

80110

Bogotá D.C.,

Honorable Senador
HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO
Presidente
Senado de la República
Congreso de la República
Ciudad

Contraloría General de la República - SGD 06-08-2026 10:57
Al Contralor Cita No.: 2026EE0165113C2 F4-0 Anexo D F4-0
ORIGEN: 80110 DESPACHO DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA / CARLOS HERNAN
RODRIGUEZ BECERRA
DESTINO: HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO / CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA
ASUNTO: ENVÍO INFORME SITUACIÓN DE LAS FINANZAS DEL ESTADO VIGENCIA 2025
GBS
2026EE0165113C2 

Asunto: Envío Informe Situación de las Finanzas del Estado Vigencia 2025

Respetado Presidente,

La Contraloría General de la República, en cumplimiento del mandato constitucional del artículo 268 numeral 11 y el artículo 41 de la Ley 42 de 1993, presenta al Congreso de la República y al Presidente de la República el Informe y la Certificación de la Situación de las Finanzas del Estado de la vigencia 2025, con base en el resultado fiscal del sector público.

De tal manera y conforme a los cálculos establecidos por la Contraloría General de la República se certifica que el balance fiscal del Sector Público Consolidado registró un déficit de \$90,99 billones, equivalente al 4,91 % del PIB, lo que representó un aumento de 0,96 puntos porcentuales frente al déficit observado en 2024. Los cálculos tomaron como base los resultados obtenidos en el documento de Cierre Fiscal 2025 Sector Público Consolidado elaborado por la Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la información del Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF, el Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP, la información contable de las entidades, y se realizaron siguiendo los lineamientos metodológicos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

La Contraloría General de la República espera que este informe resulte útil para fortalecer el apoyo técnico al Congreso de la República y, en general, la administración de las finanzas públicas.


CARLOS HERNÁN RODRÍGUEZ BECERRA
Contralor General de la República

Anexo: Informe Situación Finanzas 2025
Elaboró: Jorge Ospina, Profesional Especializado
Revisó: Alejandro José Ovalle Gont, Director Estudios Macroeconómicos
Aprobó: Jenny Elizabeth Lindo Díaz, Contralora Delegada para Economía y Finanzas Públicas

INFORME SOBRE:



La Situación de las **Finanzas del Estado**



Situación de las Finanzas del Estado 2025

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

*Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Contralor General de la República*

*Carlos Enrique Silgado Betancourt
Vicecontralor*

*Jenny Elizabeth Lindo Díaz
Contralora Delegada para Economía y Finanzas Públicas*

*Campo Elías Vega Rocha
Contralor Delegado para Participación Ciudadana*

*Hernán Guillermo Jojoa Santacruz
Contralor Delegado para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo*

*Anwar Salim Daccarett Alvarado
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario*

*David Steven Fernández Jaramillo
Contralor Delegado para el sector Trabajo*

*Germán Castro Ferreira
Contralor Delegado para el Sector Minas y Energía*

*Jusbleidy Vargas Rojas
Contralora Delegada para el Sector Medio Ambiente*

*Fabio Alberto Álzate Carreño
Contralor Delegado para el Posconflicto*

*Edgar Julián Niño Carrillo
Contralor Delegado para el Sector Salud*

*Andrey Geovanny Rodríguez León
Contralor Delegado para el Sector Educación, Ciencia, Cultura, Recreación y Deporte*

*Paola Aguirre Moreno
Contralora Delegada para el Sector Inclusión Social*

*Luis Fernando Mejía Gómez
Contralor Delegado para el Sector Infraestructura*

*Doris Nohemí Pizarro Melgarejo
Contralora Delegada para el Sector Defensa y Seguridad*

*Héctor Mario Londoño Ríos
Contralor Delegado para Gestión Pública e Instituciones Financieras*

*Omar Javier Contreras Socarras
Contralor Delegado para el Sector Justicia*

*Martha Cecilia Piza Lozada
Contralora Delegada para Población Focalizada*

*Alejandra María Sánchez Lozada
Contralora Delegada para el Sector Comercio y Desarrollo Regional (E)*

Héctor Hernán González Naranjo
Contralor Delegado para el Sector Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Jenny Paola Quiroz Castro
Contralora Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico

Emiliano Alcides Zuleta Arzuaga
Director Oficina de Planeación

Cesar Alberto Gómez Lozano
Director de Oficina de Sistemas e Informática

Becqui Paola Ordóñez García
Directora Oficina de Control Interno

Omar Javier Contreras Socarras
Director Oficina de Control Disciplinario (E)

Carlos Oscar Vergara Rodríguez
Director Oficina Jurídica

Martha Liliana Valencia Lancheros
Directora Centro de Estudios Fiscales

Deisy Alexandra Ávila Rincón
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Elizabeth Monsalve Camacho
Gerente del Talento Humano

Jaime Escobar Vélez
Gerente Administrativo y Financiero

Nivaldo Hernán Onatra Campo
Unidad de Apoyo Técnico al Congreso de la República

Irma Alexandra Cárdenas Castañeda
Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción

Andrea Moreno Taleb
*Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención,
Investigación e Incautación de Bienes*

Andrés Felipe Cifuentes Perdomo
Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI)

Jaime Andrés Martínez Sánchez
Unidad de Seguridad y Aseguramiento Tecnológico e Informático (USATI)

REPÚBLICA DE COLOMBIA
Contraloría General de la República

Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Contralor General de la República

Carlos Enrique Silgado Betancourth
Vicecontralor

Dirección y coordinación del informe:

Jenny Elizabeth Lindo Díaz
Contralora Delegada para Economía y Finanzas Públicas

Alejandro José Ovalle Gont
Director de Estudios Macroeconómicos

Participaron en la elaboración de este informe:

Carlos Humberto Barrera Gallo
Juan Pablo Radziunas Pulido
Miguel Alfonso Montoya Olarte
Fanny Parada López
Jesús Gabriel Morante Flórez
José Milton Romero Ramírez
José Luis Ochoa Vázquez

Revisión Técnica:
Beethoven Herrera Valencia

Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Deicy Alexandra Ávila Rincón
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Edición, diagramación y accesibilidad:
Edgar Giovanni Zuleta Parra

Diseño de cubierta
Nestor Adolfo Patiño Forero
Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Contraloría General de la República
Carrera 69 # 44 - 35
Teléfonos: 5187000
Bogotá D.C., Colombia
Julio 2026
www.contraloria.gov.co

Contenido

Presentación	13
Introducción.....	17
Capítulo I	
La economía colombiana en 2025.....	21
1.1 Las finanzas públicas y entorno macroeconómico colombiano.....	21
1.2 Panorama general de la economía colombiana en 2025.....	23
1.3 Contexto internacional.....	25
1.4 Crecimiento económico de Colombia en 2025.....	28
1.5 Mercado laboral.....	29
1.6 Pobreza y desigualdad.....	31
1.7 Sector externo.....	32
1.7.1 Balanza de pagos.....	32
1.7.2 Tasa de cambio.....	35
1.7.3 Precios del petróleo.....	36
1.8 Inflación y política monetaria.....	37
1.9 Cartera del sistema financiero.....	39
Conclusiones.....	41
Bibliografía.....	43
Capítulo II	
El resultado fiscal del Estado en 2025:	
balance consolidado.....	45
2.1 Balance fiscal del Estado en 2025.....	45
2.2 Balance del sector público no financiero (SPNF).....	47
2.3 Gobiernos territoriales.....	49
2.4 Seguridad Social.....	53
2.5 Sistema General de Regalías (SGR).....	55
2.6 Fondos.....	57
2.7 Empresas No Financieras (ENF).....	62
2.8 Sector público financiero.....	72
2.9 Financiamiento del déficit fiscal del Estado en 2025.....	73
Capítulo III	
Situación de las finanzas	
del Gobierno Nacional Central (GNC) en 2025.....	77
3.1 Aspectos generales de las finanzas del GNC.....	77
3.2 Evolución del balance fiscal del GNC.....	78
3.3 Ingresos del Gobierno Nacional Central (GNC).....	81
3.3.1 El aumento del recaudo tributario fortaleció los ingresos corrientes del GNC, especialmente a través de los impuestos indirectos.....	84
3.3.2 Los tributos directos retomaron el crecimiento, aunque perdieron participación relativa.....	86
3.3.3 Menor renta petrolera afectó la dinámica	

de los ingresos de capital.....	88
3.4 El Gobierno Nacional Central (GNC)	
bajó la dinámica del gasto en 2025.....	89
3.4.1 En el gasto del GNC	
ganan participación funcionamiento e inversión.....	89
3.4.2 La inversión pública retomó	
una senda de crecimiento en 2025.....	94
3.4.3 El crédito interno fue la principal fuente	
para el financiamiento del déficit.....	96
Conclusiones.....	96

Capítulo IV

Situación de las finanzas de los gobiernos territoriales, 2025.....99

4.1 Gobiernos territoriales (agregado de departamentos, municipios capitales y municipios no capitales).....	99
4.1.1 Balance fiscal del componente agregado territorial.....	99
4.1.2 Comportamiento de los ingresos en el agregado territorial.....	103
4.1.3 Comportamiento de los gastos agregados.....	106
4.2 Departamentos.....	107
4.2.1 Balance fiscal.....	107
4.2.2 Análisis de los ingresos departamentales.....	111
4.2.3 Comportamiento de los gastos departamentales.....	112
4.3 Municipios capitales.....	114
4.3.1 Balance fiscal municipios capitales.....	114
4.3.2 Comportamiento de los ingresos municipios capitales.....	117
4.3.3 Comportamiento de los gastos	
en los municipios capitales.....	120
4.4 Municipios no capitales.....	122
4.4.1 Balance fiscal de los municipios no capitales	122
4.4.2 Comportamiento de los ingresos	
de los municipios no capitales.....	126
4.4.3 Comportamiento de los gastos	
de los municipios no capitales.....	127
Conclusiones.....	130
Nota metodológica y estadística análisis 2025-2024.....	147

Capítulo V

Resultado fiscal del Sector Seguridad Social 2024 – 2025.....155

5.1 Resultado fiscal del Sector de Seguridad Social 2024 – 2025.....	156
5.2 Resultado fiscal en el área	
de Seguridad Social en Pensiones 2024 – 2025.....	159
5.3 Resultado fiscal en el área	
de Seguridad Social en Salud 2024 – 2025.....	160
5.4 Resultado fiscal en el área	
de Seguridad Social en Riesgos Laborales 2024 – 2025.....	163
Conclusiones.....	164

Cuadros

Capítulo I

La economía colombiana en 2025

1-1 Crecimiento económico.....	26
1-2 Indicadores laborales.....	30
1-3 Comercio internacional bienes y servicios.....	34

Capítulo II

El resultado fiscal del Estado en 2025:

2-1 Balance fiscal 2024 -2025.....	46
2-2 Balance Establecimientos Públicos Nacionales - Obligaciones.....	49
2-3 Balance Establecimientos Públicos Territoriales - Obligaciones.....	51
2-4 Balance del FAE y cálculo de soporte 2023 - 2025.....	57
2-5 Balance Empresas Nacionales - Obligaciones.....	63
2-6 Balance Empresas Públicas Territoriales - Obligaciones.....	66
2-7 Balance fiscal Empresas Sociales del Estado del nivel territorial (ESET).....	70
2-8 Balance Sector público financiero Colombia.....	73

Capítulo III

Situación de las finanzas

del Gobierno Nacional Central (GNC) en 2025

3-1 Ingresos tributarios GNC.....	87
3-2 Ingresos de capital GNC.....	88
3-3 Gastos del GNC.....	90
3-4 GNC: obligaciones Sistema General de Participaciones.....	92
Anexo 2-1 Balancefiscal del Gobierno Nacional Central.....	98

Capítulo IV

Situación de las finanzas de los gobiernos territoriales 2025

Anexo 4-1 Balance fiscal agregado Gobiernos Centrales Territoriales.....	135
Anexo 4-2 Balance Fiscal - Gobiernos Centrales Territoriales Departamentos.....	138
Anexo 4-3 Balance Fiscal - Gobiernos Centrales Territoriales Municipios capitales.....	141
Anexo 4-4 Balance Fiscal - Gobiernos Centrales Territoriales Municipios no capitales.....	144

Capítulo V

Resultado fiscal del Sector Seguridad Social 2024 – 2025

5-1 Resultado fiscal Seguridad Social 2024-2025.....	157
--	-----

Gráficos

Capítulo I

La economía colombiana en 2025

Diagrama 1-1 Interacción entre las variables macroeconómicas y los resultados fiscales en 2025.....	25
1-1 Colombia: crecimiento económico interanual.....	28
1-2 Incidencia de la pobreza.....	31
1-3 Déficit en cuenta corriente, Colombia.....	33
1-4 Tasa representativa del mercado Colombia y precio internacional del petróleo.....	36
1-5 Medidas de inflación, Colombia.....	38
1-6 Inflación básica y Tasa de Política Monetaria, Colombia.....	39
1-7 Tasas de crecimiento cartera real sistema financiero Colombia.....	40

Capítulo II

El resultado fiscal del Estado en 2025:

2-1 Déficit y variación deuda bruta del sector público.....	74
---	----

Capítulo III

Situación de las finanzas

del Gobierno Nacional Central (GNC) en 2025

3-1 Balance fiscal GNC.....	79
3-2 Balance fiscal GNC.....	80
3-3 Cambios a las metas de recaudo tributario (DIAN) para la vigencia 2025.....	83
3-4 Recaudo impuestos indirectos – Variación anual.....	85
3-5 Gastos GNC.....	91
3-6 GNC: Índice de preferencia al gasto.....	93
3-7 Gobierno Nacional Central - Estructura inversión.....	95

Capítulo IV

Situación de las finanzas de los gobiernos territoriales 2025

4-1 Balances agregados.....	101
4-2 Financiamientos agregados territoriales.....	102
4-3 Ingresos y gastos agregados.....	103
4-4 Ingresos y gastos agregados territorial.....	104
4-5 Ingresos tributarios agregados territorial.....	105
4-6 Gastos territoriales.....	106
4-7 Balance fiscal departamentos.....	108
4-8 Financiamiento departamentos.....	109
4-9 Balance fiscal departamentos.....	110
4-10 Ingresos tributarios departamentos.....	111
4-11 Gastos departamentales.....	113
4-12 Balance fiscal municipios capitales.....	115

4-13	Financiamiento municipios capitales.....	117
4-14	Ingresos municipios capitales.....	118
4-15	Ingresos municipios capitales.....	119
4-16	Gastos municipios capitales.....	121
4-17	Balance fiscal municipios no capitales.....	123
4-18	Financiamiento municipios no capitales.....	124
4-19	Balance fiscal algunos municipios no capitales.....	125
4-20	Ingresos totales municipios no capitales.....	126
4-21	Ingresos tributarios municipios no capitales.....	127
4.22	Gastos municipios no capitales.....	129

Presentación

La Contraloría General de la República (CGR), en cumplimiento de su mandato constitucional y legal, presenta al Congreso de la República y al Presidente de la República el Informe y la Certificación sobre la Situación de las Finanzas del Estado, correspondientes a la vigencia 2025. En este documento se analiza el resultado fiscal del Sector Público Consolidado (SPC) y se describen los principales acontecimientos macroeconómicos que incidieron en el comportamiento de las finanzas públicas del país.

En 2025, la economía colombiana registró un crecimiento del 2,6 %, superior al 1,5 % observado en 2024, impulsado principalmente por la recuperación de la demanda interna, el consumo de los hogares y el mayor dinamismo del comercio y la industria manufacturera. Este comportamiento favoreció el crecimiento de las importaciones, mientras que las exportaciones de bienes aumentaron de manera moderada. En consecuencia, se amplió el déficit comercial y el déficit de la cuenta corriente alcanzó USD 10.883 millones, equivalente al 2,4% del PIB, cifra superior en 0,7 puntos porcentuales a la de 2024. Esta ampliación fue parcialmente compensada por el aumento de las transferencias corrientes y los menores egresos netos asociados con la renta de los factores.

El Sector Público Consolidado (SPC) presentó en 2025 un déficit de \$90,99 billones, equivalente al 4,91 % del PIB, lo que representó un aumento de 0,96 puntos porcentuales frente al déficit de 3,95 % del PIB registrado en 2024. Este deterioro obedeció principalmente al resultado deficitario de los gobiernos territoriales y del Sistema General de Regalías (SGR), así como a la reducción del superávit del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC). Estos resultados fueron compensados parcialmente por la disminución del déficit del Gobierno Nacional Central como porcentaje del PIB y por los mayores superávits de las empresas no financieras y del Banco de la República. El balance consolidado corresponde a la suma del déficit de \$104,65 billones del Sector Público No Financiero (SPNF) y del superávit de \$13,66 billones del sector público financiero.

En 2025, el Sector Público No Financiero (SPNF) registró un déficit de \$104,65 billones, equivalente al 5,64 % del PIB, superior en 1,11 puntos porcentuales al déficit de 4,53 % del PIB observado en 2024. Los principales resultados negativos correspondieron al Gobierno Nacional Central, los gobiernos territoriales, el Sistema General de Regalías, el Fondo de Ahorro y Estabilización y las Empresas Sociales

del Estado Territoriales. En contraste, la seguridad social, el FEPC, el Fondo Nacional del Café y las empresas no financieras presentaron balances positivos que moderaron parcialmente el déficit agregado.

En particular, el Gobierno Nacional Central registró en 2025 un déficit fiscal de \$119,62 billones, equivalente al 6,45% del PIB. Aunque el déficit nominal aumentó en \$5,14 billones frente a los \$114,48 billones de 2024, su participación en el PIB disminuyó en 0,23 puntos porcentuales. Esta reducción relativa estuvo asociada principalmente al menor gasto por intereses, aunque fue contrarrestada por el deterioro del balance primario y por las presiones derivadas del menor recaudo frente a las metas programadas. Durante la vigencia se activó la cláusula de escape de la regla fiscal; no obstante, el Balance Primario Neto Estructural estimado superó en 1,3 puntos porcentuales la desviación autorizada por el CONFIS.

En 2025 se redujo la presión presupuestal asociada al subsidio de los combustibles. Las transferencias realizadas por el Gobierno Nacional Central al FEPC ascendieron a \$7,66 billones, equivalentes al 0,4% del PIB, frente a los \$20,51 billones, equivalentes al 1,2% del PIB, registrados en 2024. Por su parte, en el balance consolidado, el Fondo presentó un superávit preliminar de \$4,40 billones, equivalente al 0,24% del PIB, inferior en \$6,10 billones al resultado positivo de 2024. Esto evidencia una menor carga fiscal durante la vigencia, aunque persisten riesgos asociados a los diferenciales de compensación, especialmente en el caso del ACPM.

Otro componente relevante de las finanzas del Gobierno Nacional Central fue el pago de intereses de la deuda. En 2025, este gasto se situó en \$52,09 billones, equivalente al 2,8% del PIB, frente a los \$74,21 billones equivalentes al 4,3% del PIB registrados en 2024. La reducción de 1,5 puntos porcentuales estuvo relacionada principalmente con las operaciones de manejo de deuda realizadas durante la vigencia, las cuales permitieron disminuir el saldo nominal de algunas obligaciones y reducir los intereses causados sobre la deuda interna.

En cuanto a los gobiernos territoriales —departamentos, municipios capitales, municipios no capitales y establecimientos públicos territoriales—, en 2025 registraron un déficit conjunto de \$16,93 billones, equivalente al 0,91 % del PIB, frente al déficit de -\$0,85 billones observado en 2024. Los municipios capitales concentraron el mayor resultado negativo, con un déficit de \$10,37 billones, seguidos por los departamentos, con \$3,10 billones; los municipios

no capitales, con \$2,89 billones, y los establecimientos públicos territoriales, con \$0,57 billones. En conjunto, el balance territorial presentó un deterioro de \$16,08 billones entre las dos vigencias.

Por su parte, el Sistema General de Regalías presentó en 2025 un déficit de \$3,68 billones, equivalente al 0,20% del PIB, frente al superávit de \$0,57 billones registrado en 2024. Esto significó un deterioro de \$4,25 billones y de 0,23 puntos porcentuales del PIB entre las dos vigencias. El resultado debe interpretarse considerando el carácter bienal del presupuesto del Sistema y corresponde a información preliminar proveniente del Cierre Fiscal del Sector Público No Financiero del Ministerio de Hacienda, la cual no fue calculada directamente por la CGR.

Finalmente, el sector de la seguridad social cerró 2025 con un superávit de \$10,75 billones, equivalente al 0,58% del PIB. En términos nominales, el resultado aumentó en \$0,34 billones frente al superávit de \$10,41 billones registrado en 2024; sin embargo, su participación en el PIB se redujo en 0,03 puntos porcentuales. A pesar de mantener un balance positivo, esta disminución relativa muestra que el crecimiento de los recursos del sector fue inferior al aumento nominal de la actividad económica durante la vigencia.

Introducción

El Informe sobre la Situación de las Finanzas del Estado 2025, elaborado por la Contraloría General de la República (CGR), tiene como propósito determinar el resultado fiscal del Estado colombiano y analizar los factores macroeconómicos, legales e institucionales que explicaron su comportamiento durante la vigencia. El documento está estructurado en una presentación inicial y cinco capítulos, en los que se examinan los principales acontecimientos del entorno macroeconómico y de las finanzas públicas del país. Incluye, además, una sección de anexos en la que se detallan los aspectos metodológicos y se presentan los cuadros con las principales estadísticas fiscales.

El primer capítulo presenta un análisis general del desempeño macroeconómico externo e interno durante 2025, así como de sus efectos sobre la actividad económica y el balance fiscal del país, en comparación con los resultados observados en la vigencia anterior.

El segundo capítulo presenta el resultado fiscal del Estado en 2025, desagregado por los sectores y entidades que conforman el Sector Público Consolidado (SPC), y analiza el comportamiento de los ingresos y gastos que determinaron dicho resultado. Adicionalmente, incluye una sección sobre el financiamiento, en la que se describen las fuentes y estrategias utilizadas por el sector público para cubrir el déficit fiscal, principalmente mediante operaciones de deuda externa e interna.

Los capítulos tercero, cuarto y quinto presentan un análisis detallado de la situación financiera de tres sectores específicos del Sector Público Consolidado (SPC): el Gobierno Nacional Central, los gobiernos centrales territoriales —gobernaciones y alcaldías— y el sector de la seguridad social, respectivamente. En cada caso, se examina el desempeño fiscal registrado durante 2025, se compara con la vigencia anterior y se explican los principales factores que incidieron en la evolución de sus variables financieras.

La selección de estos sectores responde a su peso relativo en el balance fiscal del Estado, dado que explican una parte significativa de las variaciones observadas en este resultado agregado. Asimismo, constituyen unidades de análisis suficientemente integradas, lo que permite formular inferencias y conclusiones consistentes sobre su comportamiento conjunto. Su desempeño también genera efectos relevantes sobre el resto de la economía y sobre los demás componentes del sector público.

Estos análisis buscan evaluar el desempeño de las finanzas públicas no solo desde la perspectiva del resultado fiscal anual —déficit o superávit—, sino también mediante la identificación de las fortalezas y debilidades de su estructura financiera y presupuestal. A partir de esta revisión, se señalan los aspectos más relevantes, se identifican las principales vulnerabilidades de cada sector y se realiza un mapeo de los riesgos a los que se enfrentan, con el fin de formular conclusiones y recomendaciones orientadas a su fortalecimiento.

El informe incluye, además, una sección de anexos en la que se presentan los elementos metodológicos empleados y las principales estadísticas fiscales correspondientes a la vigencia analizada.

Para la elaboración del balance fiscal de cada uno de los componentes del Sector Público Consolidado (SPC), se aplicaron técnicas y metodologías fundamentadas en los manuales del Fondo Monetario Internacional (FMI), las cuales requieren la reclasificación de la información proveniente de la ejecución presupuestal. Este procedimiento tiene como finalidad separar las operaciones de financiamiento de las demás transacciones realizadas por las entidades públicas.

El cálculo del balance fiscal se efectúa de acuerdo con los lineamientos establecidos por dicho organismo, conforme a los cuales las principales transacciones gubernamentales se clasifican de la siguiente manera:

Ingreso total: comprende la totalidad de las entradas de recursos percibidas por las entidades públicas. Se clasifica en ingresos corrientes —tributarios y no tributarios— e ingresos de capital. No incluye los recursos provenientes de operaciones de crédito, debido a que estos se consideran parte del financiamiento y no constituyen ingresos fiscales.

Gasto total y préstamo neto: comprende los recursos destinados a financiar las operaciones corrientes —gasto corriente— y las inversiones —gasto de capital—, excluyendo los pagos correspondientes a la amortización de la deuda. El préstamo neto representa el saldo entre los préstamos otorgados y recibidos por las entidades del sector público no financiero. Este concepto incluye únicamente los préstamos asociados con objetivos de política económica o social y excluye aquellos realizados por razones de liquidez o rentabilidad financiera.

Resultado o balance fiscal —déficit o superávit—: corresponde a la diferencia entre el ingreso total y el gasto total, sin incluir las operaciones de financiamiento. Un resultado positivo representa un superávit fiscal, mientras que un resultado negativo refleja un déficit. Esta medida permite evaluar el resultado financiero de las operaciones realizadas por el sector público durante 2025 y ofrece una primera aproximación a sus efectos sobre el resto de la economía.

