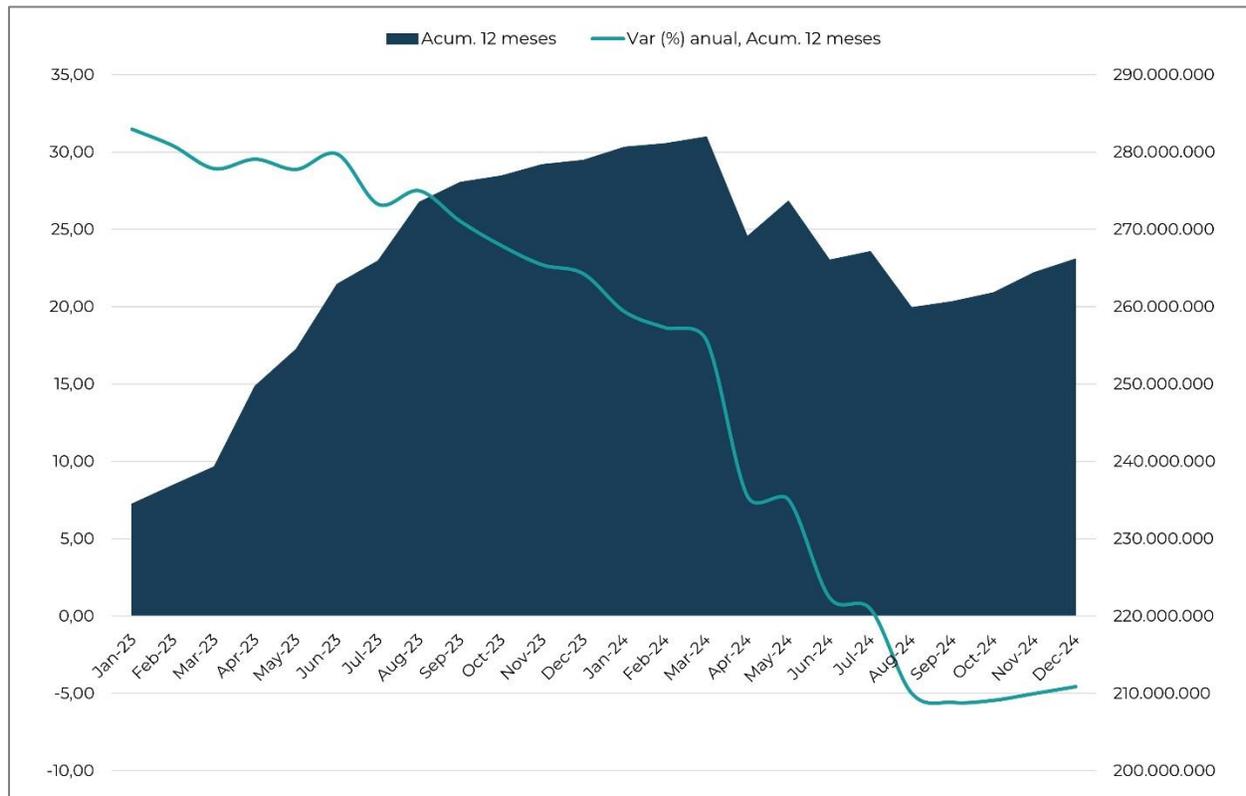
A diferencia del ejercicio de febrero, donde el recaudo acumulado crecía en términos anuales, desde abril con el inicio del calendario de declaraciones de renta para grandes contribuyentes y en mayo para personas jurídicas, se materializó una caída anual inesperada en el recaudo tributario.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (*Transacciones de única vez aplicables para la vigencia fiscal 2024, s.f.*)

La primera alerta de disminución de recaudo identificada por el MHCP ocurre en abril de 2024 con el inicio del calendario de declaraciones de renta para grandes contribuyentes. Esto coincide con los datos nominales de recaudo proporcionados por la DIAN (2025).

Si se toma el recaudo acumulado de los últimos 12 meses, en aras de aislar tanto la volatilidad como la estacionalidad de la serie, se puede apreciar que entre marzo y abril de 2025 el recaudo comienza una senda decreciente lo suficientemente notoria. Antes de ello, si bien se aprecia un aumento en el monto del recaudo, ya la variación anual daba señales de una tendencia decreciente, esto se evidencia en todo el 2023 y 2024, con variación negativa desde el pasado agosto.

Gráfico 3. Recaudo fiscal acumulado en 12 meses en millones de pesos corrientes. Periodo 2023 - 2024



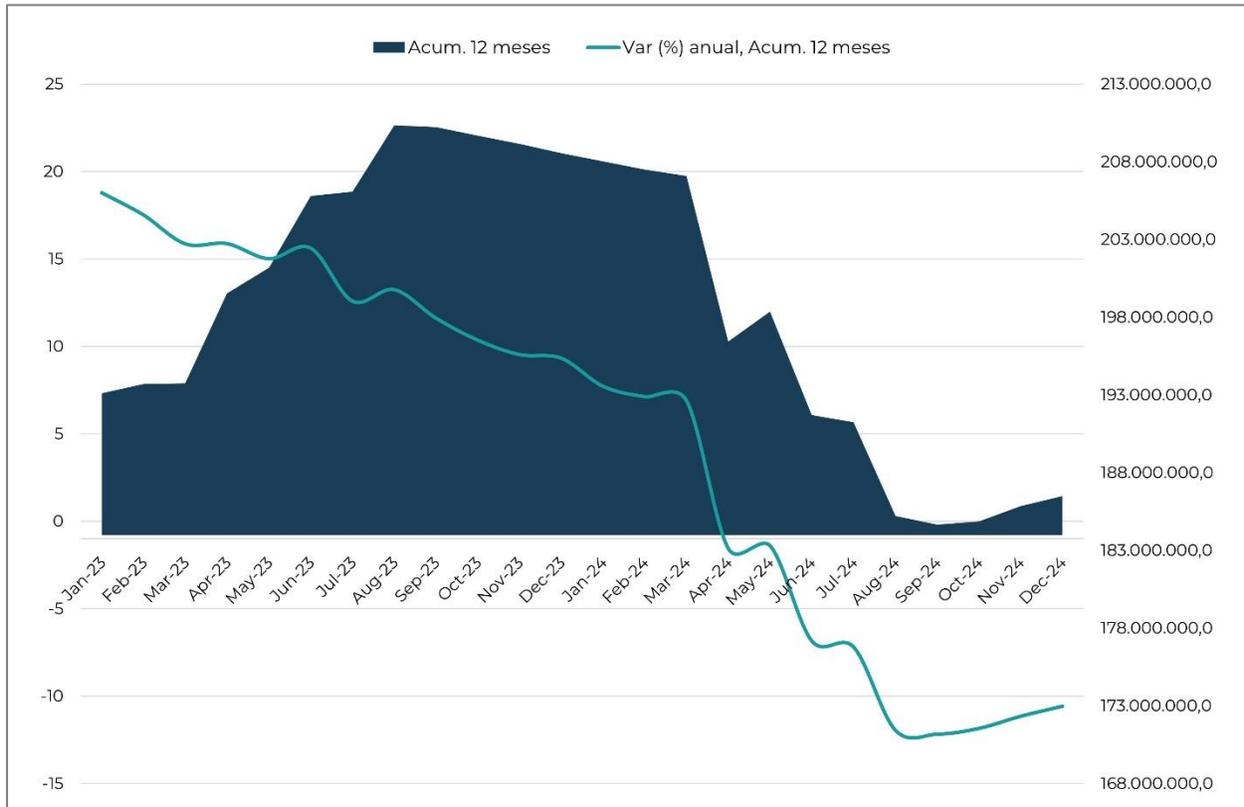
Fuente: DIAN (2025). Subdirección de Estudios Económicos de la Dirección de Gestión Estratégica y de Analítica.

Cálculos: Observatorio Económico ICP.

Sin embargo, si se toma la misma serie deflactada por el IPC (base 100 = 2018), de tal forma de obtener el mismo saldo en términos reales, es decir, aislando el efecto inflacionario y obteniendo el poder adquisitivo real del recaudo, se evidencia claramente que el deterioro fiscal comenzó de forma sostenida desde agosto de 2023.

Esta fecha marca un punto de inflexión crítico que, de haber sido atendido, pudo haber cambiado el rumbo de la gestión fiscal. Mientras que las cifras nominales (en pesos corrientes) mostraban crecimiento, el recaudo real ya dejaba clara evidencia de una erosión estructural, lo cual fue advertido desde el ICP en varios boletines de seguimiento a la economía colombiana (ICP, octubre de 2024; ICP, noviembre de 2024; ICP, diciembre de 2024; ICP, enero de 2025).

Gráfico 4. Recaudación fiscal real total acumulada en 12 meses en millones de pesos de 2018. Periodo 2023 - 2024



Fuente: DIAN (2025). Subdirección de Estudios Económicos de la Dirección de Gestión Estratégica y de Analítica.