Capítulo I

La economía colombiana en 2025

1.1 Las finanzas públicas y entorno macroeconómico colombiano

Las finanzas públicas, especialmente las del Gobierno Nacional Central (GNC), mantienen una estrecha interrelación con la evolución de las variables macroeconómicas. El recaudo tributario, las utilidades de Ecopetrol o los ingresos provenientes de las regalías dependen del crecimiento económico y los precios del petróleo. A su vez, la tasa de cambio, determinada por los flujos de ingresos y egresos externos, influye en el recaudo externo y en el pago de intereses y amortizaciones de la deuda externa pública, lo que incide en el balance fiscal y en el saldo total de la deuda.

Por su parte, el crecimiento externo incide en la demanda de bienes y servicios producidos en el país, es decir, en las exportaciones, las cuales impactan el crecimiento de la economía nacional y, por ende, en las finanzas del Estado. Otros factores que afectan las exportaciones son la tasa de cambio y los precios internacionales de los bienes y servicios, especialmente los precios de los bienes minero-energéticos y los productos agrícolas. Las importaciones, a su vez, están determinadas por el crecimiento del país y la tasa de cambio, e influyen en los ingresos externos del GNC, vía aranceles o IVA externo.

La interacción entre la tasa de cambio, el crecimiento económico interno y global y los precios internacionales de los principales bienes de exportación determinan el resultado de la balanza comercial de la balanza de pagos. Esto, sumado al comportamiento de los flujos de capital, influido por el diferencial de tasas de interés externa e interna y otras variables, repercute en la tasa de cambio y en el crecimiento económico del país.

Cabe señalar que el crecimiento económico está determinado por una compleja interacción entre la política fiscal y monetaria, las decisiones de inversión y consumo de las firmas y los hogares, el desarrollo de la capacidad productiva, las exportaciones y el tipo de importaciones realizadas. Asimismo, el crecimiento repercute en los niveles de empleo y pobreza, lo que, unido a las políticas para reducir la informalidad laboral y la mejora de los salarios reales, contribuye a elevar la calidad

de vida y bienestar, además de reducir la desigualdad del ingreso y la riqueza. Estos efectos pueden fortalecerse con una política tributaria progresiva.

Mayores niveles de empleo y menores niveles de pobreza y desigualdad elevan el consumo de los hogares, aumentan la demanda agregada y favorecen el crecimiento económico. Esto repercute positivamente en los ingresos tributarios del Gobierno y contribuye a reducir el déficit fiscal y la deuda.

Por otro lado, la inflación incide en el incremento de los salarios del sector público y otros componentes del presupuesto nacional. Esta variable está determinada tanto por factores de oferta —salarios, precios de los insumos, tasa de cambio, margen de utilidades, cadenas de valor, oferta de alimentos, etc.— como por factores de demanda, entre ellos el gasto público, consumo e inversión privada.

En este contexto, el Banco de la República tiene como función controlar la inflación bajo el esquema de inflación objetivo. Uno de los principales instrumentos es la tasa de política monetaria (TPM¹), la cual repercute en las tasas de crédito del sistema financiero, la demanda agregada, el crecimiento económico y el empleo. A su vez, estos factores inciden en los ingresos tributarios, el déficit y la deuda del GNC. Otro efecto importante de la TPM se refleja en las tasas de interés de los Títulos de Tesorería (TES) emitidos por el Gobierno, lo que, junto a otras consideraciones del mercado, impacta en el gasto por intereses de la deuda, el déficit fiscal y el saldo de la deuda.

En conclusión, las decisiones de consumo e inversión de los hogares y las empresas, la evolución del sector externo y la tasa de cambio, así la ejecución del presupuesto nacional (y el resto del sector público) y la gestión tributaria, determinan los resultados de las finanzas públicas en cada vigencia. Asimismo, las proyecciones macroeconómicas, el balance fiscal y la deuda deben ser incorporadas por el Gobierno en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

1. La tasa de intervención de política monetaria corresponde a la tasa de interés mínima que el Banco de la República cobra a las entidades financieras por los préstamos otorgados mediante operaciones de mercado abierto (OMA), adjudicadas en las subastas de expansión monetaria a un día. Estos recursos permiten a los establecimientos de crédito mantener niveles adecuados de liquidez para atender los retiros del público y la colocación de créditos, principalmente dirigidos a los hogares y las empresas.

En este capítulo se describe el panorama general de la economía colombiana y el contexto internacional durante 2025, los cuales, junto con las decisiones de las autoridades fiscales y monetarias, determinaron los resultados del Gobierno Nacional y de los demás niveles de la administración pública presentados en los capítulos siguientes de este informe.

1.2 Panorama general de la economía colombiana en 2025

La economía mundial se mantuvo estable en 2025 y registró un crecimiento similar al de 2024 (3,3%). Por su parte, los precios internacionales del petróleo y la inflación mundial presentaron reducciones. Bajo este contexto (Diagrama 1-1), la economía colombiana presentó un crecimiento positivo de 2,6%, lo que superó el alcanzado en 2024 (1,5%). Como se observa en el Diagrama 1-1, este resultado obedeció, principalmente, al aumento del consumo, estimulado por el crecimiento de las remesas, el incremento de los salarios reales y la mejora del empleo, especialmente el formal, lo que estuvo acompañado de una reducción de la informalidad laboral. Otro factor que contribuyó al crecimiento fue la inversión, aunque en menor magnitud que el consumo, jalonada principalmente por la inversión en maquinaria y equipo.

En el frente externo, el crecimiento económico global incentivó un aumento de las exportaciones de bienes y servicios de Colombia. Sin embargo, las importaciones crecieron en mayor proporción que las exportaciones, estimuladas por el crecimiento económico interno y la revaluación del peso (Diagrama 1-1). En conjunto, y pese al aumento de las remesas, el déficit de cuenta corriente se incrementó en 2025. Como contrapartida, se registró un superávit en la cuenta de capitales, derivado principalmente de la inversión extranjera de cartera, orientada en mayor medida hacia los títulos TES y, en menor proporción, a bonos externos emitidos por el gobierno y a activos del mercado local. Otra fuente de ingresos de capital fue la inversión extranjera directa, aunque resultó inferior a la registrada en 2024.

La dinámica de entrada y salida de divisas generó una apreciación del peso colombiano², mientras la inflación presentó una reducción frente

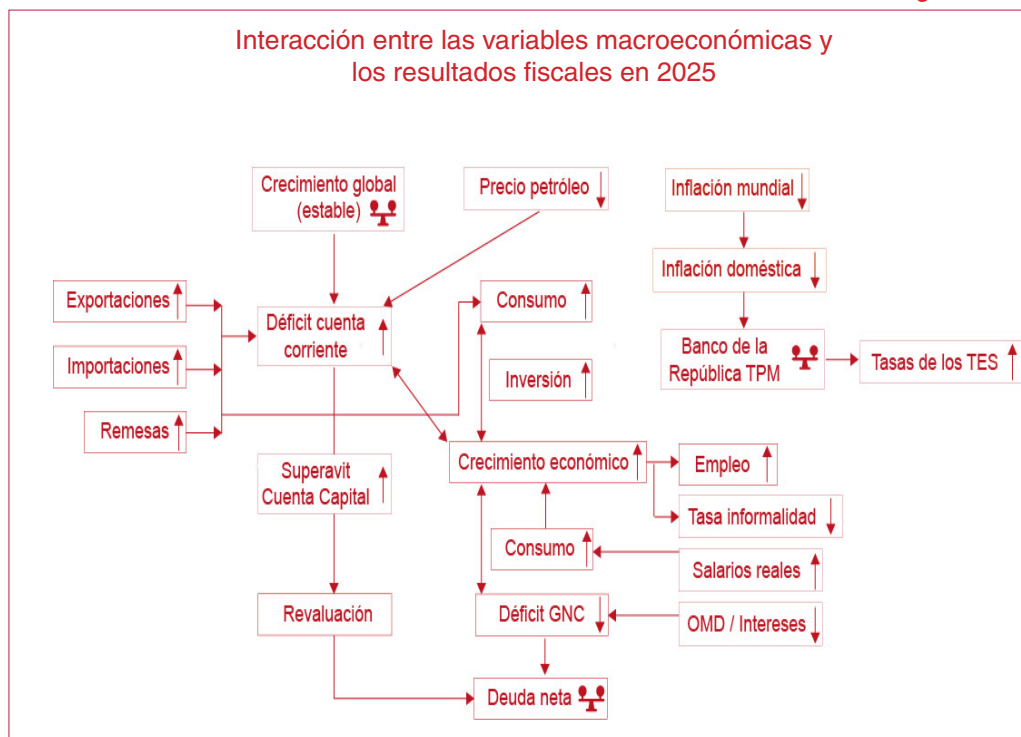
2. En promedio, la revaluación fue de 0,1%; no obstante, al considerar la tasa de cambio de cierre de año, esta alcanzó 15,8%.

a 2024 (5,1% vs. 5,2%). En este contexto, el Banco de la República mantuvo la Tasa de Política Monetaria (TPM) alrededor del 9,25% la mayor parte del año, lo que se tradujo en niveles relativamente altos de tasas de interés para los créditos dirigidos a empresas y los hogares, así como para los títulos TES emitidos por el gobierno (Diagrama 1-1). Estas tasas presentaron una tendencia al alza, influenciadas además por las expectativas de inflación, la incertidumbre fiscal y la geopolítica mundial.

En el frente fiscal, el crecimiento económico contribuyó al aumento de los ingresos tributarios del Gobierno Nacional Central (GNC), mientras el gasto en intereses se redujo gracias a las operaciones de manejo de deuda (OMD). Como resultado, el déficit fiscal fue inferior al registrado en 2024. Asimismo, como se observa en el Diagrama 1-1, el gasto público, especialmente el gasto primario, también contribuyó al crecimiento económico. El menor déficit fiscal, junto con la revaluación del peso, favoreció a que la deuda neta³, como proporción del PIB, se mantuviera relativamente estable frente al nivel observado en 2024 (Diagrama 1-1).

3. Deuda bruta menos activos financieros de corto plazo.

25



Línea continua: efecto de una variable sobre otra.

 Estabilidad en la variable.

Fuente: elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM), Contraloría General de la República (CGR).

1.3 Contexto internacional

La economía internacional continuó mostrando señales de fortaleza en 2025, pese a la incertidumbre generada por la imposición de aranceles al comercio, la depreciación del dólar, la estabilidad de los precios del petróleo, las altas tasas de interés y las tensiones geopolíticas. En ese contexto, la economía global habría crecido cerca de 3,3%⁴, cifra similar a la obtenida un año atrás (Cuadro 1-1).

4. Actualización de perspectivas de la economía mundial, enero 2026. Disponible en <https://www.imf.org/es/publications/weo/issues/2026/01/19/world-economic-outlook-update-january-2026>.

Cuadro 1-1

Crecimiento económico Variación porcentual del PIB		
Región	2024	2025
Mundo	3,2	3,3
Estados Unidos	2,8	2,1
Zona Euro	0,7	1,4
América Latina	2,3	2,4
China	5,0	5,0
India	6,3	7,3
Rusia	4,1	0,6
Colombia	1,5	2,6

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2025.

La economía de Estados Unidos perdió dinamismo hacia finales de 2025 y registró un crecimiento anualizado de 0,7% durante el cuarto trimestre. Como resultado, el crecimiento para el total del año alcanzó 2,1% frente a 2,8 % registrado en 2024. El principal factor que frenó la economía fue el cierre del Gobierno federal por 43 días. Este comportamiento también estuvo asociado también a reducciones en el gasto público, el consumo de los hogares y las exportaciones, parcialmente compensadas por el aumento en la inversión. Adicionalmente, las importaciones experimentaron una fuerte aceleración a comienzos del año, debido a que numerosas empresas incrementaron sus inventarios de materias primas en anticipación a la imposición de aranceles.

Europa continuó mostrando un crecimiento desalentador (1,4 %), asociado a la incertidumbre por las restricciones al comercio y los conflictos geopolíticos. No obstante, este resultado constituyó el doble del crecimiento registrado en 2024. España se consolidó como la economía de mayor crecimiento con 2,8%, en contraste con Alemania (0,2 %), Italia un (0,5 %) y Francia (0,7 %). China, por su parte, logró un crecimiento de 5 % en 2025, igual al alcanzado un año atrás. A pesar de la guerra comercial con Estados Unidos, la actividad económica china estuvo impulsada por el aumento en las exportaciones, lo que permitió alcanzar un superávit comercial histórico superior a US\$1,2 billones. Este resultado compensó la menor demanda interna, reflejada en un crecimiento del consumo de 3,6 % y una caída de la inversión privada de 6,5 %.

Según la Organización Mundial de Comercio (OMC), el comercio mundial de mercancías creció 4,6 % en 2025, mientras que el de servicios aumentó 5,3 % en el mismo período. Eso evidenció que, pese a la incertidumbre económica y los conflictos geopolíticos, el comercio mantiene resiliencia soportado en una mayor dinámica de la tecnología —inteligencia artificial, principalmente— y en la recuperación de las cadenas de suministro después de la pandemia.

En América Latina, el Banco Mundial⁵ estimó un crecimiento económico para 2025 entre 2,2 % y 2,4 %, liderado principalmente por el consumo y, en menor medida, por la inversión. Este desempeño se dio en un contexto de incertidumbre económica mundial, conflictos geopolíticos, altas tasas de interés por parte de los bancos centrales y abultados déficits fiscales.

La inflación mundial en 2025, según el Fondo Monetario Internacional (FMI), mostró una tendencia a la moderación y se situó en un promedio global cercano a 4,2 %, impulsada principalmente por la debilidad de precios en China y Europa. A pesar de esta desaceleración general, persistieron riesgos asociados con los altos aranceles y las presiones inflacionarias en economías emergentes. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en los países del G7⁶ la inflación se mantuvo estable. En Europa, la inflación se redujo rápidamente hasta alcanzar la meta anualizada de 2 %, mientras que la inflación subyacente permaneció estable. En América Latina, los resultados fueron heterogéneos: en Chile, la inflación se desaceleró y se ubicó por debajo de la meta por primera vez desde 2021. En las economías del G20⁷, la inflación anual permaneció estable. Brasil registró una caída en la inflación, mientras que India, Indonesia y Arabia Saudita presentaron aumentos. En países como Argentina, China y Sudáfrica, la inflación mostró pocos cambios frente al año anterior.

5. Banco Mundial. Panorama económico de América Latina y el Caribe. Abril de 2026

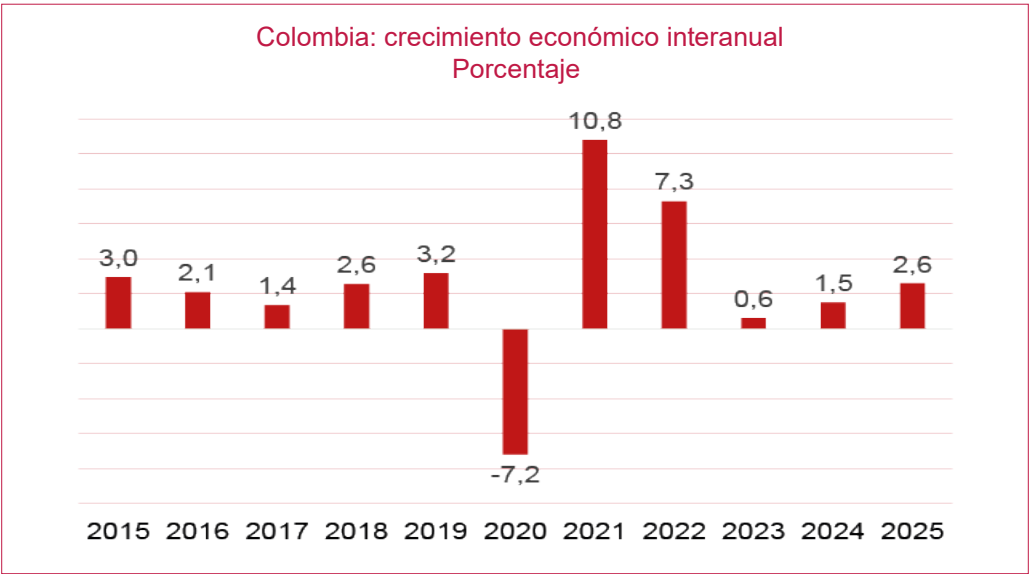
6. Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, el Reino Unido y Estados Unidos.

7. Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Turquía, Unión Europea y Unión Africana.

1.4 Actividad económica en Colombia durante 2025

La economía colombiana avanzó en su proceso de recuperación postpandemia y alcanzó una tasa de crecimiento de 2,6 % en 2025 (Gráfico 1-1), superior al resultado obtenido en 2024 (1,5%). Este desempeño se registró en un contexto de incertidumbre en la actividad económica mundial, marcado por las restricciones al comercio internacional, los conflictos geopolíticos, la reorganización de las cadenas globales de suministro, la exacerbación de problemas climáticos, los avances en inteligencia artificial, la persistencia de presiones inflacionarias, las elevadas tasas de interés, la depreciación del dólar y el reposicionamiento del oro como principal activo refugio.

Gráfico 1-1



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

La demanda interna se destacó como la principal fuente de crecimiento, mientras que la demanda externa estuvo restringida por el mayor déficit comercial. Desde la perspectiva de la oferta, el PIB estuvo impulsado principalmente por las actividades de comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas; transporte y almacenamiento; y alojamiento y servicios de comida, las cuales crecieron 4,6 % y aportaron 0,9 puntos porcentuales (pp) a la variación total. En segundo término, las actividades de administración

pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; educación; y atención de la salud humana y servicios sociales que mostraron un crecimiento de 4,5 % y contribuyeron con 0,8 puntos porcentuales. Finalmente, las actividades artísticas, de entretenimiento y recreación, junto con otras actividades de servicios y actividades de los hogares como empleadores y productores para uso propio, crecieron 9,9 % y aportaron 0,4 pp. al crecimiento total.

Desde la perspectiva del gasto, el crecimiento económico estuvo explicado principalmente por la demanda interna y, en particular, por el consumo final, que aumentó 4,2%. Este resultado se desagregó en hogares con un crecimiento de 3,6% y de 7,1% en el consumo del Gobierno. Factores como el aumento real del salario mínimo, los elevados niveles de remesas y la reducción del desempleo influyeron el gasto de los hogares.

La inversión presentó un comportamiento heterogéneo y registró un crecimiento anual de 1,3 % en 2025. Este resultado se descompone en un aumento de 2,1 % en la formación bruta de capital y de 1,3 % en la formación bruta de capital fijo⁸. La inversión se dinamizó principalmente por el rubro de maquinaria y equipo, que se reflejó en un mayor déficit comercial. No obstante, la inversión continuó afectada por la política monetaria restrictiva y el ambiente de incertidumbre empresarial.

1.5 Mercado laboral

En 2025, la tasa de desempleo a nivel nacional cerró en 8,0%, lo que representó una disminución frente a 2024 y se configuró en la más registrada en más de una década. De igual forma, la tasa de desempleo promedio disminuyó, así como la correspondiente de las 23 ciudades y áreas metropolitanas (Cuadro 1-2).

8. La Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF) comprende los gastos de inversión realizados por las empresas en activos fijos que incrementan el stock de capital de la economía, tales como maquinaria y equipo, edificaciones, vivienda y obras de infraestructura, entre otros. La FBKF incluye la depreciación, entendida como la parte del producto destinada a mantener el capital existente. Por su parte, la suma de la variación de existencias (VE) y la FBKF corresponde a la Formación Bruta de Capital (FBK) o inversión total (I). La variación de existencias se define como la diferencia entre los inventarios del período corriente y los del período anterior.

Cuadro 1-2

Indicadores laborales		
Indicadores	2024	2025
Tasa de desempleo nacional	9,1%	8,0%
Tasa de desempleo promedio	10,2%	8,9%
Tasa de desempleo 23 ciudades y A.M	8,8%	7,7%
Tasa de ocupación promedio	57,4%	58,6%
Tasa global de participación promedio	63,9%	64,3%
Numero ocupados (miles)	23.621	24.224
Tasa de informalidad laboral	56,7%	55,5%

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

El número de personas ocupadas ascendió a 24.224 en 2025, lo que representó un aumento en 603 mil frente a 2024, que en gran parte estuvo asociado al crecimiento económico. Este comportamiento se tradujo en un incremento de la tasa de ocupación o demanda de empleo, superior al incremento de la oferta laboral, medida a través de la tasa global de participación, lo que contribuyó a la disminución de la tasa de desempleo antes mencionada.

En cuanto a la composición del empleo, en 2025 se destacó el aumento de la categoría 'obrero, empleado particular', que presentó un incremento de 920 mil ocupados, mientras los trabajadores por cuenta propia se redujeron en 499 mil. Esto evidenció un aumento del empleo formal, el cual sustituyó parcialmente empleo informal, contribuyendo a la reducción de la tasa de informalidad laboral⁹, que pasó del 56,7 % en 2024 al 55,5 % en el 2025.

De otra parte, la subutilización de la fuerza de trabajo¹⁰ disminuyó en 2025, al pasar del 20,7 % en 2024 al 19,3 % en 2025, debido a la reducción del número de personas desempleadas y subocupadas.

9. Personas ocupadas en empresas que no cuentan con contabilidad completa, no están registradas en cámaras de comercio y emplean hasta cinco trabajadores. También incluye a los trabajadores por cuenta propia que no llevan contabilidad ni están registrados en cámaras de comercio, así como a quienes no realizan cotizaciones a salud y pensión.

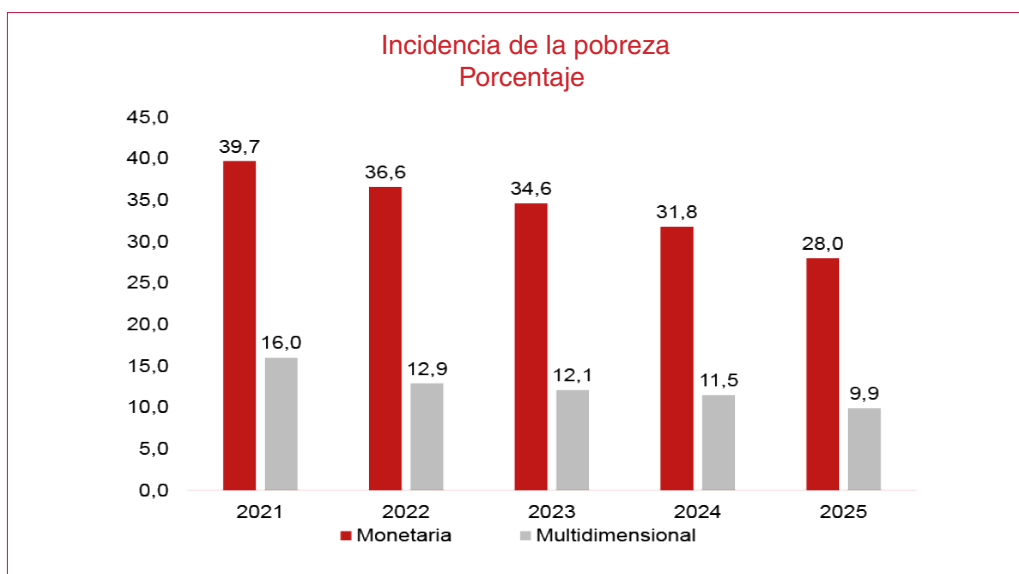
10. Compuesta por las personas desempleadas, los subocupados y aquellas que, aunque se encuentran fuera de la fuerza de trabajo, manifiestan interés en trabajar.

Este recurso humano ocioso resulta relevante, dado que puede incorporarse a la actividad para aumentar la producción (o PIB potencial), aumentar la demanda agregada y mejorar los ingresos de los hogares, lo que contribuye a reducir los niveles de pobreza.

1.6 Pobreza y desigualdad

La pobreza multidimensional¹¹ se redujo en 2025, al pasar del 11,5% en 2024 al 9,9% (Gráfico 1-2). Este comportamiento obedeció a la disminución del número de personas en condiciones de rezago escolar, bajo logro educativo, sin aseguramiento en salud, analfabetismo y trabajo informal.

Gráfico 1-2



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

11. Proporción de personas que presentan privaciones en dimensiones como analfabetismo, bajo logro educativo, barreras para el cuidado de la primera infancia, acceso a servicios de salud, desempleo de larga duración, hacinamiento crítico, eliminación inadecuada de excretas, inasistencia y rezago escolar, materiales inadecuados de paredes y pisos, falta de acceso a fuentes de agua mejorada, ausencia de aseguramiento en salud, trabajo infantil y trabajo informal.

Para 2025 la pobreza monetaria¹² se redujo al 28,0 %, impulsada por factores como el crecimiento económico, el aumento del empleo formal y el incremento de los salarios reales, tanto del mínimo como de otros sectores, entre ellos comercio y manufactura. A esto se agrega el efecto positivo del gasto público en los ingresos de los hogares, vía crecimiento económico y el empleo.

La desigualdad del ingreso, por su parte, medida con el índice de Gini¹³, se redujo levemente al pasar del 0.553 en 2023 al 0.551 en 2024. Para 2025 este indicador podría continuar disminuyendo debido a la reducción de la informalidad laboral y al aumento de los salarios. Su reducción en el tiempo dependerá, en parte, de las políticas redistributivas del gasto público y la tributación, de menores bajas tasas de política monetaria y de las políticas orientadas a reducir la concentración de la tierra.