Cálculos: Observatorio Económico ICP.

Esta tendencia decreciente se consolidó y agudizó a lo largo de 2024, con una variación anual negativa desde abril. Una contracción en términos reales que al cierre de 2024 fue de **10.58%** en comparación con 2023 (ICP, enero de 2025).

Estos datos confirman que el deterioro del recaudo no fue un evento imprevisible desde mediados de 2024, sino un proceso gradual y perfectamente observable. Así, la existencia de esta clara señal de deterioro desde agosto de 2023 revela una oportunidad perdida para la aplicación de correcciones tempranas sobre el nivel de gasto público y para una sensata planificación fiscal en 2025.

La decisión de no actuar frente a estas evidencias y, posteriormente, calificar la crisis como “imprevisible” para justificar el uso de Transacciones de Única Vez, no solo denota una importante falla en la planificación, sino que omite en el análisis la existencia de datos, muy accesibles, que ya anticipaban

la necesidad de un ajuste fiscal mucho antes de que la situación se tornara crítica.

7. La regla fiscal: ¿ancla o deterioro institucional?

7.1 Diseño institucional

La crisis fiscal que enfrenta Colombia en 2025 no puede entenderse sin analizar de forma crítica el marco institucional que, en teoría, debía prevenirla. La regla fiscal, concebida como un ancla para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, ha sido en la práctica un mecanismo que facilita y legitima el deterioro controlado del balance fiscal y el crecimiento sostenido de la deuda pública.

La principal falla de la regla fiscal está en su diseño institucional, que carece de contrapesos efectivos. Las decisiones más importantes, como la activación de la cláusula de escape o la validación de las TUV, son tomadas en el seno del poder ejecutivo a través del CONFIS.

El Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), que debería actuar como un contrapeso técnico e independiente, emite conceptos que son explícitamente no vinculantes. Esto configura un sistema endogámico en el que el gobierno se regula y autoriza a sí mismo, sin que exista un mecanismo de sanción frente al incumplimiento o una entidad externa con la potestad de forzar la disciplina fiscal.

En la práctica, la regla fiscal no es una camisa de fuerza impuesta al gobierno, sino una herramienta que el propio gobierno puede ajustar a su conveniencia política y fiscal, y que puede ser utilizada para encubrir problemas estructurales en lugar de corregirlos.

Dos elementos a considerar al respecto:

- Hay una enorme discrecionalidad para definir qué constituye una TUV. Esto permite que un problema estructural y previsible, como la caída del recaudo del sector carbón, sea reclasificado como un “shock” temporal.
- El único requisito para activar y reconsiderar posteriormente la duración de la cláusula de escape es el concepto no vinculante del CARF. Es decir, el ejecutivo tiene una discrecionalidad casi ilimitada para posponer el ajuste fiscal.

En conjunto, estos elementos hacen que la regla pase de representar un instrumento de disciplina a convertirse en un marco de validación para el Ejecutivo. El cumplimiento formal de sus metas, lejos de ser una garantía de sostenibilidad, puede representar una fachada que legitima decisiones fiscalmente insostenibles.

El resultado es un marco en el que el cumplimiento de la norma se vuelve un ejercicio contable, disociado de la salud fiscal real del país. Así, es posible que el Gobierno cumpla formalmente con sus metas, mientras, en la práctica, se profundiza el desequilibrio estructural que conduce a la crisis.

7.2 Diseño matemático

La debilidad de la regla para forzar una disciplina fiscal robusta se refleja en sus resultados históricos: ha permitido una acumulación de deuda tal que su servicio hoy compromete más del **20%** del Presupuesto General de la Nación.

Este gasto, resultado de déficits pasados permitidos por la misma regla, se ha convertido, en palabras del propio MHCP, en uno de los principales componentes del gasto inflexible (MHCP, junio de 2025), generando un círculo vicioso que reduce el espacio para la inversión y aumenta la rigidez presupuestal.

La debilidad institucional en torno a la disciplina fiscal se deja entrever en la propia formulación matemática de la regla fiscal, que rige el Balance Primario Neto Estructural (BPNE) permitido:

$$BPNE \text{ (\% del PIB)} = \{0.2 + 0.1(DN_{t-1} - 55), \text{ si } DN_{t-1} \leq 70; 1.8, \text{ si } DN_{t-1} > 70\}$$

Bajo este diseño, la regla le pone un límite mucho más estricto a la austeridad que al gasto. El superávit primario exigido es del **1.8%** del PIB para cualquier nivel de deuda por encima del **70%**. Esto refleja un error estructural grave, significa que, indiferentemente la deuda neta sea del **75%** o del **100%** del PIB, el esfuerzo fiscal que se exige para reducirla es exactamente el mismo. Por lo tanto, no existe un mecanismo que fuerce una consolidación más agresiva y rápida cuando el nivel de endeudamiento es más elevado.