1.7 Sector externo

El sector externo, que había sido protagonista en el impulso de la actividad económica en años anteriores, mostró un ligero deterioro en 2025, que se manifestó en un incremento del déficit en cuenta corriente.

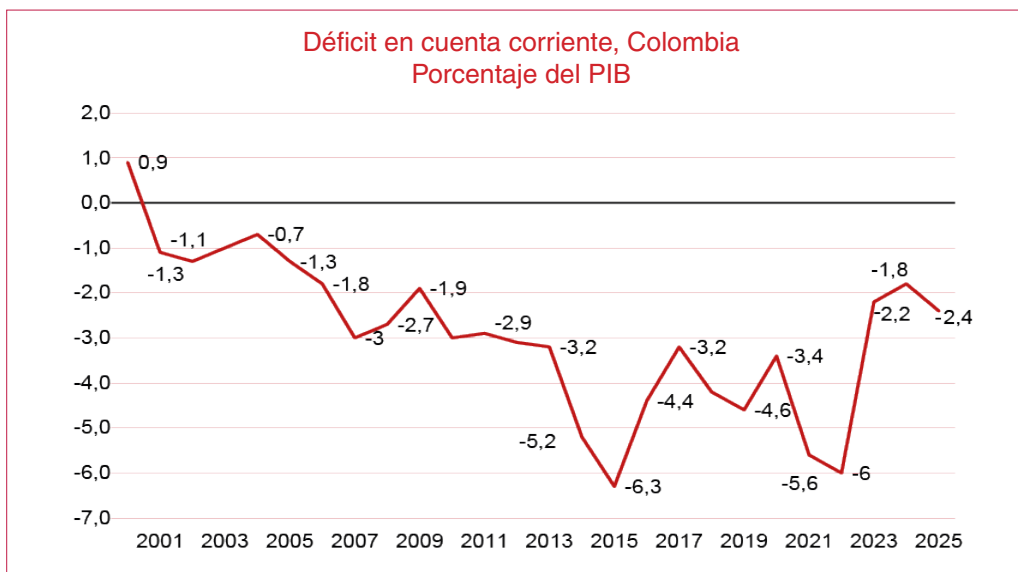
1.7.1 Balanza de pagos

En 2025, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos colombiana aumentó hasta 2,4 % del PIB, equivalente USD 10.883 millones, que superó el 1,8 % alcanzado en 2024 (Gráfico 1-3).

12. Fuente Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

13. Un valor de uno representa la máxima concentración del ingreso, mientras que un valor de cero indica igualdad absoluta en su distribución.

Gráfico 1-3



Fuente: Banco de la República

El mayor desbalance externo estuvo asociado, principalmente, al incremento del déficit comercial (USD 14.871 millones) y del saldo negativo de la balanza de renta de los factores o ingreso primario (USD 12.446 millones). Este comportamiento fue parcialmente compensado por el aumento del saldo positivo en la balanza de transferencias (ingreso secundario). A su vez, el déficit de la balanza comercial aumentó 54 %, debido a que las importaciones totales¹⁴ crecieron 9,06 % por encima del incremento de las exportaciones (2,05 %) (Cuadro 1-3).

14. Incluye bienes y servicios. Fuente: Informe de la Evolución de la Balanza de Pagos y de la Posición de Inversión Internacional - cuarto trimestre de 2024

Cuadro 1-3

Comercio internacional bienes y servicios Colombia						
	2024	2025	Variación porcentaje	2024	2025	Variación porcentaje
	Millones dólares			Millones Toneladas		
Exportaciones totales	49.556,5	50.199,9	1,3	106.818,4	92.706,5	-13,2
Tradicionales	26.074,8	23.645,6	-9,3	97.178,0	82.426,5	-15,2
Café	3.393,4	5.788,2	70,6	648,0	734,3	13,3
Petróleo y sus derivados	15.032,7	12.480,4	-17,0	31.757,6	30.062,1	-5,3
Carbón	7.106,6	4.901,6	-31,0	64.620,9	51.485,5	-20,3
Ferroníquel	542,1	475,5	-12,3	151,5	144,5	-4,6
No tradicionales	23.481,7	26.554,3	13,1	9.640,3	10.280,1	6,6

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Las exportaciones de bienes se incrementaron impulsadas por el café, aunque continuaron mostrando una tendencia decreciente en carbón y petróleo, tanto por el efecto de precios como de cantidades. Por su parte, el incremento de las importaciones de bienes estuvo soportado, principalmente, por las compras de bienes intermedios y de capital destinado a la industria. En cuanto a los servicios, las exportaciones crecieron 11 %, destacándose el turismo y las comunicaciones, mientras que las importaciones aumentaron 8,2 %, impulsadas por el turismo y el transporte.

Entre 2024 y 2025, las exportaciones de bienes¹⁵ crecieron en valor, pero disminuyeron en volumen (Cuadro 1-3). Asimismo, las exportaciones tradicionales¹⁶ continuaron reduciendo su participación dentro de los totales, al pasar de 52,6 % a 47,1 %, impulsado por la disminución de las ventas externas de carbón y petróleo. En el

15. Según información del DANE

16. Petróleo, café, carbón y ferroníquel.

caso del petróleo, el volumen exportado se redujo en 5,3 % y su valor 17 %, mientras que el carbón registró disminuciones de 20,3 % y 31 %, respectivamente. Este comportamiento muestra coherencia con respecto a la política de transición energética propuesta por el Gobierno nacional. Por su parte, las importaciones de bienes crecieron 9,07 %, impulsadas principalmente por las manufacturas, las cuales representaron el 74,4 % del valor total importado. Dentro de este grupo sobresalieron las compras de maquinaria, equipo de transporte, vehículos de carretera y equipos de telecomunicaciones y, en menor medida, bienes de consumo.

Durante 2025, el déficit de la balanza de renta de factores se redujo 3 %, explicado por los menores pagos de intereses de préstamos externos, las mayores rentas derivadas de las inversiones directas de Colombia en el exterior y la disminución de las utilidades estimadas en las empresas con inversión extranjera directa (IED) en el país.

La balanza de transferencias corrientes compensó parcialmente los déficits de las cuentas anteriores, al registrar un máximo histórico de USD 16.435 millones. Entre estos resultados sobresalieron las remesas de trabajadores, cuyos ingresos ascendieron a USD 13.098 millones en 2025, con un incremento anual del 10,6%.

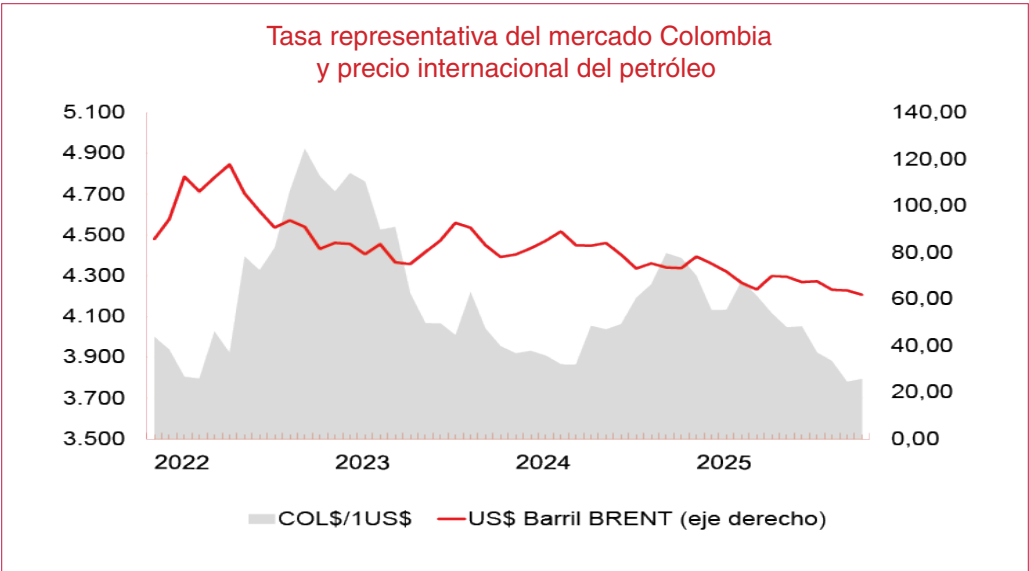
La financiación del déficit se incrementó significativamente en 2025, lo que se reflejó en un aumento de 162 % en el saldo de la cuenta financiera de la balanza de pagos. El principal aporte provino de la inversión de cartera, la cual se multiplicó 6,3 veces frente a la registrada en un año antes, alcanzando los USD 19.871 millones. Por su parte, la inversión extranjera directa se ubicó en USD 11.469 millones, con una reducción del 16,2% frente a 2024. A nivel desagregado, los mayores flujos de IED se dirigieron a servicios financieros y empresariales (32 %), minería y petróleo (23 %), industria manufacturera (15 %), comercio y hoteles (10 %), electricidad (7 %) y transporte y comunicaciones (6 %).

1.7.2 Tasa de cambio

Durante 2025, el dólar en Colombia presentó una tendencia bajista, de manera que el peso colombiano cerró el año con una revaluación cercana a 14,79 % (Gráfico 1-4). Entre los factores que influyeron en dicha tendencia se encuentran las decisiones contraccionistas de política monetaria por parte del Banco de la Reserva Federal (Fed). En la medida en que se redujo la tasa de referencia política monetaria en Estados Unidos, se dinamizaron las inversiones de portafolio en países

emergentes. A ello se sumaron el incremento de remesas provenientes del exterior y la mayor entrada de divisas asociado al endeudamiento externo.

Gráfico 1-4



Fuente: Banco de la República y FED St. Louise

En 2025, la tasa representativa del mercado (TRM) promedio se ubicó en \$4.052,86, lo que significó una disminución de 0,45 % frente a 2024. el valor más bajo alcanzado por la TRM fue \$3.706,94 en los días 25 y 26 de junio del año en mención. Por su parte, el valor más alto se presentó el jueves 10 de abril, cuando se ubicó en \$4,416,69.

1.7.3 Precios del petróleo

Durante 2025, el precio internacional promedio del petróleo *brent* se situó en USD 68,6 por barril, nivel inferior en 14,5 % al registrado en 2024 (Gráfico 1-4). Este comportamiento estuvo determinado principalmente por el aumento de la producción por parte de la OPEP¹⁷ y la desaceleración de la demanda mundial, principalmente de China,

17. La Organización de Países Exportadores de Petróleo está integrada por Arabia Saudita, Irán, Irak, Kuwait, Venezuela, Argelia, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial, Libia y Nigeria.

en un contexto de incertidumbre geopolítica y económica, asociado a la 'guerra comercial' entre Estados Unidos y varias de las economías del mundo.

En el caso de China, principal importador mundial de petróleo, enfrentó una desaceleración económica significativa y avanzó en la transición hacia vehículos eléctricos, lo que redujo la demanda de crudo. Adicionalmente, algunos países que no hacen parte del grupo OPEP+¹⁸, como es el caso de Estados Unidos, Brasil y Canadá, alcanzaron niveles récord de producción, lo que incrementó notablemente la oferta mundial de crudo en cerca de tres millones de barriles diarios.

Por otra parte, la OPEP decidió reducir la producción desde mediados de 2025, luego de varios años de restricciones orientadas a sostener precios elevados. Esta estrategia buscó recuperar su cuota de mercado frente a Estados Unidos y ejerció presiones adicionales a la baja sobre los precios internacionales. Finalmente, aunque la inflación mostró una tendencia estable, las tasas de interés internacionales permanecieron en niveles altos, lo que limitó el crecimiento y redujo la demanda de petróleo.

1.8 Inflación y política monetaria

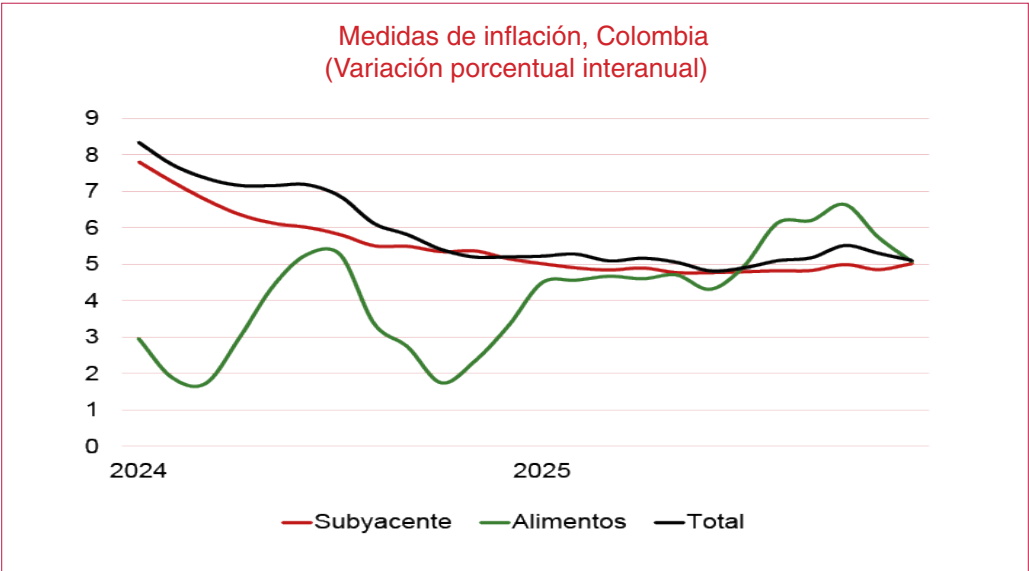
En 2025, la inflación en Colombia se redujo a 5,10 %, luego de haber alcanzado 5,20 % un año atrás. La reducción se explicó por el grupo de alojamiento y servicios públicos, cuya variación pasó de 6,96 % a 4,76 %. En este resultado influyeron algunos de sus principales componentes como combustibles, arriendos y electricidad.

El mayor aporte negativo para la inflación en 2025 provino de los alimentos, los cuales pasaron de 3,31 % al 5,07 %. Los mayores aumentos se registraron en alimentos procesados, carne de res —por una menor oferta interna— y el café, debido a sus elevados precios internacionales. En contraste, la papa presentó la mayor reducción de precios. El grupo de restaurantes y hoteles registró la mayor inflación en 2025 (7,91 %), explicada principalmente por el aumento en las comidas fuera del hogar.

18. OPEP+: Además de los miembros OPEP, existe la alianza OPEP+, que incluye 10 países: Rusia, Kazajstán, Azerbaiyán, Malasia, México, Bahrein, Brunei, Omán, Sudán y Sudán del Sur.

La inflación total, la subyacente y la de alimentos convergieron al final de 2025 (Gráfico 1-5). Asimismo, los bienes regulados redujeron su crecimiento, al pasar de 7,31 % a 5,4 %. La inflación subyacente o básica —sin alimentos ni regulados— también se redujo ligeramente, al pasar de 5,15 % a 5,02 %. En este comportamiento, el aumento de precios de los bienes fue compensado por una menor dinámica en los servicios.

Gráfico 1-5

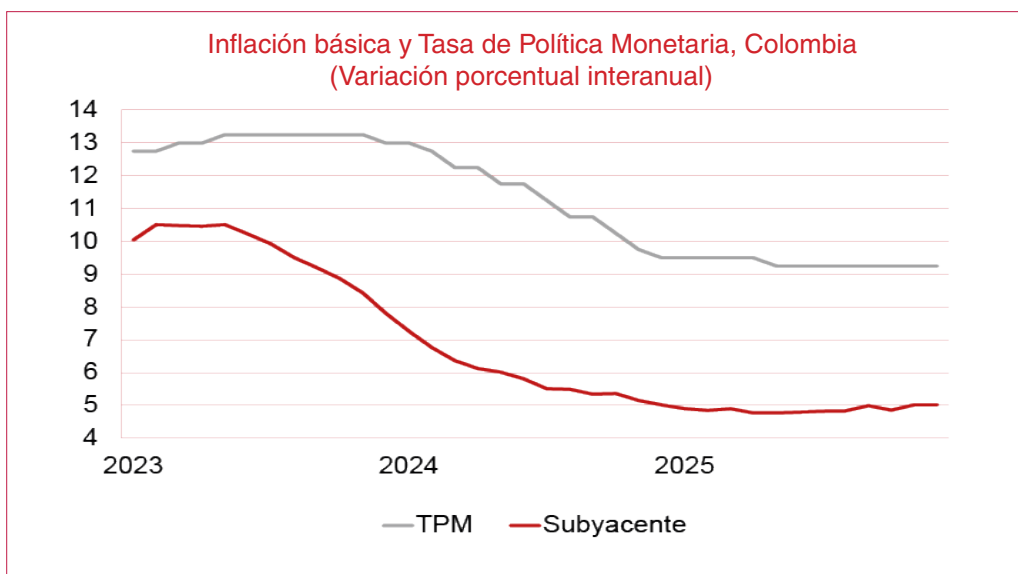


Fuente: DANE y Banco de la República.

Durante 2025, el Banco de la República mantuvo una política monetaria restrictiva ante la persistencia de la inflación, la cual se mantuvo alrededor del 5%, por encima de la meta del 3%. En ese contexto, el Emisor pausó los recortes de la Tasa de Política Monetaria (TPM¹⁹) y cerró el año en 9,25%, con el objetivo de controlar las presiones de la demanda. La brecha entre la TPM y la inflación subyacente se redujo de 4,48 puntos porcentuales en diciembre de 2023 a 4,23 puntos porcentuales en diciembre de 2024 (Gráfico 1-6).

19. Tasa de política monetaria (tasa de intervención del Banco de la República).

Gráfico 1-6



Fuente: Banco de la República.

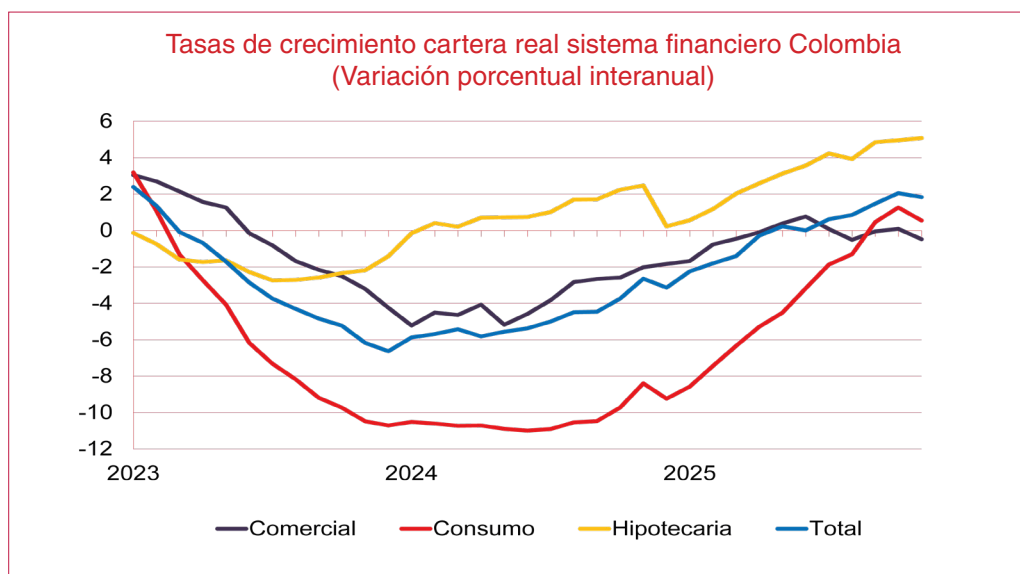
1.9 Cartera del sistema financiero

Durante 2025 continuó el proceso de recuperación de la tasa de crecimiento de la cartera real del sistema financiero colombiano en sus diferentes modalidades, que retornó a tasas de crecimiento positivas, pese a que las tasas de interés se mantuvieron elevadas debido a la política monetaria contractiva. No obstante, las tasas de crecimiento reales de crédito aún se encuentran muy por debajo de los niveles observados en 2023 (Gráfico 1-7).

De acuerdo con la Superintendencia Financiera de Colombia, el saldo bruto de la cartera en 2025 ascendió a \$762,8 billones y el indicador de profundización²⁰ se situó en 41,2 %, con una leve reducción frente a 2024 (42,9 %). Después de más de dos años de variaciones reales anuales negativas, la cartera bruta total regresó a terreno positivo con una variación real anual de 1,9 % en diciembre de 2025.

²⁰. Es la relación entre la cartera bruta con respecto al PIB.

Gráfico 1-7



Fuente: Banco de la República.

Los mejores resultados se observaron en la modalidad hipotecaria, la cual creció 5,4 % en términos reales en 2025, impulsada por el mejor comportamiento de la financiación de vivienda de interés social (VIS). Por su parte, la cartera de consumo registró una variación anual de 1,2 % al cierre del año, liderada por los créditos de libre inversión. En contraste, la cartera comercial permaneció estable frente a diciembre de 2024.

El indicador de calidad de cartera por mora²¹ se redujo de 4,7% a 3,8 % durante 2025, liderado por la cartera de vivienda. El mayor deterioro continuó observándose en la cartera de microcrédito, cuyo indicador alcanzó 6,8%. A su vez, las provisiones totales²² cerraron el año con una variación real anual negativa del 7,3 %.

21. Calculado como la relación entre el saldo vencido y bruto.

22. El sistema de provisiones en Colombia establece que todos los créditos desde que se producen deben constituir un mínimo de provisión.

Conclusiones

La economía colombiana logró un crecimiento del 2,6% en 2025, cifra que superó significativamente los registros de 2024 (1,5 %) y 2023 (0,6 %). Este resultado estuvo impulsado principalmente por la demanda interna, especialmente por el consumo final, que creció 4,2%, sustentado tanto por el gasto de los hogares (3,6 %) como por un robusto gasto público (7,1 %).

El crecimiento económico favoreció el aumento de los ingresos tributarios del Gobierno Nacional Central (GNC), mientras que el gasto por intereses se redujo gracias a las operaciones de manejo de deuda, lo que, en conjunto, redujo el déficit total del GNC con respecto a 2024. Adicionalmente, la revaluación del peso y su efecto sobre el saldo de la deuda externa, permitieron mantener relativamente estable la deuda neta como proporción del PIB.

El consumo privado encontró soporte en el aumento de los salarios reales, la reducción del desempleo y niveles históricos de remesas. Por su parte, la inversión creció 1,3 %, jalonada por maquinaria y equipo, aunque limitada por la incertidumbre empresarial y las altas tasas de interés.

Uno de los resultados más destacados de 2025 fue la reducción de la tasa de desempleo nacional a 8,0%, el nivel más bajo en más de una década. Este descenso estuvo acompañado de un proceso de formalización laboral, reflejado en la creación de 920 mil nuevos empleos en la categoría de obreros y empleados particulares, que compensaron la pérdida de cerca de medio millón de puestos informales. Esta mejora estructural del mercado laboral, sumada al incremento de los salarios reales, fue determinante para que la pobreza multidimensional bajara al 9,9%. Asimismo, la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, mostró una leve reducción hasta ubicarse en 0,551.

La inflación continuó su senda de descenso gradual y cerró el año en 5,1 %, frente al 5,2 % en 2024. Ante la persistencia de presiones de demanda, el Banco de la República mantuvo una política monetaria contractiva, con una Tasa de Política Monetaria (TPM) que finalizó el año en el 9,5%. Este nivel relativamente alto incidió en otras tasas, como las del crédito y los títulos de deuda pública (TES), las cuales también se vieron afectadas por otras variables que elevaron el costo de financiamiento del GNC.

Paralelamente, el peso colombiano experimentó una fuerte revaluación del 14,79 %, impulsado por la debilidad global del dólar, el elevado diferencial de tasas de interés que atrajo inversión de cartera y el flujo masivo de remesas, que alcanzaron un récord de USD 13.098 millones.

El déficit de cuenta corriente se amplió al 2,4 % del PIB. Este resultado obedeció a que las importaciones (9,06%) crecieron a un ritmo superior al de las exportaciones (2,05%), favorecidas por la revaluación del peso y la mayor demanda interna de bienes de capital e insumos.

En el frente exportador, se observó el impacto de la transición energética: mientras el café mostró un buen desempeño, las exportaciones de petróleo y carbón disminuyeron tanto en volumen como en valor, debido a la caída de los precios internacionales y a la reducción en las cantidades exportadas.

El déficit externo fue financiado mayoritariamente por la inversión de cartera, cuyos flujos se multiplicaron por seis y se dirigieron en buena medida a los títulos TES. A pesar de las elevadas tasas de interés, las cuentas fiscales mostraron una mejora relativa, apoyada en el crecimiento del recaudo tributario y en las operaciones de manejo de deuda, que permitieron reducir el gasto por intereses.

Como resultado, el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central se redujo en comparación con 2024. Además, la apreciación de la tasa de cambio contribuyó a estabilizar la deuda neta como porcentaje del PIB, al reducir el valor en pesos de las obligaciones denominadas en moneda extranjera.

En conclusión, 2025 representó para Colombia un año de crecimiento estable y avances sociales significativos. No obstante, persisten desafíos relacionados con la diversificación de la canasta exportadora y la gestión de un déficit externo creciente bajo condiciones financieras todavía restrictivas.

Bibliografía

Banco de la República, Estadísticas varias.

Banco de la República. Informe de la Evolución de la Balanza de Pagos y de la Posición de Inversión Internacional - cuarto trimestre de 2024

Banco Mundial. Panorama económico de América Latina y el Caribe. Abril de 2026

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Estadísticas varias

Fondo Monetario Internacional. *World Economic Outlook*. 2026.

Fondo Monetario Internacional. Estadísticas varias.

Banco Interamericano de Desarrollo. América Latina y el Caribe.

World Trade Organization. *Statistics on Merchandise Trade*. 2026.

Superintendencia Financiera de Colombia. Actualidad del Sistema Financiero Colombiano. Dirección de Investigación, Innovación y Desarrollo. Diciembre de 2025.

Juan Vázquez Rojo. "El plan con el que China busca convertirse en la primera potencia mundial". *The Conversation*. Madrid.

Capítulo II

El resultado fiscal del Estado en 2025: balance consolidado

Este capítulo presenta los resultados de la situación financiera del Estado correspondientes a la vigencia 2025, con énfasis en el balance fiscal del Sector Público Consolidado (SPC). En particular, ofrece una visión general del comportamiento de los ingresos, los gastos y el financiamiento de los diferentes componentes que integran este sector.

Durante la vigencia 2025, el balance de las finanzas públicas de Colombia registró un déficit consolidado superior al observado en la vigencia anterior. Este deterioro obedeció, principalmente, al resultado deficitario de los gobiernos territoriales y del Sistema General de Regalías (SGR), así como a la reducción del superávit del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC). Estos resultados fueron compensados, parcialmente, por la disminución relativa del déficit del Gobierno Nacional Central (GNC) y por los balances positivos registrados en otros componentes del sector público. En este contexto, el GNC, como el componente de mayor peso en la estructura del Sector Público Consolidado, continuó presentando un elevado déficit fiscal, determinado por el comportamiento de los ingresos tributarios y la dinámica del gasto público.

El resultado fiscal del Sector Público Consolidado estuvo influenciado por la evolución de las principales variables macroeconómicas durante 2025. Entre ellas sobresalieron la recuperación de la actividad económica, el mayor dinamismo de la demanda interna, la reducción gradual de la inflación y la mejora de los indicadores del mercado laboral. No obstante, persistieron desequilibrios en el comercio exterior, reflejados en la ampliación del déficit de la cuenta corriente, así como presiones sobre las finanzas públicas. En este contexto, la presente sección expone el resultado fiscal de 2025, tanto de forma agregada como desagregada para cada uno de los componentes que conforman el Sector Público Consolidado.

2.1 Balance fiscal del Estado en 2025

En 2025, el balance fiscal del Sector Público Consolidado registró un déficit de \$90,99 billones, equivalente al 4,91 % del PIB, lo que representó un aumento de 0,96 puntos porcentuales frente al déficit observado en 2024. Este resultado correspondió a la consolidación

de los balances fiscales del Sector Público No Financiero (SPNF), que presentó un déficit de \$104,65 billones, y del sector público financiero, conformado por el Banco de la República y Fogafín, que registró un superávit de \$13,66 billones (Cuadro 2-1).

Cuadro 2-1

Balance fiscal 2024 - 2025
Billones de pesos

Niveles		Balances		% PIB	
		2024	2025	2024	2025
1	Presupuesto General de la Nación (PGN)	-106,59	-110,82	-6,22%	-5,98%
1.1	Gobierno Nacional Central (GNC)	-114,48	-119,62	-6,68%	-6,45%
1.2	Establecimientos Públicos Nacionales (ESPN)	7,89	8,80	0,46%	0,47%
2	Gobiernos Territoriales (GT)	-0,85	-16,93	-0,05%	-0,91%
2.1	Departamentos	-0,71	-3,10	-0,04%	-0,17%
2.2	Capitales	-3,10	-10,37	-0,18%	-0,56%
2.3	Municipios No Capitales	1,62	-2,89	0,09%	-0,16%
2.4	Establecimientos Públicos Territoriales	1,34	-0,57	0,08%	-0,03%
3	Seguridad Social (SS)	10,41	10,75	0,61%	0,58%
4	Sistema General de Regalías (SGR) (1)	0,57	-3,68	0,03%	-0,20%
5	Fondos (FON)	11,36	2,23	0,66%	0,12%
5.1	Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles (FEPC) (2)	10,50	4,40	0,61%	0,24%
5.2	Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)	0,86	-2,17	0,05%	-0,12%
6	Fondo Nacional del Café (FoNC)	0,14	0,68	0,01%	0,04%
7	Empresas no Financieras (ENF)	7,39	13,12	0,43%	0,71%
7.1	Nacionales	6,48	11,07	0,38%	0,60%
7.2	Territoriales	2,20	2,29	0,13%	0,12%
7.3	Empresas Sociales del Estado Territoriales (ESET)	-1,29	-0,24	-0,08%	-0,01%
8	Sector Público No Financiero (SPNF) = 1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6 + 7	-77,57	-104,65	-4,53%	-5,64%
9	Balance Financiero (BF)	9,89	13,66	0,58%	0,74%
9.1	Banco de la República (BR)	10,04	13,89	0,59%	0,75%
9.2	Fogafin (FOG)	-0,15	-0,23	-0,01%	-0,01%
10	Sector Público Consolidado (SPC) = 8 + 9	-67,68	-90,99	-3,95%	-4,91%

(1) Resultado preliminar Cierre Fiscal SPNF - Minhacienda

(2) Información no calculada por CGR. Dato proveniente del Cierre Fiscal SPNF 4T-2025 de Min-Hacienda. Cifras preliminares

Fuente: SIIF – Ministerio de Hacienda y Crédito Público. CHIP. Estados Financieros Entidades. Cálculos CGR

2.2 Balance del Sector Público No Financiero (SPNF)

El Sector Público No Financiero (SPNF) está integrado por el Gobierno Nacional Central (GNC), los gobiernos territoriales, el sector de la seguridad social, las empresas públicas nacionales y territoriales, el Sistema General de Regalías (SGR), los fondos y los establecimientos públicos, tanto del orden nacional como territorial.

En 2025, el SPNF registró un balance fiscal deficitario equivalente al 5,64 % del PIB, cifra superior en 1,11 puntos porcentuales al déficit registrado en 2024. Este resultado obedeció, principalmente, al comportamiento deficitario de varios de sus componentes, en especial del Gobierno Nacional Central, cuyo peso relativo dentro de las finanzas públicas explicó, en gran medida, el resultado consolidado del sector.

2.2.1 Gobierno Nacional Central (GNC)

Las dificultades del Gobierno Nacional Central (GNC) para alcanzar las metas de ingresos previstas, aunadas a los ajustes realizados en el gasto, se reflejaron en un déficit fiscal equivalente al 6,5 % del PIB al cierre de 2025, es decir, \$119,6 billones. Aunque este resultado representó una mejora de 0,2 puntos porcentuales frente al déficit registrado en 2024, evidenció la persistencia de importantes desequilibrios fiscales.

Durante 2025, el GNC registró ingresos equivalentes al 16,2 % del PIB y gastos por 22,7 % del PIB. Si bien el Gobierno no alcanzó las metas de recaudo establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el gasto efectivo fue inferior al reprogramado tras la activación de la cláusula de escape de la regla fiscal. Como resultado, el déficit fiscal fue menor al previsto por el propio Gobierno.

No obstante, la mejora del balance fiscal obedeció, principalmente, a la reducción transitoria de los pagos por intereses de la deuda. En efecto, el desbalance entre los ingresos corrientes y el gasto primario se profundizó, ya que el déficit primario aumentó de 2,4 % del PIB en 2024 a 3,7 % del PIB en 2025. Este comportamiento reflejó que el crecimiento del gasto primario continuó superando el de los ingresos.

El menor crecimiento del gasto total durante 2025 respondió, en buena medida, a la reducción del servicio de la deuda. En contraste, los ingresos tributarios mostraron una recuperación, favorecida por

el mayor dinamismo de la actividad económica, el fortalecimiento del recaudo del impuesto sobre las ventas (IVA) y los efectos de las medidas tributarias implementadas en los últimos años.

La composición del gasto del GNC también experimentó cambios importantes durante 2025. Mientras la participación del servicio de la deuda dentro del gasto total disminuyó, los gastos de funcionamiento y de inversión aumentaron su participación relativa. En particular, la inversión registró una recuperación significativa, impulsada principalmente por los sectores de Transporte, Agropecuario y Gobierno. No obstante, una proporción importante de este incremento obedeció a la ejecución de reservas presupuestales constituidas en vigencias anteriores.

2.2.2 Establecimientos Públicos Nacionales (EPN)

Los establecimientos públicos de orden nacional (EPN) registraron en 2025 un balance fiscal positivo de 8,8 billones, equivalentes al 0,47 % del PIB.

Los ingresos totalizaron \$30,8 billones en 2025, de los cuales el 50,3% correspondió a los ingresos no tributarios, provenientes principalmente del recaudo por tasas, multas y contribuciones.

El 49,7 % restante estuvo conformado por aportes parafiscales, que representaron el 20,5 % del total (\$6,3 billones); recursos de capital, con una participación del 22,9 % (\$7 billones); y fondos especiales, que aportaron el 6,3 % (\$1,9 billones) (Cuadro 2-2).

Cuadro 2-2

Balance Establecimientos Públicos Nacionales - Obligaciones
Billones de pesos

Concepto	2024	2025
Ingresos de los Establecimientos Públicos	29,8	30,8
Ingresos Corrientes	15,7	15,5
Tributarios	-	-
No Tributarios	15,7	15,5
Otros Recursos Corrientes	-	-
Recursos de capital	7,2	7,1
Fondos Especiales	1,1	1,9
Aportes Parafiscales	5,8	6,3
Gastos Totales	21,9	22,0
Funcionamiento	11,9	11,7
2.1.1 Gastos de Personal	3,0	3,3
2.1.2 Gastos Generales	4,9	1,4
2.1.3 Transferencias Corrientes	3,8	5,2
2.1.5 Gasto de Comercialización y Producción	0,2	1,7
Inversión	10,0	10,4
Deuda (intereses y fondo contingencias)	-	-
Balance fiscal	7,9	8,8
% PIB	0,46%	0,47%

Fuente: SIIF – Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos CGR.

Por su parte, los EPN registraron gastos, medidos por obligaciones, por \$22 billones en 2025. De este total, el 47 % se destinó a inversión y el 53 % a funcionamiento. Los establecimientos con mayor participación en el gasto fueron el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, la Agencia Logística de las Fuerzas Militares y la Superintendencia de Notariado y Registro, los cuales concentraron el 70 % del gasto total, los cuales representaron el 70% del gasto total.

2.3 Gobiernos territoriales

La Contraloría General de la República realizó el cálculo del balance fiscal de los Gobiernos Centrales Territoriales (departamentos,

municipios capitales y municipios no capitales) para el período 2024-2025, con especial énfasis en los resultados de 2025. En ese año, el agregado territorial registró un déficit fiscal de \$16,36 billones, equivalente al 0,88 % del PIB. Por nivel de gobierno, los departamentos presentaron un déficit de \$3,10 billones (0,17 % del PIB), los municipios capitales de \$10,37 billones (0,56 % del PIB) y los municipios no capitales de \$2,89 billones (0,16 % del PIB).

La evolución de los ingresos y los gastos durante la vigencia reflejó, en parte, el ciclo político de los gobiernos territoriales, para los cuales 2025 correspondió al segundo año de ejecución de sus planes de desarrollo (2024-2027). No obstante, el crecimiento de los gastos superó en cerca de ocho puntos porcentuales al de los ingresos, situación que incidió en el deterioro del balance fiscal calculado por la CGR.

La Contraloría General de la República destaca igualmente la gestión fiscal subnacional observada en 2025 y resalta la necesidad de fortalecer los mecanismos de transparencia, control interno y gobernanza, con el propósito de mejorar la planeación, incrementar la eficiencia en la ejecución de los recursos públicos y atender de manera más efectiva las necesidades de la población. Sin embargo, persistieron brechas significativas entre los tres niveles territoriales analizados.

Las finanzas territoriales desempeñan un papel fundamental en el proceso de descentralización del Estado colombiano. La heterogeneidad económica, fiscal e institucional de las entidades territoriales exige al Gobierno Nacional diseñar e implementar políticas diferenciadas orientadas al fortalecimiento de sus capacidades institucionales, especialmente en aquellos entes que aún presentan mayores rezagos. Asimismo, la Contraloría General de la República resalta la importancia de fortalecer la autonomía fiscal territorial mediante la ampliación de las bases tributarias y el mejoramiento del recaudo de los ingresos propios, con el fin de reducir la dependencia de las transferencias provenientes del nivel nacional.

2.3.1 Establecimientos públicos territoriales

El análisis del balance fiscal de los establecimientos públicos territoriales para el período 2024-2025 comprendió 520 entidades, equivalentes al 80,0 % del total de entidades registradas como activas en el archivo Catálogo Único Institucional (CUIN). La muestra incluyó únicamente aquellas entidades que reportaron información presupuestal para ambas vigencias y cuyos registros cumplieron los filtros de consistencia estadística aplicados (Cuadro 2-3).

Cuadro 2-3

Balance Establecimientos Públicos Territoriales - Obligaciones
Billones de pesos

Código	Concepto	Año	
		2024	2025
1	Ingresos	32,10	36,31
1.1	Ingresos corrientes	28,71	33,66
1.1.1	Tributarios	0,81	1,04
1.1.1.02	Predial unificado	0,00	0,01
1.1.1.03	Impoconsumo (lic. Vinos y cerv.)	0,01	0,01
1.1.1.04	Sobretasa gasolina motor	0,00	0,00
1.1.1.05	Estampillas	0,02	0,03
1.1.1.07	Circulación y tránsito	0,00	0,00
1.1.1.08	Cigarrillos y tabaco	0,01	0,02
1.1.1.09	Vehículos automotores	0,00	0,00
1.1.1.11	Avisos y tableros	0,00	0,00
1.1.1.99	Otros ingresos tributarios	0,77	0,97
1.1.2	No tributarios	9,42	10,62
1.1.2.01	Tasas, multas y contribuciones	3,55	4,11
1.1.2.02	Venta de bienes	0,07	0,08
1.1.2.03	Venta de servicios	5,79	6,43
1.1.2.99	Otros ingresos no tributarios	0,00	0,00
1.1.3	Transferencias y aportes	18,48	22,00
1.1.3.01	Participación para educación	0,00	0,00
1.1.3.02	Participación para salud	0,00	0,00
1.1.3.03	Participación para propósito general	0,06	0,06
1.1.3.04	Transferencias – nivel central	0,00	0,00
1.1.3.05	Aportes de afiliados	0,09	0,08
1.1.3.06	Aportes patronales	0,20	0,23
1.1.3.99	Otros aportes	18,14	21,62
1.2	Ingresos de capital	3,40	2,65
1.2.1	Otras recuperaciones de cartera	0,30	0,26
1.2.2	Reintegros	0,10	0,23
1.2.3	Utilidades y excedentes fros.	2,74	1,78
1.2.99	Otros ingresos de capital	0,26	0,38
2	Gastos	-30,68	-36,80
2.1	Gastos corrientes	-16,78	-18,88
2.1.1	Gastos de funcionamiento	-16,42	-18,47
2.1.1.01	Gastos de personal	-8,47	-9,36

Continuación Cuadro 2-3

Balance Establecimientos Públicos Territoriales - Obligaciones
Billones de pesos

Código	Concepto	Año	
		2024	2025
2.1.1.02	Gastos generales	-4,57	-5,61
2.1.1.03	Gastos de comercialización y producción	-1,38	-1,32
2.1.1.03,01	Materiales y suministros	-0,14	-0,14
2.1.1.03,02	Adquisición de servicios	-1,24	-1,17
2.1.1.04	Transferencias corrientes	-2,00	-2,18
2.1.1.04,01	Transferencias corrientes al nivel nacional	-0,10	-0,12
2.1.1.04,02	Transferencias para previsión social	0,00	0,00
2.1.1.04,03	Otras transferencias	-1,89	-2,06
2.1.1.04,04	Transferencias de capital	-0,01	-0,01
2.1.2	Intereses de deuda	-0,36	-0,41
2.1.1.06.01	Deuda externa	-0,01	0,00
2.1.1.06.02	Deuda interna	-0,35	-0,41
2.2	Inversión	-13,90	-17,93
2.2.1	Viviendas	0,00	0,00
2.2.2	Edificaciones distintas a viviendas	-0,19	-0,65
2.2.3	Otras estructuras	-3,11	-3,45
2.2.4	Otros activos fijos	-0,62	-0,63
2.2.5	Otros gastos de inversión	-9,99	-13,19
3	Préstamo neto (obtención - concesión)	-0,08	-0,07
3.2	Concesión	-0,08	-0,07
4	Balance	1,34	-0,57
5	Financiamiento	-1,34	0,57
5.1	Crédito interno neto (desembolsos - amortizaciones)	-0,11	-0,21
5.2	Crédito externo neto (desembolsos - amortizaciones)	-0,01	0,00
5.3	Recursos del balance	0,18	0,40
5.4	Otras fuentes financiamiento	-1,41	0,39

Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales (DECF) (información CUIPO), elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

El balance de los establecimientos públicos territoriales registró una reducción cercana a \$1,91 billones entre 2024 y 2025. En 2024, el balance de la actividad financiera fue positivo, con \$1,34 billones; sin embargo, en 2025 pasó a registrar un déficit de \$0,57 billones. Durante 2024, 276 entidades reportaron balances positivos y 240 presentaron balances negativos. En 2025, el número de entidades con balance positivo disminuyó a 234, mientras que aquellas con resultado negativo aumentaron a 284.

El resultado de 2025 no estuvo explicado por una entidad en particular, sino por el efecto conjunto del incremento en el número de entidades con balances negativos y del deterioro del balance fiscal registrado por varias de ellas.

Los ingresos aumentaron \$4,2 billones entre 2024 y 2025. En 2024 ascendieron a \$32,10 billones, siendo los principales rubros las transferencias y aportes (\$18,48 billones) y los ingresos no tributarios (\$9,42 billones), que en conjunto representaron el 86,9 % de los ingresos totales del grupo.

En 2025, los ingresos alcanzaron \$36,30 billones. Al igual que en el año anterior, los principales rubros fueron las transferencias y aportes, con \$22,00 billones, y los ingresos no tributarios, con \$10,62 billones, los cuales representaron conjuntamente el 89,85 % del total de ingresos.

Los gastos aumentaron de \$30,68 billones en 2024 a \$36,80 billones en 2025, lo que representó un incremento del 19,93 %. Los rubros de mayor participación correspondieron a los gastos de personal, por \$8,47 billones, y a otros gastos de inversión, por \$9,99 billones.

En 2025, el rubro otros gastos de inversión aumentó 32,09 %, hasta alcanzar \$13,19 billones, mientras que los gastos de personal crecieron 10,56 %, al situarse en \$9,36 billones. Durante esta vigencia, siete entidades registraron gastos superiores a un billón de pesos. Las tres entidades con mayor nivel de gasto fueron las mismas que en 2024, lo que evidencia la persistencia de su participación predominante dentro del conjunto de establecimientos públicos territoriales.

2.4 Seguridad Social

El Sector Seguridad Social, conformado por los subsectores de salud, pensiones y riesgos laborales, registró en 2025 un superávit de \$10,75

billones, equivalente al 0,58 % del PIB, como resultado de ingresos por \$243,51 billones y gastos por \$232,76 billones.

Entre los ingresos se destacaron, por una parte, los rendimientos, que representaron el 5,4 % del total y contribuyeron a la conformación del balance positivo del sector. Por otra, sobresalieron la devolución de aportes a Colpensiones, con una participación del 5,5 %, y los recursos transferidos por la Nación, equivalentes al 44,1 % de los ingresos totales, los cuales financiaron una parte importante de los servicios prestados por el sector. En cuanto a los gastos, las transferencias representaron el 69,8 %, mientras que los gastos de operación participaron con el 29,3 % del total.

Frente a 2024, el superávit del sector aumentó en términos nominales, al pasar de \$10,41 billones a \$10,75 billones. Sin embargo, como proporción del PIB disminuyó de 0,61 % a 0,58 %. Durante este período, los ingresos crecieron 10,7 %, mientras que los gastos aumentaron 11,1 %.

El subsector de pensiones registró en 2025 un superávit de \$10,16 billones, equivalente al 0,55 % del PIB, resultado de ingresos por \$135,97 billones, superiores a los gastos de \$125,81 billones. Entre las principales fuentes de ingreso sobresalieron los rendimientos, que representaron el 8,9 % del total; la devolución de aportes a Colpensiones, con el 9,9 %; y las transferencias de la Nación, que aportaron el 51,1 % de los ingresos del subsector. En cuanto a los gastos, las transferencias representaron el 88,2 %, mientras que los gastos de operación participaron con el 11,3 %.

En comparación con 2024, el superávit del subsector disminuyó, al pasar de \$12,06 billones (0,7 % del PIB) a \$10,16 billones (0,55 % del PIB). Este comportamiento obedeció a que los gastos crecieron 13,5 %, por encima del incremento registrado en los ingresos (10,6 %).

El subsector de salud registró en 2025 un déficit fiscal de \$0,46 billones, equivalente al 0,03 % del PIB, como consecuencia de ingresos por \$104,16 billones, inferiores a los gastos, que ascendieron a \$104,62 billones.

Entre los ingresos sobresalieron los aportes de la Nación, por \$37,89 billones; los recursos propios, con \$39,80 billones; y los recursos provenientes de otras fuentes, por \$21,38 billones, que representaron, respectivamente, el 36,4 %, 38,2 % y 20,5 % de los ingresos del

subsector. Por el lado del gasto, los gastos de funcionamiento ascendieron a \$51,68 billones y crecieron 7,7 % y los de operación, equivalentes a \$52,87 billones se incrementaron en 9,4 %

Respecto de 2024, el déficit del subsector se redujo, al pasar de \$2,22 billones (0,14 % del PIB) a \$0,46 billones (0,03 % del PIB). Este resultado se explicó por un crecimiento de los ingresos (10,6 %) superior al registrado por los gastos (8,5 %).

El subsector de riesgos laborales registró en 2025 un superávit de \$1,05 billones, equivalente al 0,06 % del PIB, como resultado de ingresos por \$3,38 billones, superiores a los gastos de \$2,33 billones.

Los principales ingresos provinieron de las cotizaciones realizadas por los empleadores al Sistema General de Riesgos Laborales, que ascendieron a \$2,55 billones y representaron el 75,4 % del total, así como de los rendimientos, que alcanzaron \$0,77 billones. En cuanto a los gastos, los de funcionamiento sumaron \$1,13 billones y los gastos de operación \$1,20 billones, equivalentes al 48,5 % y 51,5 %, respectivamente, del total del subsector.

En comparación con 2024, el superávit aumentó de \$0,56 billones a \$1,05 billones, como consecuencia de que los ingresos crecieron 22,5 %, mientras que los gastos aumentaron 5,9 %.

2.5 Sistema General de Regalías (SGR)

En 2025, el Sistema General de Regalías (SGR) presentó un deterioro significativo de su resultado fiscal frente al observado en 2024. De acuerdo con el Cierre Fiscal del Sector Público No Financiero del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Sistema pasó de registrar un superávit de \$0,57 billones en 2024 a un déficit de \$3,11 billones en 2025. No obstante, dado que la información presupuestal del SGR tiene carácter bienal, el análisis requiere un ajuste metodológico que permita estimar el impacto neto de la vigencia en el correspondiente bienio. Bajo este criterio, el balance ajustado corresponde a un déficit de \$3,68 billones, equivalente al 0,20 % del PIB nominal de 2025.

El ajuste consiste en comparar el balance fiscal registrado en 2025 (-\$3,113 billones) con el superávit obtenido en 2024 (\$0,570 billones), lo que arroja un deterioro neto de \$3,683 billones, cifra que se aproxima a \$3,68 billones. Con base en el PIB nominal de 2025 (\$1.853,95

billones), este resultado equivale al 0,20 % del PIB. Esta metodología permite evaluar de manera más consistente el comportamiento fiscal del Sistema dentro de la lógica presupuestal bienal que lo caracteriza.

La información suministrada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público complementa este análisis mediante la descripción de la estructura presupuestal y de la ejecución correspondiente al primer año del bienio 2025-2026. El presupuesto total del SGR ascendió a \$64,12 billones, integrado por una disponibilidad inicial de \$31,62 billones, ingresos corrientes por \$26,31 billones y recursos de capital por \$6,18 billones. En los ingresos corrientes, las regalías provenientes de hidrocarburos alcanzaron \$17,24 billones, mientras que las originadas en la explotación de minerales sumaron \$8,36 billones, lo que confirma la alta dependencia del Sistema respecto del comportamiento del sector extractivo.

Es importante precisar que durante la vigencia no se registró desahorro del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE). Los \$5,77 billones identificados en los recursos de capital corresponden a rendimientos financieros generados por la Cuenta Única del SGR y no a retiros de recursos acumulados. Esta distinción evita interpretar dichos ingresos como una disminución del ahorro del Sistema.