La fórmula no solo limita el esfuerzo en tiempos de crisis, sino que incentiva el gasto en tiempos de bonanza. Si un gobierno logra, ya sea por un *shock* positivo de ingresos o por una disciplina fiscal excepcional, bajar la deuda

por debajo del ancla del **55%**, la regla no le exige mantener la disciplina para crear, por ejemplo, un fondo de estabilización. Al contrario, le otorga una licencia para gastar, permitiendo déficits primarios cada vez mayores a medida que la deuda neta sobre el PIB disminuye.

Por ejemplo, con una deuda del **40%** sobre el PIB, se permite un déficit del **1.3%**; con una deuda del **20%**, se permite un déficit del **3.3%**. En definitiva, es una regla que castiga el ahorro y premia el gasto inmediato. Bajo esta configuración, son pocos los incentivos para que el país construya los fondos de estabilización necesarios para futuras crisis.

Un elemento no menos relevante es que el coeficiente de ajuste de la fórmula (**0.1**) es muy bajo. Significa que por cada punto porcentual que la deuda supere el ancla del **55%**, el esfuerzo fiscal adicional requerido es de apenas **0.1** puntos del PIB sobre esa diferencia. Esta lentitud en el ajuste puede mantener al país en una zona de vulnerabilidad fiscal, haciéndolo susceptible a nuevos *shocks* antes de haberse recuperado del anterior.

En definitiva, no hay ningún componente en la ecuación que incentive *superávits* por encima del mínimo para pagar deuda de forma acelerada o para construir fondos de previsión y estabilización. El marco ético que la fórmula crea para los hacedores de política gira en torno al mínimo necesario de esfuerzo fiscal y se aleja del óptimo para alcanzar, en el menor tiempo posible, una reducción de la deuda pública.

8. El presente fiscal y la amenaza estructural

La culminación de las presiones fiscales acumuladas se materializó con la presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2025 por parte del MHCP, un documento que reconoce formalmente la insostenibilidad de la trayectoria de las finanzas públicas.

La respuesta del Gobierno nacional ante esta realidad no fue un ajuste estructural inmediato, sino la activación de la cláusula de escape de la regla fiscal, permitiendo una desviación temporal de las metas para las vigencias 2025, 2026 y 2027. Esta decisión, que proyecta un déficit fiscal del **7.1% del PIB** para 2025, se presenta como la “*única alternativa viable y responsable*” para evitar una parálisis del Estado, honrar las obligaciones constitucionales y legales, y preservar la estabilidad macroeconómica.

La justificación del MHCP se centra en un cambio de narrativa: el problema ya no es una caída “*imprevisible*” del ingreso, sino la existencia de un gasto público estructuralmente inflexible que crece de forma inercial.

El MFMP 2025 enmarca la situación en un “*dilema social*” entre el cumplimiento de estas obligaciones de gasto, que, según sus cálculos representan el **92%** del presupuesto para 2025, y la prudencia financiera. Se argumenta que un recorte presupuestal de la magnitud requerida (**2.1% del PIB**) es inviable sin afectar drásticamente la inversión pública, lo que sería contraproducente para el crecimiento económico.

De este modo, la activación de la cláusula se postula como un puente temporal mientras se construye un “*Pacto Fiscal*” que permita la aprobación de una nueva Ley de Financiamiento y una reforma fiscal estructural para 2026.

Sin embargo, la estrategia de suspender la disciplina fiscal para financiar el gasto corriente y supeditar la sostenibilidad futura a una nueva reforma tributaria resulta profundamente problemática, dadas las condiciones económicas que las propias políticas gubernamentales han configurado.

Como se demostró en secciones anteriores, el aparato productivo ha sido deliberadamente reestructurado para debilitar a los sectores intensivos en capital y con alta capacidad de tributación formal (minería, industria), mientras se incentivan sectores de baja intensidad de capital y alta informalidad (agricultura, turismo).

Este contexto, creado por el mismo Gobierno, socava la viabilidad de su propia solución. Plantear un aumento de la presión tributaria como salida a la crisis ignora que la base gravable formal se ha erosionado sistemáticamente. La viabilidad de una nueva reforma es, por tanto, cuestionable: para alcanzar las metas de recaudo necesarias, esta tendría que imponer una carga aún mayor sobre un universo de contribuyentes formales cada vez más reducido o intentar gravar a sectores informales con una capacidad de contribución y fiscalización muy limitada.

La activación de la cláusula de escape, en consecuencia, no resuelve el problema estructural, simplemente lo pospone, mientras las políticas que lo originaron continúan vigentes, creando un círculo vicioso en el que se debilita la economía formal para luego exigirle que financie el desbalance resultante.

Conclusiones

La crisis fiscal que enfrenta Colombia en 2025, lejos de ser un evento fortuito o el resultado de un *shock* exógeno e imprevisible, es la consecuencia directa y observable de una serie de decisiones de política pública y fallas institucionales que, desde 2022, construyeron metódicamente el escenario para el desbalance actual.

La narrativa oficial, que atribuye el desfinanciamiento a una sorpresiva caída del recaudo, se desmorona frente a la evidencia documental y empírica. Esta investigación ha demostrado que el deterioro fiscal no solo era previsible, sino que fue, en gran medida, un resultado calculado de una visión de gobierno que priorizó una reestructuración productiva acelerada sin medir sus profundas consecuencias fiscales. La crisis, por tanto, no es de origen externo, sino de diseño y decisiones internas del Gobierno nacional.

El **primer objetivo** de esta investigación fue demostrar la previsibilidad del escenario fiscal a partir del marco programático del Gobierno. La evidencia es inequívoca. El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, si bien atenuado en su versión final, estableció desde un principio una hoja de ruta clara: una transición energética que implicaba, por definición, una reducción progresiva de la dependencia de las actividades extractivas. Esta directriz programática no se quedó en el papel; se tradujo en un andamiaje de políticas regulatorias, fiscales y discursivas cuyo efecto combinado fue la creación de un entorno de desincentivo estructural para el sector carbonífero.

La Reforma Tributaria de 2022, con la imposición de sobretasas indexadas a la volatilidad internacional y la ampliación de la base del impuesto al carbono; el uso de estados de emergencia para imponer moratorias a la expansión minera, como el **Decreto 1277 de 2023** en La Guajira; la creación de herramientas de alta discrecionalidad para suspender actividades, como el **Decreto 044 de 2024**; y la propuesta explícita de prohibir nuevos contratos en el borrador de la Ley Minera, constituyen una secuencia de acciones premeditadas.

A esto se sumó un discurso presidencial constante y categórico, que no solo anunció el fin de la era extractiva, sino que escaló hasta la confrontación directa con empresas del sector. En este contexto, la contracción de la producción de carbón y, por ende, de su aporte al recaudo, no podía ser considerada una sorpresa. Fue la consecuencia lógica y anticipable de las políticas implementadas.

El **segundo objetivo** era evidenciar que, más allá de la previsibilidad de las causas, los efectos también fueron observables a tiempo, y que el mecanismo de Transacciones de Única Vez (TUV) se utilizó de manera impropia. Los datos demuestran que el momento perdido para la acción correctiva fue agosto de 2023.

A partir de esa fecha, el análisis del recaudo fiscal en términos reales, siendo la única medida que refleja el verdadero poder adquisitivo del Estado, ya mostraba una clara y sostenida tendencia a la baja. Ignorar esta señal y esperar hasta el desplome de los datos nominales en abril de 2024 para advertir el problema, constituye una falla en la vigilancia y responsabilidad fiscal.

Esta omisión deliberada o por negligencia es lo que invalida conceptualmente el uso de las TUV para justificar la caída del recaudo del carbón. Tal como se demostró, el evento verdaderamente excepcional y de única vez fue el alza desmedida del precio del carbón en 2022, impulsada por una crisis energética global. La caída de 2023 fue, por el contrario, una corrección previsible hacia su media histórica.

Utilizar una TUV para una normalización del mercado, reconociendo en el mismo análisis del MHCP la excepcionalidad del pico anterior, es una contradicción técnica. Convierte un instrumento diseñado para aislar *shocks* genuinos en una herramienta contable para enmascarar un hueco fiscal autoinfligido y previsible.