En materia de gasto, los pagos efectivos ascendieron a \$13,71 billones, equivalentes al 21,38 % de la apropiación presupuestal total. Las asignaciones para inversión concentraron pagos por \$12,83 billones, de los cuales \$4,83 billones correspondieron a inversión regional, \$4,41 billones a asignaciones directas y \$1,90 billones a inversión local. En este último componente, la subcuenta destinada a municipios con necesidades básicas insatisfechas (NBI) y de categorías cuarta, quinta y sexta registró pagos por \$1,51 billones, frente a una apropiación de \$5,06 billones.

Durante la vigencia se registraron 20.910 líneas de financiación, asociadas a 16.635 proyectos únicos identificados mediante código BPIN, con recursos vigentes por \$32,69 billones y pagos por \$12,83 billones. La ejecución presupuestal evidenció \$24,23 billones comprometidos, \$13,11 billones obligados, \$12,87 billones ordenados y \$12,83 billones pagados, lo que indica que la mayor parte de los pagos correspondió a proyectos previamente aprobados y en ejecución en el Sistema General de Regalías.

En síntesis, aunque el Sistema General de Regalías mantiene una importante capacidad presupuestal para financiar proyectos de inversión, el análisis ajustado evidencia un deterioro de su posición fiscal, reflejado en un déficit neto de \$3,68 billones, equivalente al 0,20 % del PIB. Este comportamiento obedeció principalmente a la reducción de los ingresos por regalías, asociada a la disminución de los precios internacionales y de la producción de recursos naturales no renovables, así como a una mayor ejecución de los pagos destinados a la inversión territorial.

2.6 Fondos

El Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) registró en 2025 un balance fiscal de -\$2,17 billones, equivalente al -0,12 % del PIB. Este resultado representó un cambio significativo frente a 2023 y 2024, vigencias en las que el Fondo registró balances positivos de \$2,00 billones y \$0,86 billones, respectivamente. En comparación con 2024, el deterioro ascendió a \$3,03 billones, lo que llevó al FAE a pasar de constituir un factor de estabilización positivo a convertirse en un componente que redujo el balance agregado de los fondos (Cuadro 2-4).

Cuadro 2-4

Balance del FAE y cálculo de soporte 2023-2025

Indicador	2023	2024	2025
Balance del FAE (billones de pesos)	2,00	0,86	-2,17
Balance del FAE (% del PIB)	0,13	0,05	-0,12
Saldo del FAE (millones de USD)	—	4403,07	4588,55
Tasa Representativa del Mercado (TRM) de fin de año (pesos por USD)	—	4409,15	3757,08
Saldo del FAE (billones de pesos)	—	19,41	17,24
Variación anual del saldo en pesos (billones)	—	—	-2,17

Fuente: Banco de la República, SG-MII-CA-06047-2026 e Informe Anual del Fideicomiso FAE 2025; Contraloría General de la República, Informe sobre la Situación de las Finanzas del Estado 2024; DANE, PIB 2025; Banco de la República, Informe de Política Monetaria enero de 2026; *Federal Reserve, target range for the federal funds rate*.

El resultado fiscal no obedeció a una pérdida patrimonial en dólares ni a retiros de recursos del Fondo. Por el contrario, el saldo del FAE aumentó de USD 4.403,07 millones en diciembre de 2024 a USD 4.588,55 millones al cierre de 2025, lo que representa un crecimiento del 4,21 %. Sin embargo, al expresar estos recursos en pesos con la tasa representativa del mercado (TRM) de cierre de cada vigencia, el valor del Fondo disminuyó de \$19,41 billones a \$17,24 billones, como consecuencia de la apreciación del peso colombiano, reflejada en la reducción de la TRM de \$4.409,15 a \$3.757,08 por dólar. En consecuencia, el balance fiscal medido en pesos resultó negativo por \$2,17 billones. Este comportamiento evidencia que el FAE fortaleció su posición patrimonial en dólares, aunque su valoración en moneda nacional disminuyó exclusivamente por efecto de la variación cambiaria.

El efecto del FAE fue determinante en el resultado agregado del componente de fondos. En 2025, este componente registró un superávit de \$2,23 billones, equivalente al 0,12 % del PIB, explicado principalmente por el superávit del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), que ascendió a \$4,40 billones. No obstante, el balance negativo del FAE compensó aproximadamente el 49,4 % de dicho resultado positivo. Esta diferencia resulta relevante, pues permite distinguir entre el efecto fiscal asociado al FEPC y el impacto contable derivado de la valoración cambiaria del FAE, evitando interpretar este último como una pérdida en la gestión del portafolio.

La información suministrada por el Banco de la República confirma esta interpretación. Al cierre de 2025, el patrimonio del fideicomiso del FAE ascendió a USD 4.588,55 millones. De este total, el portafolio de inversión representó USD 1.860,09 millones, mientras que el préstamo otorgado a la Nación permaneció en USD 2.728,45 millones, respaldado por el pagaré 006-2023. La tasa interna de retorno (TIR) anual del portafolio fue de 4,15 % y el rendimiento frente a su índice de referencia se mantuvo en terreno positivo, aunque ligeramente inferior al *benchmark*. Asimismo, la renta variable internacional registró un desempeño destacado, con un rendimiento anual del 21,3 %, favorecido por la valorización de los mercados accionarios.

Desde la perspectiva macroeconómica, este resultado refleja la interacción de dos factores. Por una parte, el entorno financiero internacional favoreció la valorización de los activos denominados en dólares. Por otra, la apreciación del peso colombiano redujo el valor contable del Fondo cuando este se expresó en moneda nacional. En el ámbito interno, la economía colombiana registró un crecimiento

cercano al 2,6 % durante 2025 y la inflación cerró en 5,1 %, aún por encima de la meta del Banco de la República. En el contexto internacional, el rango objetivo de la tasa de fondos federales de Estados Unidos se ubicó entre 3,50 % y 3,75 %, situación que favoreció el comportamiento de los mercados de renta fija y renta variable.

En síntesis, el balance fiscal negativo del FAE en 2025 obedeció exclusivamente al efecto de la valoración cambiaria de sus activos expresados en pesos y no a un deterioro de su situación financiera. El Fondo mantiene una posición patrimonial sólida, conserva recursos estratégicos de ahorro del Sistema General de Regalías y continúa desempeñando un papel fundamental como mecanismo de estabilización de largo plazo. No obstante, resulta pertinente mantener el seguimiento a la disponibilidad efectiva de liquidez, considerando que una parte importante de su patrimonio corresponde al préstamo vigente otorgado a la Nación.

2.6.1 Fondo Nacional del Café (FoNC)

La evaluación del Fondo Nacional del Café (FoNC) para la vigencia 2025 se elaboró a partir de su balance fiscal y se complementó con el análisis del flujo de operaciones efectivas reportado por la Federación Nacional de Cafeteros (Fedecafé), con el propósito de identificar los factores que explican la evolución del ahorro del Fondo. Para ello se examinaron los ingresos y egresos efectivos, el flujo operacional, el flujo de inversión, las operaciones de cobertura, las compras y ventas de café y el comportamiento de los inventarios. Este enfoque permite diferenciar el balance fiscal agregado de los componentes operativos que explican su evolución.

En el marco de la consolidación del Informe sobre la Situación de las Finanzas del Estado, el Fondo Nacional del Café registró en 2025 un superávit de \$0,683 billones, equivalente al 0,04 % del PIB, consolidando la recuperación observada tras el resultado deficitario de 2023. En efecto, el Fondo pasó de un desahorro de \$0,56 billones en 2023 a un superávit de \$0,14 billones en 2024 y de \$0,683 billones en 2025. Esta evolución representa una mejora de \$0,543 billones frente a 2024 y de \$1,243 billones respecto de 2023, lo que confirma el fortalecimiento de su posición fiscal.

Como proporción del PIB, el balance pasó de 0,01 % en 2024 a 0,04 % en 2025. Aunque su incidencia macrofiscal continúa siendo

reducida frente al tamaño de la economía, este resultado fortalece la contribución del Fondo al balance consolidado de las finanzas públicas y consolida la recuperación iniciada en la vigencia anterior.

El comportamiento operativo respalda la consistencia del resultado fiscal. Durante 2025, el FoNC registró ingresos efectivos por \$8,50 billones y egresos por \$7,69 billones, lo que generó un flujo operacional positivo de \$816.100 millones. Después de descontar inversiones por \$132.588 millones, el flujo neto de caja ascendió a \$683.512 millones, en concordancia con el balance fiscal registrado.

La mejora observada durante 2025 debe interpretarse con prudencia. El resultado positivo no necesariamente refleja una expansión estructural de la producción cafetera, sino una recuperación financiera favorecida por mejores condiciones comerciales, precios internacionales más favorables, mayores ingresos derivados de las ventas de café denominadas en dólares y una adecuada gestión de las operaciones de cobertura. Las ventas de café continuaron siendo la principal fuente de ingresos, mientras que las compras de café representaron el mayor componente de los egresos, lo que reafirma el papel del Fondo como mecanismo de estabilización del mercado cafetero.

El análisis operativo también evidencia que el comportamiento favorable no fue uniforme durante toda la vigencia. Mientras el primer semestre concentró la mayor parte del ahorro operativo, el segundo semestre registró un ligero déficit. Esta dinámica sugiere que el superávit anual respondió principalmente a condiciones favorables presentes durante la primera mitad del año y no necesariamente a una mejora sostenida durante todo el ejercicio fiscal.

Asimismo, la reducción del valor contable de los inventarios expresados en dólares constituye un aspecto que conviene seguir de cerca durante 2026, especialmente si persisten presiones sobre la producción física o si se presenta una corrección de los precios internacionales del café.

A esta lectura financiera debe agregarse un elemento productivo relevante. La sostenibilidad del resultado del FoNC no depende únicamente de los precios internacionales, la tasa de cambio, las operaciones de cobertura o el manejo de inventarios, sino también de la capacidad del sector cafetero para reducir su exposición a riesgos productivos. En esa dirección, los procesos de diversificación y conversión hacia distintas variedades de café pueden operar como mecanismos de protección frente a la dependencia de un solo tipo

de producto, especialmente en escenarios de variabilidad climática, cambios en la demanda externa, afectaciones fitosanitarias o correcciones de precios. Por tanto, aunque el superávit de 2025 confirma una recuperación fiscal importante, su permanencia debe evaluarse junto con la evolución de la producción física, la diversificación de la oferta cafetera y la capacidad del Fondo para preservar ingresos en contextos de mayor volatilidad.

2.6.2 Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC)

En el componente de Fondos (FON), el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) continuó siendo el principal contribuyente al resultado agregado. En 2025, este componente registró un superávit de \$2,23 billones, equivalente al 0,12 % del PIB, inferior a los \$11,36 billones (0,66% del PIB) obtenidos en 2024. El FEPC aportó un superávit de \$4,40 billones, equivalente al 0,24 % del PIB, aunque inferior al registrado en la vigencia anterior (\$10,50 billones, equivalentes al 0,61 % del PIB). Este resultado fue parcialmente compensado por el balance negativo del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), que ascendió a \$2,17 billones.

La información suministrada por el Ministerio de Minas y Energía corresponde a la liquidación en firme del primer trimestre de 2025. Las liquidaciones correspondientes a los trimestres restantes permanecían, al cierre de la vigencia, sujetas al proceso de revisión y expedición de los respectivos actos administrativos. En consecuencia, el análisis distingue entre el balance fiscal, la causación económica de los diferenciales de compensación, las liquidaciones en firme, los giros efectivos y su incidencia sobre el Sector Público No Financiero.

Con corte al primer trimestre de 2025, el FEPC registró un desahorro neto de \$1,56 billones. Este resultado obedeció principalmente a compensaciones asociadas al ACPM por \$2,38 billones, parcialmente compensadas por un ahorro generado en la gasolina corriente de \$0,83 billones. En términos relativos, el ahorro en gasolina compensó aproximadamente el 34,8 % de la presión fiscal originada por el ACPM, mientras que el 65,2 % restante correspondió al desahorro neto del Fondo. Esta recomposición evidenció que el ACPM concentró la mayor presión fiscal durante la vigencia. Por agentes, Ecopetrol representó cerca del 76,7 % del resultado neto y Refinería de Cartagena S.A.S. (Reficar) el 23,3 %.

Desde la perspectiva macroeconómica, el FEPC continuó desempeñando su función de amortiguador de los precios internos de los combustibles. El rezago en el ajuste del precio del ACPM limitó la transmisión inmediata de las variaciones de los precios internacionales y de la tasa de cambio hacia el transporte, la carga, los alimentos y los costos logísticos; sin embargo, trasladó parte de ese efecto al balance fiscal. Durante 2025, la economía colombiana creció 2,6%, la inflación anual se ubicó en 5,10 % y el precio promedio del petróleo Brent fue cercano a USD 69 por barril. Aunque la reducción del precio internacional alivió parte de la presión fiscal observada en años anteriores, no eliminó el desbalance asociado al ACPM.

Como referencia, una anualización simple del resultado observado en el primer trimestre arrojaría un desahorro cercano a \$6,22 billones, equivalente al 0,34 % del PIB proyectado. No obstante, este ejercicio tiene únicamente un carácter ilustrativo y no sustituye el balance oficial del Fondo. Por su parte, el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025 estimó un costo fiscal del FEPC cercano a \$8 billones, equivalente al 0,44 % del PIB.

En conjunto, la información disponible indica una reducción importante de la carga fiscal del FEPC frente a 2024. Sin embargo, el principal riesgo continúa concentrándose en el ACPM y permanece sujeto a la evolución de los precios internacionales del petróleo, la tasa de cambio, la disponibilidad de recursos presupuestales y las decisiones de política relacionadas con el precio interno del diésel.

2.7 Empresas No Financieras (ENF)

2.7.1 Empresas Públicas Nacionales

Para el presente informe se incluyeron 57 Empresas Públicas Nacionales, equivalentes al 65,51 % del total registrado. Al igual que en los demás componentes analizados, la muestra comprende únicamente las empresas que reportaron información presupuestal para las vigencias 2024 y 2025 y cuyos registros superaron satisfactoriamente los filtros de consistencia estadística aplicados (Cuadro 2-5).

Cuadro 2-5

Balance Empresas Nacionales - Obligaciones
Billones de pesos

Código	Concepto	Año	
		2024	2025
1	Ingresos	75,77	72,56
1.1	Ingresos corrientes	69,11	66,54
1.1.2	No tributarios	61,50	61,68
1.1.2.01	Tasas, multas y contribuciones	0,08	0,08
1.1.2.02	Venta de bienes	38,17	37,25
1.1.2.03	Venta de servicios	22,24	23,36
1.1.2.99	Otros ingresos no tributarios	1,01	0,99
1.1.3	Transferencias y aportes	7,61	4,86
1.1.3.99	Otros aportes	7,61	4,86
1.2	Ingresos de capital	6,66	6,02
1.2.1	Otras recuperaciones de cartera	0,11	0,07
1.2.2	Reintegros	0,43	0,46
1.2.3	Utilidades y excedentes Fros.	5,47	4,81
1.2.99	Otros ingresos de capital	0,66	0,69
2	Gastos	-69,24	-61,43
2.1	Gastos corrientes	-61,42	-54,37
2.1.1	Gastos de funcionamiento	-58,98	-53,24
2.1.1.01	Gastos de personal	-2,12	-2,29
2.1.1.02	Gastos generales	-33,57	-32,24
2.1.1.03	Gastos de comercialización y producción	-13,66	-10,33
2.1.1.03.01	Materiales y suministros	-6,65	-3,57
2.1.1.03.02	Adquisición de servicios	-6,39	-6,15
2.1.1.03.03	Gastos de personal (de la operación comercial)	-0,61	-0,60
2.1.1.04	Transferencias corrientes	-9,63	-8,39
2.1.1.04.01	Transferencias corrientes al nivel nacional	-0,50	-0,54
2.1.1.04.04	Transferencias para previsión social	-0,01	-0,01
2.1.1.04.99	Otras transferencias	-9,10	-7,82
2.1.1.05	Transferencias de capital	-0,02	-0,01
2.1.2	Intereses de deuda	-2,44	-1,12
2.1.1.06.01	Deuda externa	-1,22	-0,11
2.1.1.06.02	Deuda interna	-1,22	-1,02
2.2	Inversión	-7,82	-7,07
2.2.1.01.02	Edificaciones distintas a viviendas	-0,05	-0,02
2.2.1.01.03	Otras estructuras	-0,35	-0,46

Continuación Cuadro 2-5

Balance Empresas Nacionales - Obligaciones			
Billones de pesos			
Código	Concepto	Año	
		2024	2025
2.2.1.99	Otros activos fijos	-2,66	-2,30
2.2.99	Otros gastos de inversión	-4,76	-4,29
3	Préstamo Neto (obtención - concesión)	-0,05	-0,06
3.2	Concesión	-0,05	-0,06
4	Balance	6,48	11,07
5	Financiamiento	6,48	11,07
5.1	Crédito interno neto (desembolsos - amortizaciones)	1,24	1,27
5.2	Crédito externo neto (desembolsos - amortizaciones)	-1,29	-0,46
5.3	Recursos del balance	2,67	-1,78
5.4	Otras fuentes financiamiento	3,86	12,04

Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales (DECF) (información CUIPO), elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

El balance presupuestal fue positivo en ambos años analizados. En 2024 alcanzó \$6,48 billones, mientras que en 2025 ascendió a \$11,07 billones. Durante 2024, 37 establecimientos registraron balances positivos, de las cuales dos superaron el billón de pesos: Oleoducto Central, con \$3,20 billones, y Refinería de Cartagena, con \$1,73 billones. Entre las empresas con balance deficitario, únicamente Essentia S.A. presentó un déficit superior a medio billón de pesos, equivalente a \$0,57 billones.

En 2025, el número de empresas con balance positivo se redujo a 36; sin embargo, aumentó de dos a tres el número de empresas con balances superiores a un billón de pesos. La empresa que registró el mayor balance positivo fue Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos S.A., con \$5,16 billones (Cuadro 2-5).

Los ingresos disminuyeron \$3,21 billones entre 2024 y 2025, lo que representa una reducción del 4,24 %. En 2024, los principales rubros correspondieron a la venta de bienes (\$38,17 billones) y la venta de servicios (\$37,25 billones), que en conjunto representaron el 79,71 % de los ingresos totales. Ese año, 11 empresas registraron ingresos superiores a un billón de pesos y concentraron el 83,25 % de los ingresos del conjunto de empresas nacionales. Dentro de este grupo, la

Refinería de Cartagena obtuvo ingresos por \$30,48 billones, equivalentes al 40,72 % del total.

Esta disminución obedeció principalmente a la reducción del rubro Otros aportes, que pasó de \$7,61 billones a \$4,86 billones. No obstante, las ventas de bienes (\$37,25 billones) y de servicios (\$23,36 billones) mantuvieron una participación predominante y, en conjunto, representaron el 83,52 % de los ingresos totales.

El comportamiento de los gastos fue más dinámico que el de los ingresos. Entre 2024 y 2025, estos disminuyeron de \$69,24 billones a \$61,43 billones, lo que representa una reducción de \$7,81 billones (11,27 %). En 2024, los principales rubros de gasto correspondieron a gastos generales (\$33,57 billones) y gastos de comercialización y producción (\$13,66 billones), que en conjunto representaron el 68,20 % del gasto total.

Ese mismo año, 10 empresas registraron gastos superiores a un billón de pesos. La Refinería de Cartagena fue la entidad con mayor nivel de gasto, al ejecutar \$28,75 billones, equivalentes al 41,52 % del total del grupo.

En 2025, los gastos generales (\$32,24 billones) y los gastos de comercialización y producción (\$10,33 billones) continuaron siendo los rubros de mayor participación. Aunque su valor conjunto disminuyó hasta \$42,57 billones, su participación dentro del gasto total aumentó ligeramente, al pasar al 69,28 %. El número de empresas con gastos superiores a un billón de pesos se redujo a nueve, las cuales concentraron el 79,22 % del gasto total. La Refinería de Cartagena continuó siendo la empresa con mayor nivel de gasto, al registrar \$26,05 billones, equivalentes al 42,4 % del total de gastos de las empresas nacionales.

2.7.2 Empresas públicas territoriales

Las empresas públicas territoriales incluidas en este análisis ascienden a 736, lo que representa el 37,05 % del total de empresas territoriales activas registradas. La muestra comprende únicamente aquellas empresas que reportaron información presupuestal para las vigencias 2024 y 2025 y cuyos registros superaron los filtros de consistencia estadística aplicados.

El balance presupuestal de las empresas públicas territoriales presentó resultados positivos en ambos años y mostró una variación moderada entre las dos vigencias (Cuadro 2-6).

Cuadro 2-6

Balance Empresas Públicas Territoriales - Obligaciones
Billones de pesos

Código	Concepto	Año	
		2024	2025
1	Ingresos	71,12	75,63
1.1	Ingresos Corrientes	62,23	61,55
1.1.2	No Tributarios	53,90	56,66
1.1.2.01	Tasas, Multas y Contribuciones	0,13	0,12
1.1.2.02	Venta de bienes	21,83	22,69
1.1.2.03	Venta de servicios	31,94	33,85
1.1.3	Transferencias y Aportes	8,33	4,89
1.1.3.01	Transferencias nivel central	1,85	1,64
1.1.3.99	Otros aportes	6,48	3,25
1.2	Ingresos de Capital	8,89	14,08
1.2.1	Otras Recuperaciones de Cartera	0,91	0,70
1.2.2	Reintegros	0,22	0,28
1.2.3	Utilidades y Excedentes Fros.	5,27	5,86
1.2.99	Otros ingresos de capital	2,49	7,25
2	Gastos	-67,20	-73,81
2.1	Gastos Corrientes	-46,32	-47,37
2.1.1	Gastos de Funcionamiento	-41,68	-42,45
2.1.1.01	Gastos de Personal	-5,03	-5,32
2.1.1.02	Gastos Generales	-8,31	-9,05
2.1.1.03	Gastos de Comercialización y Producción	-24,69	-23,73
2.1.1.03.01	Materiales y suministros	-10,29	-8,88
2.1.1.03.02	Adquisición de servicios	-13,41	-13,70
2.1.1.03.03	Gastos de personal (de la operación comercial)	-0,99	-1,15
2.1.1.04	Transferencias corrientes	-3,63	-4,34
2.1.1.04.01	Transferencias corrientes al Nivel Nacional	-2,20	-2,90
2.1.1.04.04	Transferencias para previsión social	-0,01	-0,01
2.1.1.04.99	Otras Transferencias	-1,43	-1,42
2.1.1.05	Transferencias de Capital	-0,01	-0,01
2.1.2	Intereses de Deuda	-4,64	-4,92
2.1.1.06.01	Deuda externa	-2,99	-2,65
2.1.1.06.02	Deuda interna	-1,65	-2,27
2.2	Inversión	-20,88	-26,44
2.2.1.01	Viviendas	0,00	0,00
2.2.1.02	Edificaciones distintas a viviendas	-0,69	-0,03

Continuación Cuadro 2-6

Balance Empresas Públicas Territoriales - Obligaciones
Billones de pesos

Código	Concepto	Año	
		2024	2025
2.2.1.03	Otras estructuras	-1,45	-2,68
2.2.1.04	Otros activos fijos	-0,62	-1,19
2.2.1,99	Otros gastos de inversión	-18,13	-22,54
3	Préstamo Neto (obtención - concesión)	-1,71	0,49
3.1	Obtención	0,00	1,38
3.2	Concesión	-1,71	-0,89
4	Balance	2,21	2,31
5	Financiamiento	2,21	2,31
5.1	Crédito interno neto (desembolsos - amortizaciones)	7,02	4,42
5.2	Crédito externo neto (desembolsos - amortizaciones)	-1,76	3,06
5.3	Recursos del Balance	14,62	14,85
5.4	Otras fuentes financiamiento	-17,67	-20,02

Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales (DECF) (información CUIPO), elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

En 2024 el balance fue de \$2,21 billones, mientras que en 2025 aumentó ligeramente hasta \$2,31 billones. Durante 2024, 437 empresas registraron balances positivos y 291 reportaron balances negativos. En 2025, el número de empresas con resultado negativo aumentó a 319; sin embargo, el balance agregado continuó mejorando, debido, principalmente, al comportamiento de la Empresa de Energía de Bogotá, cuyo balance pasó de \$2,46 billones en 2024 a \$3,17 billones en 2025.

Los ingresos presentaron un crecimiento de 6,33 %, al pasar de \$71,12 billones en 2024 a \$75,63 billones en 2025. En 2024, los principales rubros correspondieron a la venta de bienes, con \$21,83 billones, y la venta de servicios, con \$31,94 billones, que en conjunto representaron el 75,60 % de los ingresos totales. Ese año, once empresas registraron ingresos superiores a un billón de pesos. Entre ellas sobresalieron las Empresas Públicas de Medellín (EPM), cuyos ingresos ascendieron a \$20,35 billones, equivalentes al 28,63 % del total del grupo.

En 2025, la venta de bienes y la venta de servicios continuaron siendo las principales fuentes de ingresos. Aunque estos rubros aumentaron en conjunto \$2,77 billones, hasta alcanzar \$56,54 billones, su participación en los ingresos totales disminuyó ligeramente al 74,76 %. Este comportamiento obedeció principalmente al incremento registrado en otros ingresos de capital, que pasaron de \$2,49 billones en 2024 a \$7,25 billones en 2025. Durante esta vigencia, el número de empresas con ingresos superiores a un billón de pesos aumentó a 12. En el caso de Empresas Públicas de Medellín (EPM), aunque continuó siendo la empresa con mayores ingresos, estos disminuyeron cerca de \$1 billón, hasta \$19,38 billones, reduciendo su participación en el total del grupo al 25,63 %.

Los gastos crecieron a un ritmo superior al de los ingresos, con un incremento de 9,83 %, al pasar de \$67,20 billones en 2024 a \$73,81 billones en 2025. En 2024, los principales rubros correspondieron a los gastos de comercialización y producción, por \$24,69 billones, y a los gastos generales, por \$8,31 billones. En conjunto, estos representaron el 49,10 % del gasto total. Al igual que en los ingresos, Empresas Públicas de Medellín (EPM) fue la empresa con el mayor nivel de gasto, al registrar \$20,08 billones, equivalentes al 29,89 % del total del grupo.

En 2025, los gastos de comercialización y producción y los gastos generales continuaron siendo los rubros de mayor participación, con un valor conjunto de \$32,78 billones, equivalente al 44,41 % del gasto total. De este monto, \$23,73 billones correspondieron a gastos de comercialización y producción y \$9,05 billones a gastos generales. Durante la misma vigencia, los gastos de Empresas Públicas de Medellín (EPM) aumentaron en \$0,39 billones, hasta \$20,47 billones, lo que representó el 27,47 % del gasto total del grupo.

2.7.3 Entidades Sociales del Estado del nivel Territorial (ESET)

Las Entidades Sociales del Estado territoriales (ESET)²³ reportaron en 2025 un déficit fiscal de \$235,87 mil millones (-0,01% del PIB), como resultado de la diferencia entre los ingresos, por \$20,54 billones, y los gastos, por \$20,77 billones (Cuadro 2-7).

De los ingresos, se destacaron los recursos provenientes de la venta de bienes y servicios (\$16,60 billones), equivalentes al 80,8% del recaudo total, y las transferencias y aportes (\$3,22 billones), que representaron el 15,7 % de los ingresos totales y se constituyeron en la segunda fuente de financiación más importante.

La magnitud de estos recursos evidenció la relevancia de las transferencias provenientes del Presupuesto General de la Nación (PGN) para la atención en salud de la población realizada por las ESET, lo que explicó que su ejecución presupuestal registrara en 2025 un balance fiscal cercano al equilibrio.

23. Para el cálculo del balance de las Entidades Sociales del Estado Territoriales (ESET) correspondiente al periodo 2024-2025, se consideraron 506 entidades, equivalentes al 52,7 % de las ESET reportadas en la Categoría Única de Información de Presupuesto Ordinario (CUIPO).

De las 506 escogidas, 359 cumplieron los filtros establecidos y fueron seleccionadas con base en la revisión de la calidad de la información reportada.

Los criterios definidos para su inclusión fueron haber reportado la ejecución presupuestal en las vigencias 2024 y 2025 y registrar una variación, positiva o negativa, de los ingresos y los gastos de hasta el 50 % entre ambos años.

La homologación de la información por el lado de los gastos se realizó tomando como referencia el momento presupuestal correspondiente a la ejecución de las obligaciones.

Adicionalmente, se incluyeron 147 entidades que superaron los filtros de crecimiento establecidos por la Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) para el periodo 2024-2025, debido a que se consideraron representativas del sector.

Cuadro 2-7

Balance fiscal Empresas Sociales del Estado del nivel territorial (ESET)
2024– 2025 - Miles de millones de pesos

Código	Concepto	2024	2025	% Base 2024	% Base 2025	% Crecimiento	Porcentaje PIB	
							2024	2025
1	Ingresos	17.372,82	20.537,59	100	100	18,2	1,01	1,11
1.1	Ingresos corrientes	16.740,54	19.822,74	96,4	96,5	18,4	0,98	1,07
1.1.1	Tributarios	0	0	0	0	0	0	0
1.1.2	No tributarios	14.854,33	16.606,77	85,5	80,9	11,8	0,87	0,9
1.1.2.01	Tasas, Multas	11,71	7,58	0,1	0	-35,2	0	0
1.1.2.02	Venta bienes y servicios	14.842,62	16.599,19	85,4	80,8	11,8	0,87	0,9
1.1.3	Transferencias	1.886,21	3.215,97	10,9	15,7	70,5	0,11	0,17
1.2	Ingresos capital	632,28	714,85	3,6	3,5	13,1	0,04	0,04
1.2.1	Recuperación cartera	314,46	282,18	1,8	1,4	-10,3	0,02	0,02
1.2.2	Reintegros	13,81	49,05	0,1	0,2	255,1	0	0
1.2.3	Utilidades	92,29	60,46	0,5	0,3	-34,5	0,01	0
1.2.99	Otros capital	211,71	323,16	1,2	1,6	52,6	0,01	0,02
2	Gastos	18.660,86	20.773,77	100	100	11,3	1,09	1,12
2.1	Gastos corrientes	17.284,12	19.574,22	92,6	94,2	13,2	1,01	1,06
2.1.1	Funcionamiento	17.284,12	19.574,22	92,6	94,2	13,2	1,01	1,06
2.1.1.01	Personal	1.605,80	1.555,80	8,6	7,5	-3,1	0,09	0,08
2.1.1.02	Generales	4.423,64	4.543,55	23,7	21,9	2,7	0,26	0,25
2.1.1.03	Comercialización	11.021,41	13.215,48	59,1	63,6	19,9	0,64	0,71
2.1.1.04	Transferencias	211,42	232,14	1,1	1,1	9,8	0,01	0,01
2.1.1.05	Transferencias capital	16,19	22,55	0,1	0,1	39,3	0	0
2.1.1.06	Intereses	5,65	4,7	0	0	-16,8	0	0
2.2	Inversión	1376,74	1199,54	7,4	5,8	-12,9	0,08	0,06
2.2.1	Adquisición de activos fijos	681	696	3,6	3,3	2,2	0,04	0,04
2.2.99	Otros gastos de inversión	697	504	3,7	2,4	-27,7	0,04	0,03
3	Préstamo neto	-0,84	0,31	0	0	-63	0	0
3.1	Obtención	0,2	0,74	0	0	268	0	0
3.2	Concesión	-1,04	-0,43	-0,1	0	-59,1	0	0
4	Balance	-1.288,89	-235,87	0	0	-81,7	-0,08	-0,01
	Balance/ PIB	-0,08	-0,01					

Fuente: Información reportada por las Entidades Sociales del Estado a la CGR, cálculos DEM. Cálculo realizado con 506 Empresas Sociales del Estado que registraron información en los dos años (2024 y 2025) bajo los criterios establecidos por la DEM. En el reporte de 2025 se incluyen 359 entidades que cumplieron con los filtros y 147 representativas del sector que superaban los filtros de crecimiento 2024 2025 establecidos por la DEM.

Los gastos se orientaron principalmente a la prestación de servicios de salud, particularmente los registrados en el rubro de comercialización, por \$13,22 billones (63,6 % del gasto total). En menor proporción, se destinaron recursos a la adquisición de activos fijos y a otros gastos registrados en el rubro de inversión, por \$1,20 billones (5,8 % del gasto total).

La reducción del déficit, que pasó de \$1,29 billones en 2024 a \$0,24 billones en 2025, obedeció a la expansión de los ingresos en \$3,17 billones (18,2% respecto de 2024), lo que permitió financiar el 98,9% de las erogaciones ejecutadas.

El crecimiento de los ingresos fue impulsado, principalmente, por los mayores recursos provenientes de la venta de bienes y servicios (\$1,76 billones) y por las transferencias del Gobierno Nacional (\$1,33 billones), estas últimas con una variación del 70,5 %.

Los gastos totales registraron un crecimiento de \$2,11 billones, equivalente al 11,3 % respecto de 2024. El principal incremento se presentó en los gastos de comercialización (\$2,20 billones), originado por las mayores erogaciones en servicios (\$1,63 billones) y materiales (\$0,39 billones). En contraste, la inversión registró una reducción de \$0,18 billones, equivalente al 12,9 % respecto de 2024, con lo cual disminuyó su participación en el gasto total.

De esta manera, las ESET mantuvieron un balance deficitario en 2025; no obstante, el resultado negativo se redujo significativamente frente al año anterior, al pasar de \$1,29 billones en 2024 a \$0,24 billones en 2025. Esta disminución del déficit fue consecuencia del crecimiento de los ingresos (18,2%), impulsado principalmente por el aumento de las transferencias del Gobierno nacional, que en 2025 ascendieron a \$3,22 billones. Adicionalmente, los gastos crecieron a un ritmo menor (11,3%) que los ingresos (18,2%), lo que contribuyó a mejorar el resultado fiscal.

En este contexto, el desempeño fiscal de 2025 mostró una mejora frente al de 2024, explicada por el aumento de los ingresos, especialmente de las transferencias provenientes del Presupuesto General de la Nación (PGN) y de los recursos asociados a la actividad misional de las ESET. Así mismo, aunque el gasto continuó aumentando para atender las necesidades operativas y la prestación de servicios de salud a la población, el mayor crecimiento de los ingresos permitió mejorar el balance fiscal respecto del año anterior. La composición del

gasto evidenció una priorización de recursos hacia la atención de los usuarios, mientras que la ejecución de la inversión disminuyó.

En relación con la deuda de las Empresas Promotoras de Salud (EPS) con las Entidades Sociales del Estado (ESE), derivada de la prestación de servicios de salud a la población, la Superintendencia Nacional de Salud reportó un saldo de \$17,31 billones en 2025, superior al registrado en 2024, de \$14,53 billones²⁴.

Respecto de la información reportada sobre las deudas con las EPS, la Superintendencia Nacional de Salud realizó las siguientes precisiones: i) la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) solo comenzó a reportar, a partir de julio de 2024, la información correspondiente a las cuentas por pagar desagregadas por línea de negocio, acreedor, concepto de la acreencia, antigüedad de la cuenta por pagar e información complementaria (archivo tipo FT004); ii) el último reporte de la Nueva EPS correspondió a febrero de 2024, situación que pudo subestimar el valor agregado de las cuentas por pagar para esa vigencia; y iii) la clasificación de las deudas con las EPS se elaboró con base en las entidades en funcionamiento pertenecientes al régimen de aseguramiento obligatorio.

2.8 Sector público financiero

2.8.1 Balance del sector público financiero

Durante 2025, el sector público financiero de Colombia, integrado por el Banco de la República y el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín), registró un superávit de \$13,66 billones, equivalente al 0,74% del PIB. Este resultado superó en \$3,77 billones al obtenido en 2024 y representó un incremento de 0,16 puntos porcentuales del PIB, impulsado principalmente por las utilidades históricas del Banco de la República (Cuadro 2-8).

24. Respuesta Superintendencia Nacional de Salud con radicado 20261400000870051 de fecha: 17-03-2026. Anexa el archivo Excel denominado "FT004_2024_2025" que, contiene los cierres de cada vigencia para la línea de negocio 1 – Aseguramiento Obligatorio. Es importante precisar que, el Archivo Tipo FT004 no contempla campos asociados al nivel (territorial o nacional).

Cuadro 2-8

Balance Sector público financiero Colombia				
Entidad	2024		2025	
	Billones de pesos	% PIB	Billones de pesos	% PIB
Fogafin	-0,15	-0,01	-0,232	-0,01
Banco de la República	10,041	0,59	13,893	0,75
Total	9,891	0,58	13,661	0,74

Fuente: Fogafin y Banco de la República.

El Banco de la República obtuvo en 2025 las mayores utilidades de su historia, al registrar \$13,9 billones, frente a \$10,0 billones en 2024. Este resultado obedeció principalmente al mayor rendimiento de las reservas internacionales, favorecido por las elevadas tasas de interés vigentes en los mercados financieros internacionales. Asimismo, contribuyó la reducción de los gastos asociados al pago de intereses sobre los depósitos de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.

Por su parte, Fogafin²⁵ registró un déficit de \$232 mil millones, superior al observado en 2024 (\$150 mil millones). Este resultado respondió al incremento de los gastos de funcionamiento y administración, que compensó el mayor recaudo obtenido por concepto del seguro de depósitos.

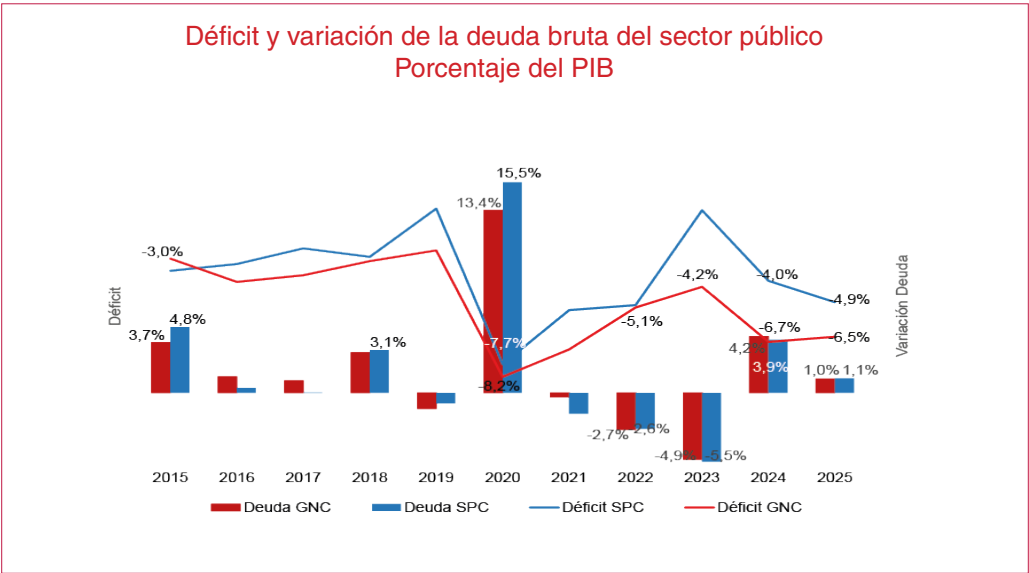
2.9 Financiamiento del déficit fiscal del Estado en 2025

En 2025, el Sector Público Consolidado (SPC) registró un déficit equivalente al 4,9 % del PIB, superior en 0,96 puntos porcentuales al observado en 2024 (Gráfico 2-1). Este resultado obedeció principalmente al deterioro de los balances fiscales de los gobiernos territoriales y del Sistema General de Regalías (SGR), así como a la reducción del superávit del Fondo de Estabilización de Precios de los

²⁵. Debe aclararse que Fogafin desarrolla un tipo de actividad cuasifiscal relacionado principalmente con las garantías otorgadas sobre los depósitos de ahorro en el sector financiero y eventuales operaciones de rescate. Al respecto, hay que señalar que la entidad no realiza transferencias al Gobierno nacional sobre la utilidad del ejercicio

Combustibles (FEPC). Estos efectos fueron compensados parcialmente por la disminución del déficit del Gobierno Nacional Central (GNC) y por el mayor superávit registrado en el sector de seguridad social, las empresas no financieras y el Banco de la República.

Gráfico 2-1



Fuente: Contraloría General de la República - Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas.

Como contrapartida del mayor déficit, el saldo de la deuda bruta del SPC aumentó cerca de 1,1 puntos porcentuales del PIB, al pasar del 64,0% en 2024 al 65,0% en 2025 (Gráfico 2-1).

La deuda bruta del Gobierno Nacional Central, que representó el 87,9% de la deuda total del SPC, aumentó 1,0 punto porcentual del PIB, mientras que su déficit fiscal alcanzó el 6,5% del PIB (Gráfico 2-1). Este incremento obedeció principalmente al déficit primario —definido como la diferencia entre los ingresos y los gastos, excluidos los intereses de la deuda—, equivalente al 3,5% del PIB, y al aumento del saldo de los títulos públicos emitidos para las operaciones de manejo de deuda efectuadas durante la vigencia. Estos factores fueron compensados parcialmente por la apreciación del peso, el crecimiento económico y una tasa de interés real cercana a cero, asociada a dichas operaciones. Como resultado, la deuda bruta aumentó 1,0 punto porcentual del PIB. No obstante, al descontar los títulos emitidos para operaciones de

manejo de deuda, que constituyen simultáneamente un activo para la Tesorería General de la Nación, la deuda neta registró una disminución de 0,5 puntos porcentuales del PIB frente a 2024.

Los gobiernos territoriales registraron en 2025 un déficit equivalente al 0,91% del PIB, después de haber obtenido un superávit en 2024. Este comportamiento obedeció principalmente al aumento del déficit en los departamentos y en las ciudades capitales, mientras que los municipios no capitales y los establecimientos públicos territoriales pasaron de registrar superávits de 0,09 % y 0,08 % del PIB, respectivamente, a déficits de 0,16 % y 0,03 % del PIB. Como consecuencia, la deuda bruta de los gobiernos territoriales aumentó 0,03 puntos porcentuales del PIB, mientras que la de los establecimientos públicos territoriales se incrementó 0,10 puntos porcentuales. Al cierre de 2025, la deuda de los departamentos representó el 0,50 % del PIB, la de las capitales el 1,35 % y la de los municipios no capitales el 0,33 %.

En el caso del Sistema General de Regalías (SGR), el balance pasó de un superávit equivalente al 0,03% del PIB en 2024 a un déficit del 0,20 % en 2025. A diferencia de otros componentes del SPC, el SGR no registra deuda bruta, pues mantiene un portafolio de activos financieros depositados en la Tesorería General de la Nación y en otras cuentas específicas. Al cierre de 2025, dichos activos ascendían a \$42,0 billones, recursos que financiaron el déficit registrado durante la vigencia.

Las empresas no financieras incrementaron su superávit, al pasar del 0,43% del PIB en 2024 al 0,71 % en 2025, como resultado del mejor desempeño de las empresas nacionales y territoriales. Este comportamiento estuvo acompañado por una reducción de la deuda equivalente a 0,3 puntos porcentuales del PIB frente al año anterior. En las empresas nacionales, esta disminución respondió, además, a la apreciación de la tasa de cambio, a las amortizaciones de capital de los créditos vigentes y a la depuración de obligaciones derivadas de sentencias y conciliaciones. Al cierre de 2025, cerca del 90 % de la deuda de estas empresas continuaba concentrada en los sectores minero —principalmente deuda externa— y energético —fundamentalmente deuda interna—.

Las empresas no financieras territoriales registraron un superávit equivalente al 0,12% del PIB, nivel similar al observado en 2024. Sin embargo, su deuda aumentó 0,10 puntos porcentuales del PIB, debido principalmente al mayor endeudamiento de empresas como UNE EPM

Telecomunicaciones S. A., Electrificadora de Santander S. A. E.S.P., Metro de Bogotá S. A., Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. y TransMilenio S. A., entre otras.

El Banco de la República y el sector de seguridad social registraron superávits durante 2025. A diferencia de otros componentes del SPC, estas entidades no mantienen pasivos financieros comparables con los del resto del sector público consolidado. En el caso del sector de seguridad social, los recursos se administran mediante portafolios de inversión de mediano y largo plazo destinados a respaldar sus obligaciones y garantizar el cumplimiento de sus funciones misionales.

Aunque Ecopetrol S. A. no forma parte del balance del SPC, la Contraloría General de la República realiza seguimiento a su endeudamiento. Al cierre de 2025, la deuda bruta de la empresa ascendió a \$67,7 billones, equivalentes al 4,2% del PIB, lo que representó una reducción de 1,0 punto porcentual del PIB frente a 2024.

Si se consideran las demás empresas que integran el Grupo Ecopetrol, la deuda bruta consolidada alcanzó \$74,2 billones, equivalentes al 4,0% del PIB, es decir, 1,1 puntos porcentuales del PIB menos que en 2024. Esta deuda continúa concentrándose principalmente en obligaciones externas. Dado que Ecopetrol es responsable de la deuda contraída por la Refinería de Cartagena S. A. S. (Reficar) y es el principal accionista de las demás empresas del Grupo, este endeudamiento constituye un riesgo macrofiscal cuyo seguimiento y vigilancia corresponde a la Contraloría General de la República.

Capítulo III

Situación de las finanzas del Gobierno Nacional Central en 2025

3.1 Aspectos generales de las finanzas del GNC

El año 2025 estuvo marcado por diversos factores que generaron incertidumbre sobre los resultados de las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC). Entre ellos, se destacaron las modificaciones introducidas por el Ministerio de Hacienda al Plan Financiero de 2025 y a su posterior actualización, derivadas de la revisión de las metas de recaudo tributario. Esta redefinición respondió principalmente a la no aprobación de la Ley de Financiamiento, que contemplaba recursos adicionales por \$12 billones, así como a la reducción de los ingresos esperados por concepto de gestión y fiscalización de la DIAN.

Asimismo, aunque con una incidencia relativamente menor, contribuyeron a dicha incertidumbre los ajustes en las perspectivas de algunas variables macroeconómicas que sirvieron de base para la aprobación del Presupuesto General de la Nación (PGN) de 2025 y, en consecuencia, sus efectos sobre el resultado fiscal del GNC.

Estos ajustes configuraron un escenario de menores ingresos fiscales, en contraste con la rigidez presupuestal del gasto, que limitaba la posibilidad de realizar recortes adicionales. En este contexto, a mediados de 2025, el Gobierno justificó la activación de la cláusula de escape de la regla fiscal como una medida excepcional para enfrentar condiciones extraordinarias, argumentando que dicha decisión buscaba preservar la estabilidad macroeconómica y garantizar la sostenibilidad fiscal.

La activación de la cláusula de escape permitió ampliar el margen de déficit fiscal para los años 2025, 2026 y 2027. Para 2025, el déficit autorizado aumentó en 2,1 puntos porcentuales del PIB, pasando de una meta de -5,0% a -7,1% del PIB. Para 2026, el incremento fue de 1,4 puntos porcentuales, al pasar de -4,8% a -6,2% del PIB, mientras que para 2027 el ajuste fue de 0,8 puntos porcentuales, pasando de -4,1% a -4,9% del PIB. Para 2028, se proyecta retornar a los niveles compatibles con la senda establecida por la regla fiscal.

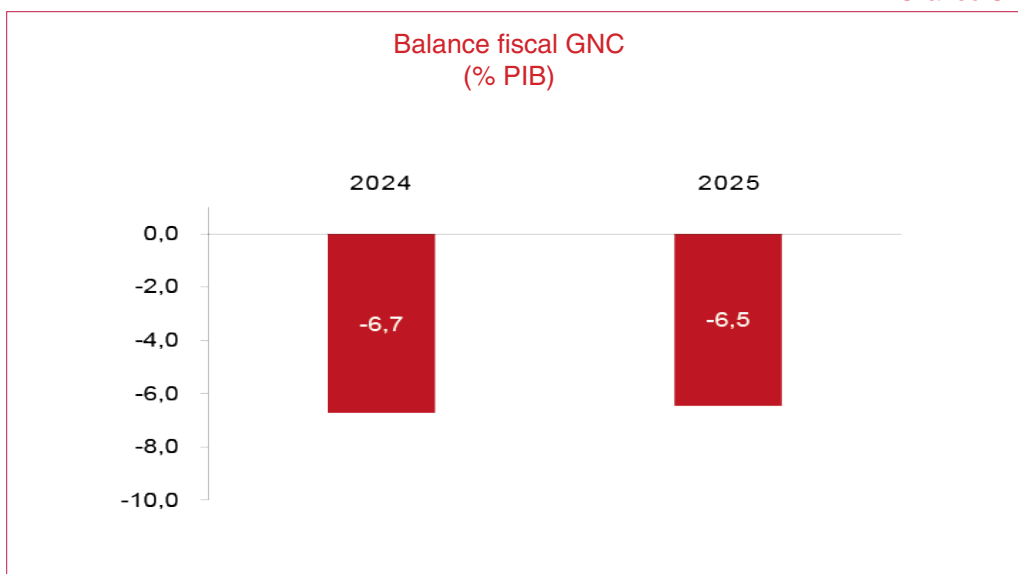
En este contexto, el presente capítulo expone los principales hechos que marcaron la dinámica de las finanzas del GNC durante 2025. Además de presentar el resultado del balance fiscal, se analiza la evolución de las finanzas públicas del Gobierno Nacional Central, examinando los factores que incidieron en el comportamiento y la composición de los ingresos —tributarios, no tributarios y de capital—, así como los elementos que explican la dinámica del gasto público en sus componentes de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda.

3.2 Evolución del balance fiscal del GNC. Aumenta el déficit fiscal, apoyado en la cláusula de escape de la regla

Las dificultades del Gobierno Nacional Central (GNC) para cumplir las metas de ingresos previstas, aunadas a los ajustes realizados en el gasto, se reflejaron en un balance fiscal deficitario acumulado de 6,5% del PIB en 2025. No obstante, este resultado representó una mejora de 0,2 puntos porcentuales frente al observado en 2024. Asimismo, el déficit registrado se ubicó por debajo de la proyección establecida por el Gobierno en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de junio de 2025, que estimaba un balance negativo de 7,1% del PIB, lo que implicó una desviación favorable de 0,6 puntos porcentuales.