El **tercer objetivo** de este análisis era exponer las debilidades del ancla institucional que debía evitar este tipo de desenlaces: la regla fiscal. En su diseño actual, opera más como una licencia para el deterioro controlado que como un mecanismo de disciplina vinculante. Su falla es triple:

1. Su diseño institucional carece de contrapesos efectivos; las decisiones cruciales son tomadas por un poder ejecutivo que se regula a sí mismo, con un comité autónomo cuya opinión no es vinculante.
2. Su diseño matemático contiene incentivos perversos: limita el esfuerzo fiscal en épocas de crisis con un umbral bajo de superávit, mientras incentiva el gasto en épocas de bonanza, impidiendo la creación de ahorros.
3. Su flexibilidad operativa, a través de la interpretación laxa de las TUV y la cláusula de escape, permite que el cumplimiento formal coexista con un deterioro real de la sostenibilidad. La regla, por tanto, no solo ha sido incapaz de prevenir la acumulación de deuda, sino que ha contribuido a ella, generando el enorme gasto inflexible del servicio de la deuda que hoy asfixia el presupuesto.

Finalmente, el **cuarto objetivo** era evaluar el escenario fiscal actual y la viabilidad de la solución propuesta por el Gobierno. La activación de la cláusula de escape, enmarcada en el MFMP 2025, es la aceptación formal de la insostenibilidad de la trayectoria actual. Sin embargo, la solución propuesta de suspender la disciplina para financiar un gasto inflexible y apostar la consolidación futura a una nueva reforma tributaria, es inherentemente contradictoria y riesgosa.

Es contradictoria porque ignora la causa del problema: no se puede debilitar deliberadamente la base productiva formal y de alta tributación, para luego esperar que esa misma base, ahora mermada, financie el desbalance resultante. La reconfiguración del aparato productivo hacia sectores de alta informalidad y baja capacidad de recaudo, como la agricultura y el turismo, hace que una nueva reforma tributaria enfrente un dilema irresoluble: o bien sofoca a los pocos sectores formales que quedan con una carga insostenible, o fracasa en su intento de gravar a una economía cada vez más difusa y menos fiscalizable.

En conclusión, la crisis fiscal de Colombia es el epílogo de una serie de decisiones consecuentes. Fue previsible porque sus causas fueron políticas públicas explícitas. Pudo haberse mitigado porque sus efectos fueron visibles con meses de antelación. Y se profundizó porque el marco institucional diseñado para contenerla demostró ser estructuralmente débil.

El camino hacia la sostenibilidad fiscal real no pasa por más contabilidad discrecional, suspensiones temporales de la disciplina fiscal o la promesa de reformas inviables. Requiere un cambio de rumbo fundamental que reconozca la interdependencia entre un aparato productivo robusto, la seguridad jurídica para la inversión y un Estado capaz de financiarse de manera sostenible.

Exige una reforma del Estado que comience por el principio: una regla fiscal verdaderamente independiente y contra-cíclica, que premie el ahorro, exija esfuerzos proporcionales a los riesgos y no pueda ser alterada a conveniencia del gobierno de turno.

Es por ello que desde [L3P](#), una hoja de ruta programática con propuestas para liberar el potencial de las personas y del país del Instituto de Ciencia Política, se plantea dentro de la ruta para reformar el Estado, una política de **Déficit Cero**, que se oriente a romper con el círculo vicioso del gasto descontrolado, el déficit fiscal, el endeudamiento creciente y la inflación. Sin vigilancia sobre los fundamentos de la prudencia fiscal, la libertad económica se erosiona y el riesgo de una crisis mayor, lejos de disiparse, se convierte en una amenaza latente para el futuro del país.