En términos de las principales variables fiscales, durante 2025 el GNC registró ingresos equivalentes al 16,2% del PIB y gastos por 22,7% del PIB. Como resultado, el balance fiscal acumuló un déficit de 6,5% del PIB, equivalente a \$119,6 billones (Gráfico 3-1).

Gráfico 3-1



Fuente: SIIF, DIAN; Cálculos, CGR - Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM).

El mejor resultado fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) en 2025, tanto frente al observado en 2024 como respecto a la meta redefinida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2025 —que, tras la activación de la cláusula de escape, establecía un déficit total de 7,1 % del PIB—, obedeció principalmente al efecto positivo registrado en el gasto por concepto de Operaciones de Manejo de la Deuda, las cuales generaron una disminución en los pagos de intereses equivalente a \$27,7 billones.

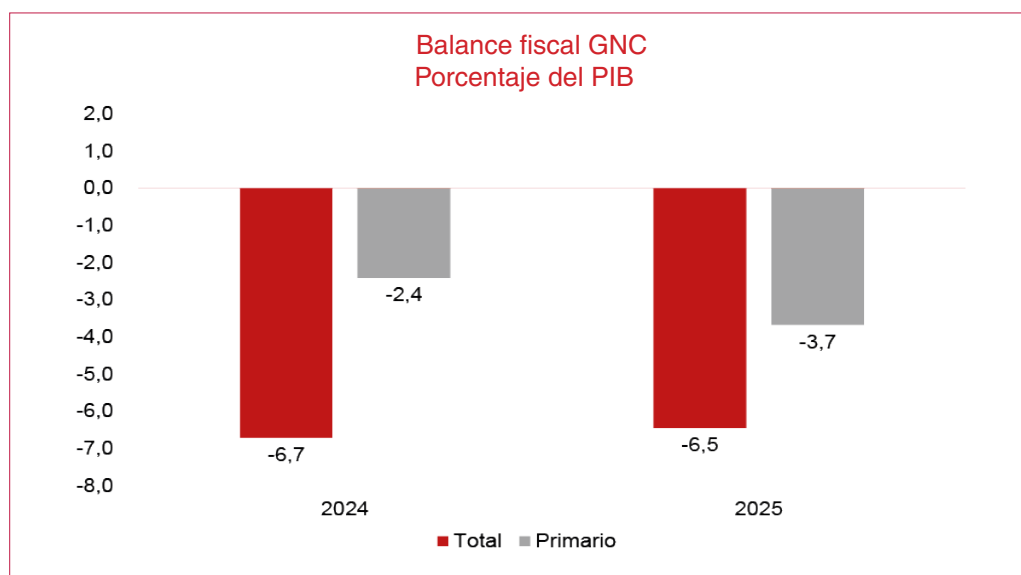
Como se analizará en la sección de gasto, este efecto permitió reducir el peso del servicio de la deuda como proporción del PIB y compensar parcialmente los incrementos observados en los gastos de funcionamiento e inversión.

Este efecto permitió reducir el peso del servicio de la deuda como proporción del PIB y compensar parcialmente los incrementos observados en los gastos de funcionamiento e inversión. De esta manera, el gasto total del GNC, que según el MFMP de 2025 se proyectaba en 24,2 % del PIB, finalmente se ubicó en 22,7 % del PIB; es decir, fue 1,5 puntos porcentuales inferior a lo previsto en junio de 2025.

Por su parte, aunque el Gobierno no alcanzó las metas de recaudo tributario previstas —el MFMP de 2025 proyectaba ingresos tributarios equivalentes al 15,5 % del PIB, mientras que el resultado efectivo fue de 14,6 % del PIB—, los ingresos registraron un crecimiento nominal superior al crecimiento de la economía. Sin embargo, como proporción del PIB, los ingresos totales del GNC disminuyeron frente al año anterior.

La evolución del balance fiscal también puede analizarse a través del balance primario, indicador que excluye el pago de intereses de la deuda y permite evaluar de manera más precisa la posición fiscal subyacente del Gobierno. Como se observa en el Gráfico 3-2, el déficit primario pasó de 2,4 % del PIB en 2024 a 3,7 % del PIB en 2025, lo que evidenció un deterioro de las finanzas públicas. Este resultado estuvo asociado a una dinámica del gasto primario superior a la de los ingresos: mientras el gasto de funcionamiento e inversión creció 14,5 %, los ingresos aumentaron 7 %.

Gráfico 3-2



Fuente: SIIF, DIAN; Cálculos, CGR - Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM).

Lo anterior indica que, aun cuando el déficit fiscal total mejoró respecto al año anterior, el desbalance entre los ingresos corrientes y el gasto primario se amplió. En consecuencia, la reducción observada en el déficit total no obedeció a una mejora estructural de las cuentas

fiscales, sino principalmente al menor costo por intereses derivado de las Operaciones de Manejo de la Deuda.

En efecto, los pagos de intereses pasaron de representar 4,3 % del PIB en 2024 al 2,8 % del PIB en 2025. Esta disminución redujo la presión del servicio de la deuda sobre las finanzas públicas y contribuyó de manera significativa al mejor resultado del balance fiscal total.

En síntesis, durante 2025 el Gobierno no logró cumplir las metas de ingresos establecidas en el MFMP, aunque sí registró un gasto inferior al reprogramado tras la activación de la cláusula de escape de la regla fiscal. Como resultado, el déficit total se ubicó en 6,5 % del PIB, inferior al previsto por el Gobierno. Sin embargo, el aumento del déficit primario revela que persisten desequilibrios fiscales asociados al crecimiento del gasto primario por encima de los ingresos, por lo que la mejora observada en el balance total respondió principalmente a la reducción transitoria de los pagos por intereses.

3.3 Ingresos del Gobierno Nacional Central (GNC)

La estimación de los ingresos tributarios del GNC para la vigencia 2025 comenzó a definirse desde mediados de 2024 con la presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). A partir de ese momento, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), realizó varias revisiones y ajustes a las metas de recaudo administradas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), en función de cambios en las expectativas macroeconómicas, la gestión tributaria esperada y la eventual aprobación de una Ley de financiamiento. Estas modificaciones reflejaron la evolución de los supuestos fiscales y las dificultades para consolidar una senda estable de ingresos tributarios para 2025.

Las metas de recaudo tributario administradas por la DIAN para la vigencia 2025 tuvieron múltiples modificaciones entre 2024 y 2025, como resultado de ajustes realizados por el CONFIS en función de las expectativas fiscales, económicas y de financiamiento del Gobierno Nacional Central. En junio de 2024, mediante el Marco Fiscal de Mediano Plazo, la meta de recaudo se fijó en \$289,9 billones, cifra que representó una reducción significativa frente a las proyecciones anteriores. Esta disminución se explicó por la pérdida de recaudo observada en 2024, la apreciación de la tasa de cambio, una menor expectativa de gestión de la DIAN, menores ingresos derivados del

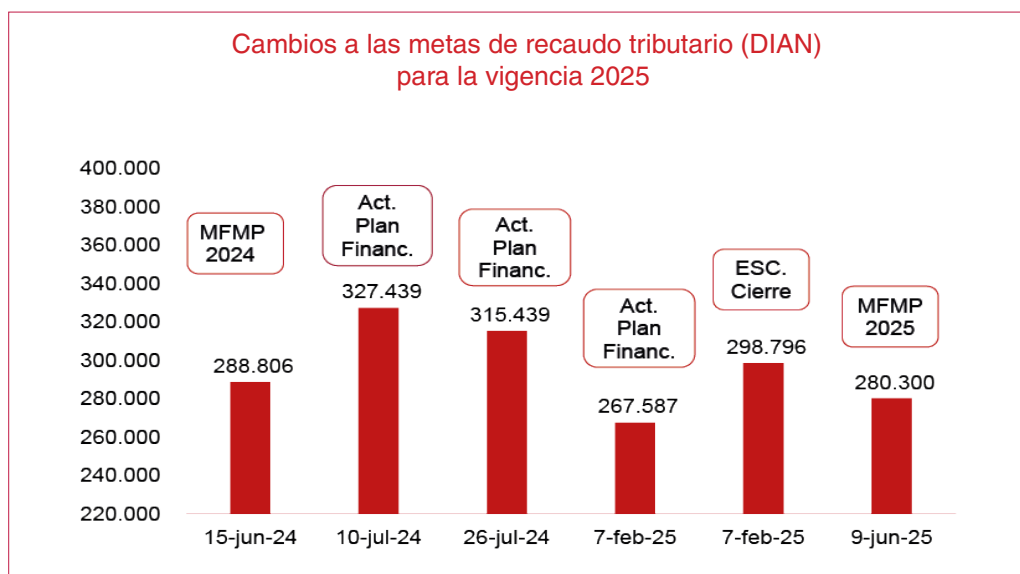
sector minero y petrolero, así como el retiro del proyecto de ley sobre arbitramento de litigios. Sin embargo, se mantuvo la expectativa de ingresos adicionales asociados a la Ley 227 de 2022.

Posteriormente, en julio de 2024, el CONFIS aumentó la meta a \$327,4 billones, sustentando este incremento en una expectativa más alta de recaudo por gestión de la DIAN y en la eventual aprobación de una Ley de financiamiento que aportaría recursos contingentes por \$24 billones. No obstante, apenas quince días después, la meta volvió a reducirse hasta \$315,4 billones debido a que el monto esperado de dicha ley se disminuyó a la mitad, pasando de \$24 a \$12 billones.

A finales de 2024, el Gobierno decretó el Presupuesto General de la Nación para 2025 y, dentro de este, se estableció un aforo inicial para el recaudo tributario por \$304,5 billones.

En febrero de 2025 se presentó un nuevo ajuste importante. El CONFIS redujo la meta a \$267,6 billones en el escenario base y a \$298,8 billones en el denominado «escenario de cierre». Esta disminución se explicó principalmente por la no aprobación de la Ley de financiamiento, la reducción de las expectativas de recaudo adicional derivado de la gestión de la DIAN y algunos ajustes en las proyecciones económicas y de recaudo por actividad productiva. Más adelante, en junio de 2025, el Marco Fiscal de Mediano Plazo volvió a disminuir la meta hasta \$280,3 billones debido a menores perspectivas de ingresos tributarios y de gestión de la entidad (Gráfico 3-3). En julio de 2025, el Plan Financiero para 2026 mantuvo esta misma cifra, aunque no se publicó el acta correspondiente del CONFIS.

Gráfico 3-3



Fuente: Actas CONFIS, elaboración DEM.

Finalmente, en 2025, los ingresos totales del GNC ascendieron a \$300,9 billones, equivalentes al 16,2 % del PIB. De este monto, el 90 % correspondió a ingresos corrientes, el 8 % a ingresos de capital y el 2 % restante a otros ingresos. Esta composición evidenció la dependencia de las finanzas del Gobierno Nacional Central respecto de las fuentes corrientes de financiación, particularmente de los ingresos tributarios y demás rentas recurrentes.

Frente a 2024, los ingresos totales registraron un crecimiento anual de 7,0 %, reflejando una mejora en la dinámica de recaudo y en el desempeño de las principales fuentes de ingresos del Gobierno. Este incremento se presentó en un contexto de mayor crecimiento económico y de recuperación de los ingresos tributarios, factores que fortalecieron la capacidad de generación de recursos fiscales durante el año. Sin embargo, a pesar de este comportamiento favorable, los ingresos del GNC redujeron su participación como proporción del PIB frente a los niveles observados en años recientes.

Como se explica en las siguientes secciones, el aumento de los ingresos estuvo impulsado principalmente por el comportamiento positivo de los ingresos corrientes, que continúan siendo la principal fuente de financiación del Gobierno. En contraste, los ingresos de capital registraron una variación anual negativa, lo que moderó parcialmente el crecimiento total de los recursos del GNC.

3.3.1 El aumento del recaudo tributario fortaleció los ingresos corrientes del GNC, especialmente a través de los impuestos indirectos

La dinámica de los ingresos tributarios está estrechamente relacionada con el comportamiento de la actividad económica, el consumo, el comercio exterior y las utilidades empresariales, así como con factores asociados a la administración tributaria y a los cambios normativos derivados de las reformas fiscales. En este contexto, los ingresos tributarios constituyen la principal fuente de financiamiento del Gobierno Nacional Central (GNC), al representar el 99,6 % de los ingresos corrientes; por tanto, su comportamiento determina en gran medida la trayectoria de estos recursos.

En 2025, los ingresos corrientes ascendieron a \$271,7 billones, lo que representó un incremento de 10,7 % frente a 2024, explicado principalmente por el crecimiento anual de 11,0 % en los ingresos tributarios.

Además del efecto asociado a la dinámica económica sobre el recaudo, durante 2025 se adoptaron diversas medidas tributarias que incidieron positivamente en los ingresos fiscales. Por una parte, se implementaron disposiciones vinculadas a la emergencia en la región del Catatumbo²⁶, entre ellas, el impuesto a los hidrocarburos y al carbón, el IVA aplicado a los juegos de azar en línea y el restablecimiento transitorio del impuesto de timbre. Por otra parte, se consolidaron los efectos fiscales derivados de la Ley 2277 de 2022, especialmente en materia de impuestos saludables, la sobretasa al sector financiero y la mayor tributación de las personas naturales.

De igual forma, los ajustes en las tarifas de retención y autorretención establecidos mediante el Decreto 242 de 2024 tuvieron un impacto favorable sobre el recaudo de 2025, principalmente al anticipar el pago del impuesto sobre la renta por parte de empresas y contribuyentes. En la práctica, estas medidas incrementaron los anticipos mensuales girados a la DIAN, lo que permitió mejorar el flujo de caja del Gobierno durante la vigencia fiscal.

26. Decreto 175 de 2025.

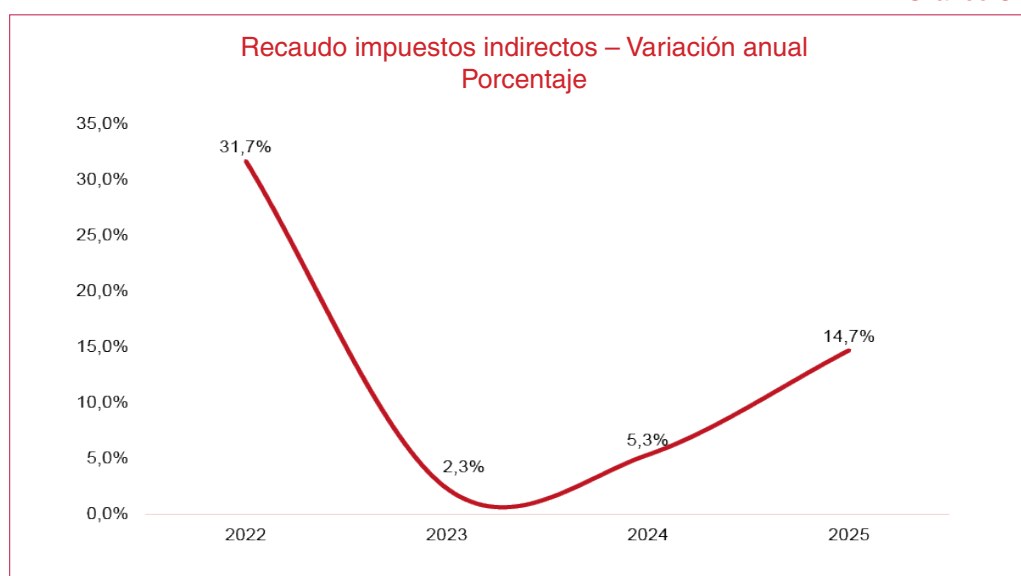
El efecto más significativo se observó en sectores como hidrocarburos, minería y otras actividades económicas sujetas a mayores tarifas de autorretención. Esto permitió fortalecer el recaudo corriente de 2025 sin necesidad de crear nuevos tributos estructurales, dado que la retención en la fuente opera como un mecanismo de recaudo anticipado del impuesto sobre la renta.

En este contexto, el fortalecimiento de los ingresos tributarios en 2025 se concentró, principalmente, en los impuestos indirectos y particularmente en el impuesto al valor agregado (IVA). Los tributos indirectos pasaron de \$124,2 billones en 2024 a \$142,4 billones en 2025, lo que representó un crecimiento anual de 14,7 %.

El aumento de estos tributos obedeció, en parte, a los cambios normativos previamente mencionados, así como al efecto favorable de la recuperación económica, especialmente por el mayor dinamismo del consumo interno.

Como se observa en la Gráfico 3-4, estos factores explican que los impuestos indirectos retomaran en 2025 una senda de crecimiento más dinámica, al pasar de una variación anual de 5,3 % en 2024 a 14,7 % en 2025.

Gráfico 3-4



Fuente: SIIF, DIAN; Cálculos, CGR - Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM).

3.3.2 Los tributos directos retomaron el crecimiento, aunque perdieron participación relativa

A diferencia de 2024, cuando los tributos directos registraron una reducción como consecuencia de los cambios normativos implementados en 2023 —relacionados con el incremento de las tarifas de autorretención y retención en la fuente a título del impuesto sobre la renta y complementarios, tal como se explicó en detalle en el informe del año anterior—, en 2025 estos tributos presentaron una recuperación, con un crecimiento de 7,2 %, al pasar de un recaudo de \$119,4 billones en 2024 a \$128,1 billones en 2025 (Cuadro 3-1).

No obstante, pese a esta recuperación, la participación de los tributos directos en la estructura total de ingresos tributarios disminuyó, al pasar de representar el 49,0 % del total en 2024 al 47,3 % en 2025.

Por su parte, y en estrecha relación con la reactivación económica y los cambios normativos previamente señalados, la tributación indirecta incrementó su participación en la estructura tributaria total, al pasar de representar el 51,0 % en 2024 al 52,7 % en 2025.

Como se observa en el Cuadro 3-1, la mayoría de los tributos indirectos registraron variaciones positivas durante 2025. En particular, el recaudo del IVA presentó un crecimiento anual de 15,0 %, mientras que los impuestos a los productos comestibles ultraprocesados y a las bebidas azucaradas registraron incrementos superiores al 15 %. Además, estos últimos alcanzaron un nivel de recaudo superior al obtenido por el impuesto nacional al ACPM y a la gasolina.

Lo anterior evidencia la capacidad de estos tributos no solo para contribuir a los objetivos de salud pública, sino también para fortalecer las fuentes de ingresos fiscales.

Cuadro 3-1

Ingresos tributarios GNC
Billones de pesos

Concepto	2024	2025	Variación Anual %
1.1.1. Ingresos tributarios	243,6	270,5	11,0
1.1.1.1. Impuestos directos	119,4	128,1	7,2
1.1.1.1.1. Renta y complementarios	116,7	125,1	7,2
1.1.1.1.1.1. Cuotas impuesto renta	28,2	32,4	14,9
1.1.1.1.1.2. Retención impuesto renta	88,5	92,7	4,7
1.1.1.1.2. Impuesto al patrimonio	1,5	1,2	-15,5
1.1.1.1.4 Impuesto sobre la renta para la equidad - CREE	0,0	0,0	-9,7
1.1.1.1.5 Impuesto a la riqueza	0,0	0,0	50,4
1.1.1.1.7 Impuesto de normalización tributaria	0,0	0,0	37,9
1.1.1.1.8 Impuesto simple	1,2	1,6	36,0
1.1.1.2. Impuestos indirectos	124,2	142,4	14,7
1.1.1.2.1. Aduanas y recargos	6,1	7,9	29,8
1.1.1.2.2. Impuesto al valor agregado	94,5	108,7	15,1
1.1.1.2.2.1. IVA Interno	63,5	71,2	12,2
1.1.1.2.2.1.1 Declaraciones	52,3	59,1	13,0
1.1.1.2.2.1.2 Retención	11,2	12,1	8,7
1.1.1.2.2.2. IVA Externo	31,0	37,5	20,8
1.1.1.2.3. Timbre nacional	0,2	0,8	223,8
1.1.1.2.4. Timbre nacional sobre salidas al exterior	0,7	0,7	6,6
1.1.1.2.5. Transacciones financieras	14,1	14,8	5,2
1.1.1.2.6. Impuesto Nacional al consumo	3,3	4,0	19,6
1.1.1.2.7. Impuesto nacional a gasolina y ACPM	2,2	1,5	-31,2
1.1.1.2.8. Impuesto nacional al carbono	0,5	0,3	-35,7
1.1.1.2.9. Impuesto a Ptos. comestibles ultra procesados indust.	1,8	2,1	15,1
1.1.1.2.10 Impuesto a productos plásticos de un solo uso	0,1	0,1	24,4
1.1.1.2.11. Impuesto a las bebidas ultra procesadas azucaradas	0,3	0,4	46,6
1.1.1.2.12. Impuesto especial para el catatumbo		0,6	
1.1.1.2.13. Resto indirectos (oro y platino y turismo)	0,4	0,5	-0,4

Fuente: DIAN; SIIF; cálculos CGR-DEM.

3.3.3 Menor renta petrolera afectó la dinámica de los ingresos de capital

Los ingresos de capital del GNC, compuestos principalmente por rendimientos financieros, excedentes financieros de las empresas y otros ingresos, registraron una caída anual de 23,4 %, al pasar de \$31 billones en 2024 a \$23,6 billones en 2025.

La disminución obedeció principalmente a la reducción de los excedentes financieros recibidos por el GNC de las entidades en las que mantiene participación accionaria, así como a menores transferencias de utilidades provenientes de algunas empresas públicas. En conjunto, los excedentes financieros ascendieron a \$25 billones en 2025, lo que representó una contracción anual de 12,9 %.

Al interior de este rubro se observó un comportamiento heterogéneo. Mientras las utilidades transferidas por el Banco de la República aumentaron 8,8 % y alcanzaron \$10 billones, los dividendos provenientes de Ecopetrol disminuyeron 31,4 %, al ubicarse en \$7,8 billones (Cuadro 3-2). Esta reducción explicó una proporción significativa de la caída observada en los ingresos de capital del Gobierno Nacional Central.

Cuadro 3-2

Ingresos de capital GNC Billones de pesos			
Concepto	2024	2025	Variación Anual %
Ingresos de capital	31,0	23,6	-23,8
Ingresos de capital flujo	31,0	26,5	-14,5
Rendimientos financieros	5,4	2,9	-46,2
Excedentes financieros (incluye ECP y Banrep.)	25,0	21,8	-12,9
Otros ingresos de capital	0,6	1,8	209,0
Ajuste intereses pagos Fondos administrados		-2,9	

Fuente: DIAN; SIIF; cálculos CGR-DEM.

Los demás ingresos de capital provinieron de rendimientos financieros y de otros ingresos. Los primeros ascendieron a \$2,9 billones y registraron una disminución anual de 46,2 %, mientras que los segundos alcanzaron \$1,8 billones, con un crecimiento de 209 % frente a 2024 (Cuadro 3-2).

Para efectos del análisis fiscal, en 2025 se realizó un ajuste por un monto equivalente a los rendimientos financieros. Este procedimiento tuvo como propósito aproximar el reconocimiento de los pagos de intereses efectuados por la Tesorería General de la Nación asociados a los recursos obtenidos mediante préstamos de los fondos administrados por el GNC.

3.4 El Gobierno Nacional Central (GNC) bajó la dinámica del gasto en 2025

El gasto público constituye el principal instrumento mediante el cual el GNC materializa los objetivos del Estado, al garantizar el adecuado funcionamiento de la economía y promover el desarrollo de la sociedad, principalmente mediante la provisión de bienes y servicios. En este proceso, la estructura de financiamiento resulta fundamental, ya sea a través de ingresos tributarios, endeudamiento o recursos de capital.

En 2025, ante los cambios registrados en la programación de ingresos derivados de la no aprobación de la Ley de Financiamiento por \$12 billones y la rigidez presupuestal estimada por el Ministerio de Hacienda en cerca del 93 %, el Gobierno activó la cláusula de escape de la regla fiscal con el propósito de atender la coyuntura fiscal presentada.

Finalmente, en 2025 el GNC logró ajustar el gasto a un ritmo inferior al crecimiento de los ingresos, lo que permitió registrar un déficit fiscal menor al previsto bajo la cláusula de escape. Esta menor dinámica del gasto se explicó, principalmente, por la reducción en los pagos del servicio de la deuda.

3.4.1 En el gasto del GNC ganan participación funcionamiento e inversión

El gasto que inicialmente había proyectado el Gobierno Nacional Central (GNC) para 2025 se vio limitado por las restricciones de ingresos previamente mencionadas. Una muestra de ello es que el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2025 estimaba un nivel de gasto de \$438,9 billones; sin embargo, en línea con el compromiso del Gobierno con la sostenibilidad de las finanzas públicas y la necesidad de preservar la estabilidad fiscal, dicho monto fue ajustado a la baja. Como resultado, el gasto finalmente ejecutado alcanzó \$420,5 billones en obligaciones, cifra que representó un crecimiento anual de 6,3 % frente a 2024.

A pesar de este incremento nominal, el nivel de gasto del GNC mostró una reducción relativa frente al tamaño de la economía. En efecto, mientras que en 2024 el gasto representaba el 23,2 % del PIB, en 2025 esta participación disminuyó a 22,7 %, reflejando un esfuerzo de consolidación fiscal y una mayor moderación del gasto público en términos macroeconómicos.