Referencias

- Asociación Colombiana de Minería. (2024). *Decreto 044 de 2024 expedido por el Gobierno Nacional materializa un riesgo inminente a la permanencia y el futuro del sector minero en Colombia* [Comunicado de prensa]. <https://acmineria.com.co/sitio/wp-content/uploads/2024/01/ACM-Comunicado-Decreto0044-Enero2024.pdf>
- Cabrera Cabrera, O. S. (2023). Principales modificaciones a la tributación de las personas jurídicas en la reforma fiscal de 2022. En R. Insignares Gómez, J. M. Castro Arango & O. L. González (Eds.), *Análisis crítico de la reforma tributaria: Ley 2277 de 2022* (cap. 2). Universidad Externado de Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia. (2023). Sentencia C-383. M.P Diana Fajardo Rivera, José Fernando Reyes Cuartas. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/c-383-23>
- Decreto 1717 de 2021 [Gobierno Nacional de Colombia]. *Por el cual se adiciona el Título 8 a la Parte 8 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en lo relacionado con la reglamentación de la Regla Fiscal contenida en el artículo 5° de la Ley 1473 de 2011 modificado por el artículo 60 de la Ley 2155 de 2021*. 14 de diciembre de 2021.
- Decreto 1085 de 2023 [Gobierno Nacional de Colombia]. *Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira*. 2 de julio de 2023.
- Decreto 1277 de 2023 [Gobierno Nacional de Colombia]. *Por el cual se adoptan medidas en materia ambiental y desarrollo sostenible en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira*. 1 de diciembre de 2023.
- Decreto 044 de 2024 [Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible]. *Por el cual se establecen criterios para declarar y delimitar reservas de recursos naturales de carácter temporal*. 30 de enero de 2024.
- Decreto 0175 de 2025 [Gobierno Nacional de Colombia]. *Medidas tributarias en estado de conmoción interior*. 14 de febrero de 2025.
- Decreto 0572 de 2025 [Gobierno Nacional de Colombia]. *Por el cual se sustituyen y adicionan artículos del Decreto 1625 de 2016 en lo relacionado con las tarifas de autorretención y bases mínimas para practicar retención en la fuente del impuesto sobre la renta*. 28 de mayo de 2025.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2025a). *Producto Interno Bruto -PIB- nacional trimestral*.

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales/pib-informacion-tecnica>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2025b). *GEIH Mercado Laboral: Empleo informal y seguridad social*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>

Departamento Nacional de Planeación. (mayo de 2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, potencia mundial de la vida*. Imprenta Nacional de Colombia. ISBN: 978-958-5422-45-2

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (2025). *Estadísticas de recaudo*. Obtenido de <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/EstadisticasRecaudo.aspx>

El Colombiano (2 de agosto de 2023). *Prohibición de nuevos contratos de carbón, ¿una encrucijada para La Guajira?*. <https://www.elcolombiano.com/negocios/gobierno-pone-freno-a-contratos-de-mineria-y-carbon-en-la-guajira-BG22069998>

Gustavo Petro [@petrogustavo]. (12 de mayo de 2024). *En mi gobierno turismo y agricultura han funcionado muy bien en la economía nacional*. Fueron propuestas como locomotoras en. X. <https://x.com/petrogustavo/status/1789815469358133651>

Gustavo Petro [@petrogustavo]. (17 de mayo de 2025). *El crecimiento de la economía colombiana no solo se coloca a la vanguardia en América Latina, sino que confirma* [imagen adjunta]. X. <https://x.com/petrogustavo/status/1923777380553777544>

Gustavo Petro [@petrogustavo]. (7 de junio de 2024). *Nuestra propuesta es transitar de la economía extractiva fósil: carbón y petróleo, hacia una economía productiva: agricultura, industria y turismo*. X. <https://x.com/petrogustavo/status/1799094337956929996>

Gustavo Petro [@petrogustavo]. (12 de junio de 2025). *Lo logramos. El turismo ya sobrepasa la entrada de divisas del carbón. La segunda economía del país ya no está*. X. <https://x.com/petrogustavo/status/1933378022385545637>

Gustavo Petro [@petrogustavo]. (25 de agosto de 2024). *Tumbar la reforma tributaria hecha, siguiendo la constitución de 1991 de manera progresiva, es decir cobrando impuestos a los que*. X. <https://x.com/petrogustavo/status/1827714080288759882>

Gustavo Petro [@petrogustavo]. (10 de septiembre de 2024). *Aquí voy a presentar el proyecto de financiamiento que no quieren que se apruebe; Bajamos el impuesto de renta* [imagen adjunta]. X. <https://x.com/petrogustavo/status/1833656199482376596>

Gustavo Petro [@petrogustavo]. (17 de septiembre de 2024). *El que lleguemos a 50 grados de sensación térmica en Santa Marta y tengamos racionamiento creciente en Bogotá es [imagen adjunta]*. X. <https://x.com/petrogustavo/status/1836212634347282818>

Gustavo Petro [@petrogustavo]. (11 de noviembre de 2024). *Si con superar en 1,5 ° C, la temperatura promedio de la superficie terrestre desde la revolución industrial.* X. <https://x.com/petrogustavo/status/1855959041400271040>

Gustavo Petro [@petrogustavo]. (4 de enero de 2025). *Lo que indica este artículo no es que haya un desplome de exportaciones como menciona el titular. Lo que se.* X. <https://x.com/petrogustavo/status/1875663712779948430>

Gustavo Petro [@petrogustavo]. (28 de marzo de 2025). *Este cuadro muestra la demanda de energía en el mundo por tecnologías Como podrá ver el petroleo solo crece 0,8% [imagen adjunta]*. X. <https://x.com/petrogustavo/status/1905633566496555410>

Gustavo Petro [@petrogustavo]. (4 de abril de 2025). *Los indicadores de nuestras exportaciones muestran que lo que propusimos en campaña, marcha muy bien. En este mes las exportaciones.* X. <https://x.com/petrogustavo/status/1908172016978428109>

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Octubre de 2024. [Boletín de seguimiento a la economía colombiana Nro.10.](#)

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Noviembre de 2024. [Boletín de seguimiento a la economía colombiana Nro.11.](#)

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Diciembre de 2024. [Boletín especial de seguimiento a la economía colombiana Nro.12.](#)

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Enero de 2025. [Boletín de seguimiento a la economía colombiana Nro.1.](#)

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Febrero de 2025. [Boletín de seguimiento a la economía colombiana Nro.2.](#)

Ley 1473 de 2011. *Por la cual se expiden normas que garantizan la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuyen a la estabilidad macroeconómica del país.* 5 de julio de 2011.

Ley 2155 de 2021. *Por la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones en materia de gasto, austeridad, eficiencia estatal, lucha contra la evasión, ingreso y sostenibilidad fiscal.* 14 de septiembre de 2021.

Ley 2277 de 2022. *Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.* 13 de diciembre de 2022.

Ministerio de Energía y Minas et. al. (16 de febrero de 2024). *Borrador de articulado. Ley Minera para la Transición Energética Justa, la Reindustrialización Nacional y la Minería para la Vida.* <https://www.minenergia.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias-index/el-borrador-del-articulado-de-la-ley-minera-disponible-al-publico-desde-hoy/>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (junio de 2022). Principios conceptuales para la identificación de las transacciones de única vez (TUV). <https://www.minhacienda.gov.co/documents/d/portal/documento-transacciones-de-unica-vez-1?download=true>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (3 de marzo de 2025). *CTCP-3.3.-819-C-25. Respuestas dadas al cuestionario de la Proposición N.º 007 del 18 febrero de 2025 presentada por la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Congreso de la República.*

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (junio de 2025). *Informe de Cumplimiento de la Regla Fiscal 2024.*

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025.*

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (s. f.). *Transacciones de única vez aplicables para la vigencia fiscal 2024.* https://www.minhacienda.gov.co/documents/d/portal/tuv_2024?download=true

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (s. f.). *Colombia en la COP28.* Recuperado el 24 de junio de 2025 de <https://www.minambiente.gov.co/cop28/>

Ojeda Pinto, Y. (2023). Impuestos ambientales. En R. Insignares Gómez, J. M. Castro Arango & O. L. González (Eds.), *Análisis crítico de la reforma tributaria: Ley 2277 de 2022* (cap. 13). Universidad Externado de Colombia.

Presidencia de la República. (14 de febrero de 2025). *Gobierno decreta impuesto a juegos de azar en línea, exportación de carbón y petróleo, y timbre nacional.* <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Gobierno-decreta-impuesto-a-juegos-de-azar-en-linea-exportacion-de-carbon-y-petroleo-y-timbre-nacional-250214.aspx>

Presidencia Colombia [@infopresidencia]. (2 de diciembre de 2023). *El Presidente @petrogustavo presentó un visionario portafolio de inversión climática por 34 billones de dólares en la #COP28* [imagen adjunta]. X. <https://x.com/infopresidencia/status/1731029990160875571>

Ubajoa Osso, J. D. (15 de marzo de 2024). *Algunas consideraciones sobre el Decreto 0044/2024 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que establece los criterios para identificar, declarar y delimitar las reservas de recursos naturales de carácter temporal*. Universidad Externado: Departamento de Derecho del Medio Ambiente. <https://medioambiente.uexternado.edu.co/algunas-consideraciones-sobre-el-decreto-0044-2024-del-ministerio-de-ambiente-y-desarrollo-sostenible-que-establece-los-criterios-para-identificar-declarar-y-delimitar-las-reservas-de-recursos-natur/>

Valora Analitik. (s. f.). *Minería de carbón a cielo abierto en riesgo por Plan de Desarrollo*. <https://www.valoraanalitik.com/mineria-de-carbon-a-cielo-abierto-estaria-comprometida-en-el-plan-de-desarrollo-de-colombia/>



Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

info@icpcolombia.org / Cel. +57 313 431 20 95

Calle 70 #7A - 29 Bogotá, Colombia

www.icpcolombia.org