Por componentes, el comportamiento del gasto²⁷ en 2025 fue heterogéneo entre las tres principales categorías. Se destacó particularmente la significativa reducción en el servicio de la deuda, cuyo gasto disminuyó 29,8 %, al pasar de una asignación de \$73,3 billones en 2024 a \$51,4 billones en 2025 (Cuadro 3-3). Esta disminución estuvo asociada, entre otros factores, a menores presiones derivadas de los pagos financieros frente al año anterior.

Cuadro 3-3

Gastos del GNC Billones de pesos			
Concepto	2024	2025	Variación Anual %
2. Total Gastos GNC	395,6	420,5	6,3
2.1. Funcionamiento	299,8	336,9	12,4
2.2. Inversión	22,5	32,2	42,9
2.3. Deuda	73,3	51,4	-29,8

Fuente: DIAN; SIIF; cálculos CGR-DEM.

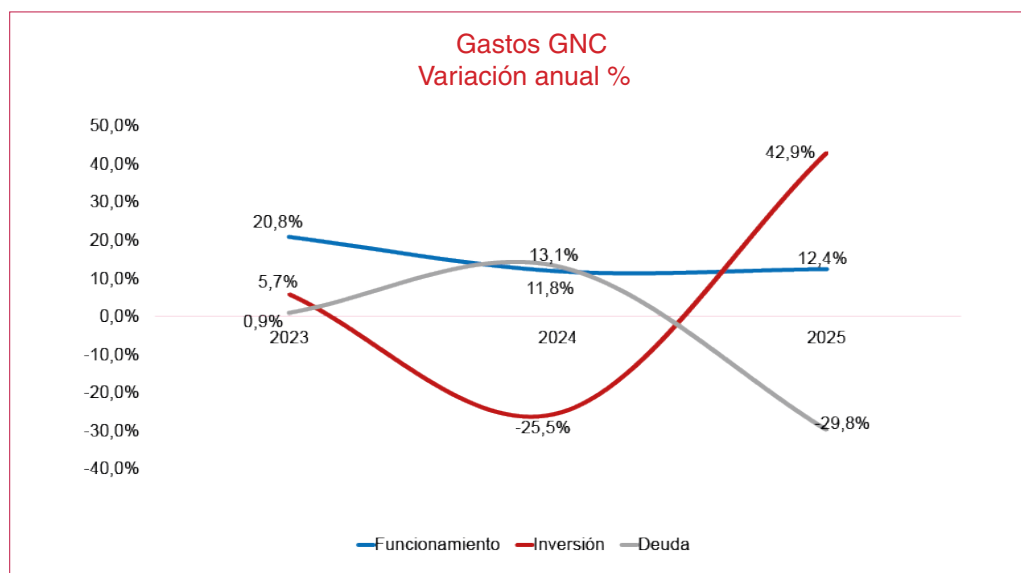
La reducción de los gastos de deuda del GNC en 2025 se explicó por el efecto positivo derivado del menor saldo de la deuda, resultado de las Operaciones de Manejo de Deuda (OMD) realizadas por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, especialmente en lo relacionado con el pago de intereses. Las OMD generaron un efecto de \$27,7 billones, de los cuales \$23,8 billones correspondieron a deuda interna y \$3,8 billones a deuda externa. Dado que estas operaciones no se registran mediante los movimientos del Sistema Integrado de Información Financiera, para efectos de este informe dichos valores se incorporaron como un ajuste adicional al cálculo del gasto.

27. El gasto se mide para este informe en el momento presupuestal de obligaciones.

Debido a la estructura de la deuda del GNC, los mayores pagos por intereses, comisiones, indexaciones y primas se concentran en la deuda interna. En este contexto, durante 2025 el Gobierno destinó cerca de \$59,7 billones a estos conceptos asociados con la deuda interna y \$18 billones al pago de intereses de deuda externa, sin incluir el efecto de las OMD. Adicionalmente, el GNC asignó \$1,4 billones para atender contingencias asociadas con la deuda. En consecuencia, los gastos por intereses y comisiones de deuda, que representaban el 4,3 % del PIB en 2024, se redujeron a 2,8 % del PIB en 2025²⁸.

En contraste, los gastos de funcionamiento e inversión registraron variaciones anuales positivas. El gasto de funcionamiento creció 12,4 %, manteniendo una dinámica relativamente estable y acorde con las restricciones presupuestales vigentes. Por su parte, la inversión presentó un crecimiento significativo de 42,9 %, lo que evidenció una recomposición del gasto hacia componentes con mayor incidencia en la actividad económica y el desarrollo social (Gráfico 3-5).

Gráfico 3-5



Fuente: SIIF, DIAN; Cálculos, CGR - Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM).

28. Mayores detalles sobre la deuda del GNC en 2025 pueden consultarse en el Informe Anual de Deuda Pública, elaborado y publicado por la Contraloría General de la República.

Por su parte, la dinámica de los gastos de funcionamiento durante 2025, que ascendieron a \$336,9 billones, estuvo influenciada por factores que contribuyeron de manera significativa a su crecimiento. Se observó el efecto de la inflación en los pagos de salarios y pensiones; por ello, los gastos de personal crecieron a una tasa anual de 12,4 %, al aumentar de \$46,5 billones en 2024 a \$52,2 billones en 2025.

Asimismo, en los gastos de funcionamiento, las transferencias corrientes, que representaron el 80 % del total, registraron una variación anual de 11,4 %, al pasar de \$241,7 billones en 2024 a \$269,2 billones en 2025. En este componente se destacaron los recursos destinados al Sistema General de Participaciones (SGP), por \$81,5 billones; las prestaciones sociales asociadas al empleo y la asistencia social, por \$79,7 billones; y el aseguramiento, las reclamaciones y los servicios integrales en salud, por \$39,1 billones, entre otros.

En relación con los recursos destinados al SGP, en el Cuadro 3-4 se presenta la desagregación de los \$81,5 billones obligados durante la vigencia 2025. Los recursos distribuidos en esta vigencia registraron una variación anual del SGP de 16,2 %.

Cuadro 3-4

GNC: Obligaciones Sistema General de Participaciones Billones de pesos				
Rubro	2024	2025	Variación %	
Participación para educación - distribución previo concepto DNP	39,68	45,96	15,80	
Participación para salud - distribución previo concepto DNP	16,39	19,06	16,30	
Participación para propósito general	7,79	9,05	16,20	
Agua potable y saneamiento básico	3,62	4,21	16,20	
Fonpet - asignaciones especiales	1,84	2,28	23,90	
Resguardos indígenas - asignaciones especiales	0,36	0,42	16,40	
Programas de alimentación escolar - asignaciones especiales	0,35	0,41	16,20	
Municipios de la ribera del río magdalena - asignaciones especiales	0,06	0,06	15,80	
Total	70,09	81,46	16,20	

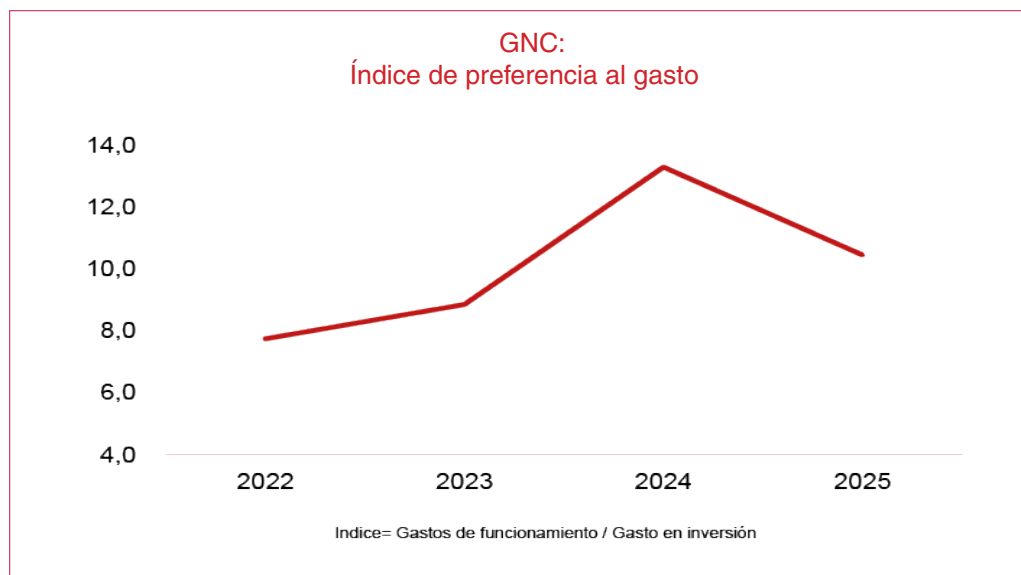
Fuente: DIAN; SIIF; cálculos CGR-DEM.

Otro gasto que se contabilizó en las transferencias corrientes, para efectos del cálculo del balance fiscal, aunque no se encuentra registrado en el SIIF, correspondió a las obligaciones del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC). En este sentido, el Gobierno emitió TES B por \$7,7 billones destinados al pago de dichas obligaciones.

Igualmente, se clasificaron en las transferencias corrientes obligaciones por \$6,7 billones correspondientes a operaciones destinadas al pago de bonos pensionales (emisión de TES) y al Fondo del Magisterio (operaciones sin situación de fondos).

Por su parte, la evolución reciente de la estructura del gasto del GNC, medida a través del «índice de preferencia al gasto», que relaciona los gastos de funcionamiento con los gastos de inversión, evidenció que en 2025 la dinámica de la inversión permitió una mayor participación en la composición del gasto. Muestra de ello es que, mientras en 2024 los gastos de funcionamiento fueron 13,3 veces superiores a los de inversión, en 2025 esta relación disminuyó a 10,5 veces (Gráfico 3-6).

Gráfico 3-6



Fuente: SIIF, DIAN; Cálculos, CGR - Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM).

3.4.2 La inversión pública retomó una senda de crecimiento en 2025

A diferencia de años anteriores y pese a la rigidez presupuestal, en 2025 el gasto destinado a inversión mostró una recuperación, aspecto relevante por su efecto positivo sobre la actividad económica.

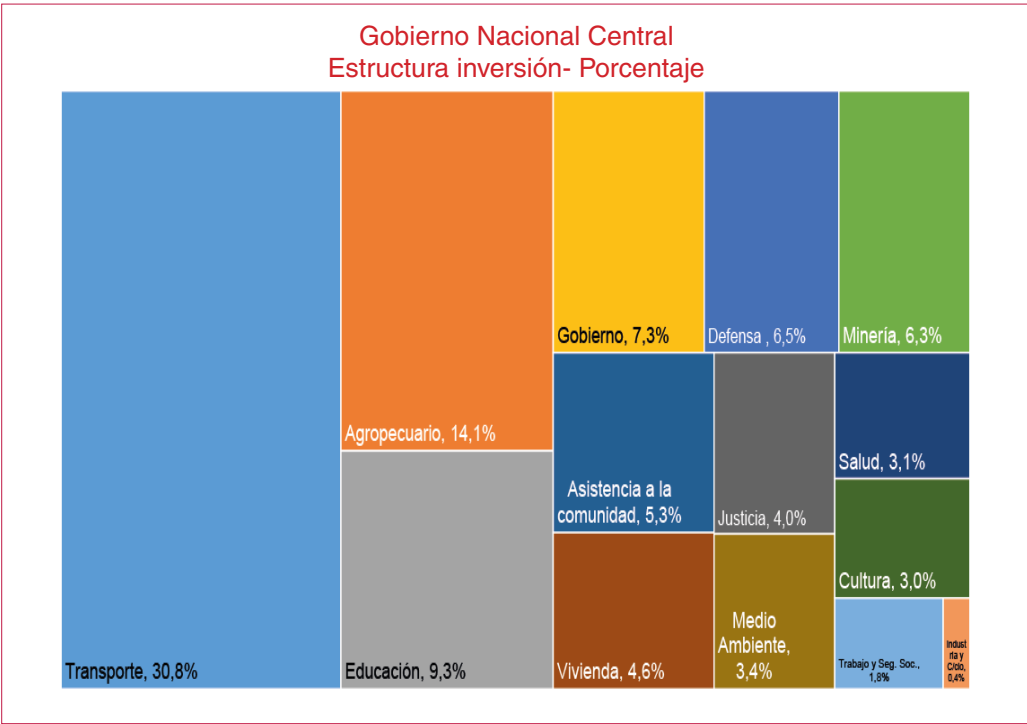
La inversión considerada para calcular el balance fiscal²⁹ mostró un aumento anual de 42,9 %, al pasar de \$22,5 billones en 2024 a \$32,2 billones en 2025. Como resultado, su participación en la economía aumentó de 1,3 % del PIB en 2024 a 1,7 % del PIB en 2025, nivel similar al observado en 2023.

No obstante, es importante precisar que el 86 % de este gasto de inversión correspondió a obligaciones asociadas a reservas presupuestales constituidas en la vigencia anterior, ejecutadas durante 2025.

En 2025, la inversión se distribuyó entre 14 sectores, de acuerdo con la clasificación funcional. De estos, cinco concentraron cerca del 70 % de los recursos: Transporte (30,8 %), Agropecuario (14,1 %), Educación (9,3 %), Gobierno (7,3 %) y Defensa y Seguridad (6,5 %). Como se observa en el Gráfico 3-7, el 30 % restante se destinó a sectores como Minería, Salud, Justicia, Medio Ambiente y Trabajo, entre otros.

29. La inversión económica se estima en la Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la república (CGR), a partir de la inversión presupuestal registrada en la base de datos del SIIF del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante la depuración y reclasificación de aquellos rubros de inversión que, por su naturaleza económica, corresponden más a transferencias corrientes que a gastos asociados a la formación bruta de capital fijo.

Gráfico 3-7



Fuente: SIIF, DIAN; Cálculos, CGR - Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM).

En 2025, los principales programas financiados con estos recursos se concentraron en el sector Transporte, particularmente en la construcción de los metros de Medellín y Bogotá, así como en proyectos de infraestructura vial, ferroviaria y de servicios de transporte en general.

En el sector Agropecuario, los recursos se destinaron principalmente al fortalecimiento del programa de reforma agraria, la formalización de tierras y la cofinanciación de infraestructura agroalimentaria. Por su parte, en el sector Educación, los recursos financiaron programas relacionados con la construcción, mejoramiento y dotación de infraestructura educativa, el fortalecimiento de las capacidades de las universidades y el apoyo a la infraestructura deportiva y cultural.

En el sector Gobierno, los recursos se orientaron al fortalecimiento de las entidades territoriales mediante la financiación de infraestructura, el desarrollo de capacidades institucionales y el apoyo a la formulación y ejecución de proyectos contemplados en el Plan Nacional.

En comparación con 2024, los mayores incrementos de recursos se registraron en los sectores Agropecuario, con un crecimiento de 490,7 %; Minería, con un aumento de 344,0 %; y Transporte, con una variación positiva de 133,4 %. Por el contrario, las mayores reducciones se observaron en Industria, con una disminución anual de 65,6 %; Educación, con una caída de 31,9 %; Defensa y Seguridad, con una reducción de 30,0 %; y Vivienda, con un descenso anual de 26,0 %.

3.4.3 El crédito interno fue la principal fuente para el financiamiento del déficit

El déficit fiscal total del GNC en 2025 se ubicó en \$119,6 billones, equivalente al 6,5 % del PIB. Su financiamiento se realizó, como en vigencias anteriores, mediante recursos provenientes del mercado interno, fuentes externas y la utilización de activos financieros.

La principal fuente de financiamiento correspondió al crédito interno neto, que aportó \$107,7 billones, equivalentes al 90 % del total requerido. Este resultado se explicó por desembolsos de \$120,5 billones a través de colocaciones de TES y amortizaciones por \$12,8 billones.

Por su parte, el financiamiento externo neto ascendió a \$8,8 billones, equivalentes al 7 % del total, como resultado de desembolsos por \$42,4 billones y pagos de amortización por \$33,5 billones.

El 3 % restante del financiamiento, correspondiente a \$3,1 billones, provino del movimiento neto de cuentas y activos financieros del GNC.

Asimismo, la Contraloría General de la República presenta en el Informe sobre la Situación de la Deuda Pública de 2025 los detalles del financiamiento del GNC, particularmente en lo relacionado con la evolución del saldo y los flujos de deuda durante dicha vigencia.

Conclusiones

En 2025, las finanzas del GNC estuvieron marcadas por un escenario de elevada presión fiscal, derivado de la menor dinámica de los ingresos tributarios, la no aprobación de la Ley de Financiamiento y la rigidez presupuestal del gasto. En este contexto, la activación de la cláusula de escape de la regla fiscal permitió ampliar temporalmente el margen de déficit y facilitar la gestión de la coyuntura fiscal.

El GNC registró un déficit fiscal de 6,5 % del PIB en 2025, inferior tanto al observado en 2024 como al proyectado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2025. Este resultado obedeció principalmente a un menor nivel de gasto frente al inicialmente programado, especialmente por el efecto de las Operaciones de Manejo de la Deuda, que redujeron el peso del servicio de la deuda sobre las finanzas públicas.

Los ingresos tributarios presentaron una recuperación durante 2025, impulsados por el mayor dinamismo de la economía, el fortalecimiento del recaudo del IVA y los efectos de las medidas tributarias adoptadas en los últimos años.

La estructura del gasto del GNC mostró una recomposición durante 2025. Mientras el gasto asociado al servicio de la deuda se redujo de manera importante, los gastos de funcionamiento e inversión aumentaron su participación en el gasto total. En particular, la inversión registró una recuperación significativa, especialmente en sectores como Transporte, Agropecuario y Gobierno, aunque una alta proporción de esta correspondió a reservas presupuestales constituidas en vigencias anteriores.

Los gastos de funcionamiento continuaron concentrándose principalmente en transferencias corrientes, especialmente aquellas asociadas al Sistema General de Participaciones, las prestaciones sociales y el aseguramiento en salud. Asimismo, factores como la inflación y las obligaciones relacionadas con el FEPC continuaron generando presiones relevantes sobre el crecimiento del gasto público.

El financiamiento del déficit fiscal continuó dependiendo principalmente del crédito interno, particularmente mediante colocaciones de TES. Esto evidencia que, pese a los esfuerzos de ajuste fiscal, el endeudamiento sigue siendo la principal fuente de cobertura de las necesidades de financiamiento del GNC, lo que mantiene retos importantes en materia de sostenibilidad fiscal y gestión de la deuda pública.

Anexo 2-1

Balance fiscal del Gobierno Nacional Central
Porcentaje del PIB

Concepto	2024	2025
1. Ingresos totales	16,5	16,2
1.1. Ingresos corrientes de la Nación	14,4	14,7
1.1.1. Ingresos tributarios	14,3	14,6
1.1.1.1. Impuestos directos	7,0	6,9
1.1.1.2. Impuestos indirectos	7,3	7,7
1.1.2. Ingresos no tributarios	0,1	0,1
1.2. Otros ingresos	0,3	0,3
1.3. Ingresos de capital	1,8	1,3
2. Total gastos GNC	23,2	22,7
2.1. Funcionamiento	17,6	18,2
2.1.1. Gastos de personal	2,7	2,8
2.1.2. Gastos generales	0,7	0,8
2.1.3. Transferencias corrientes	14,2	14,5
2.1.4. Transferencias de capital	0,0	0,0
2.1.5. Gastos com. y producción	0,0	0,0
2.2. Inversión	1,3	1,7
2.3. Deuda	4,3	2,8
Déficit GNC	-6,7	-6,5

Fuente: SIIF, DIAN; Cálculos, CGR - Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM).

Capítulo IV

Situación de las finanzas de los gobiernos territoriales, 2025

El presente capítulo tiene como objetivo calcular y analizar los resultados del balance fiscal de los gobiernos territoriales, de acuerdo con los ámbitos establecidos por la Contraloría General de la República (CGR): departamentos, municipios capitales y municipios no capitales. En los anexos y en la nota metodológica y estadística se presentan la base de los cálculos realizados que sustentan los análisis respectivos.

4.1 Gobiernos territoriales (agregado de departamentos, municipios capitales y municipios no capitales)³⁰

4.1.1 Balance fiscal del componente agregado territorial

El presupuesto de la vigencia 2025 se ejecutó durante el segundo año de las administraciones territoriales, aunque su programación y formulación se realizaron al cierre de las administraciones precedentes. En contraste, el presupuesto de 2024 correspondió al primer año de gestión de las administraciones territoriales elegidas para el período 2024-2027.

El resultado obtenido se presenta con base en la información del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CUIPO), tal como se expone en la nota metodológica y estadística adjunta a los anexos, donde no examinamos la información para Regalías³¹ en los ámbitos agregados territoriales capturada en la respectiva fuente.

Es importante destacar que las finanzas territoriales registraron variaciones durante el período analizado, tanto en los ingresos como en los gastos, las cuales incidieron en el deterioro del balance fiscal de 2025, debido a la ampliación del déficit registrado en 2024. Este comportamiento obedeció, principalmente, al resultado observado en los municipios capitales, aspecto que se analiza en la sección correspondiente.

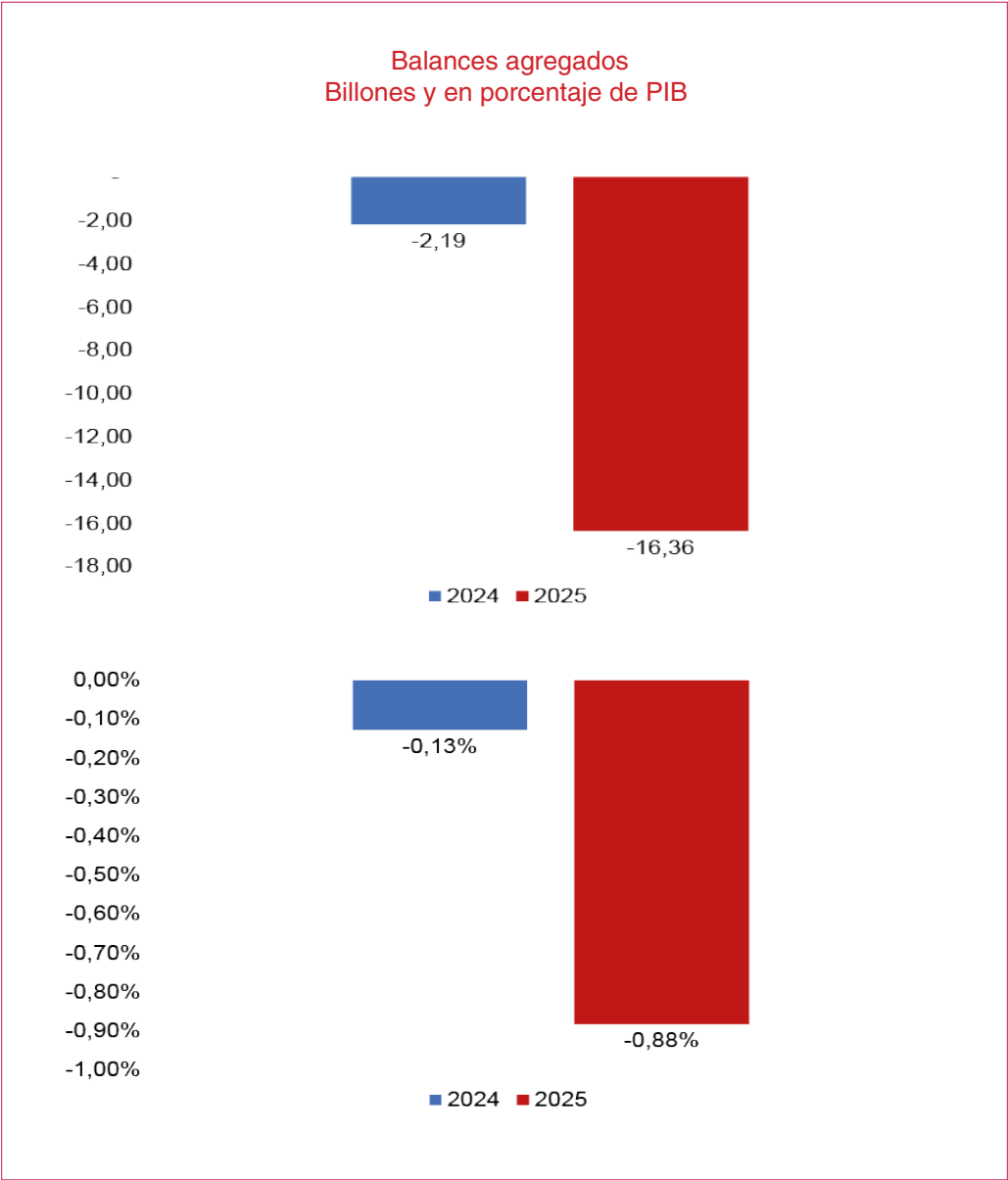
30. No incluye establecimientos públicos territoriales, analizados en otro aparte.

31. La muestra obtenida resulta pequeña en relación con el universo territorial y la calidad de la información no es la mejor para este primer año del bienio 2025-2026

Al finalizar 2025, el agregado territorial registró un déficit de \$16,36 billones (0,88 % del PIB) para el universo examinado de 1.134 gobiernos territoriales³². Este resultado evidenció un incremento frente al déficit de 2024 (-\$2,19 billones, equivalente al -0,13 % del PIB) registrado por el conjunto de los gobiernos territoriales (Gráfico 4-1).

32. 32 departamentos, 31 capitales y 1.071 municipios no capitales.

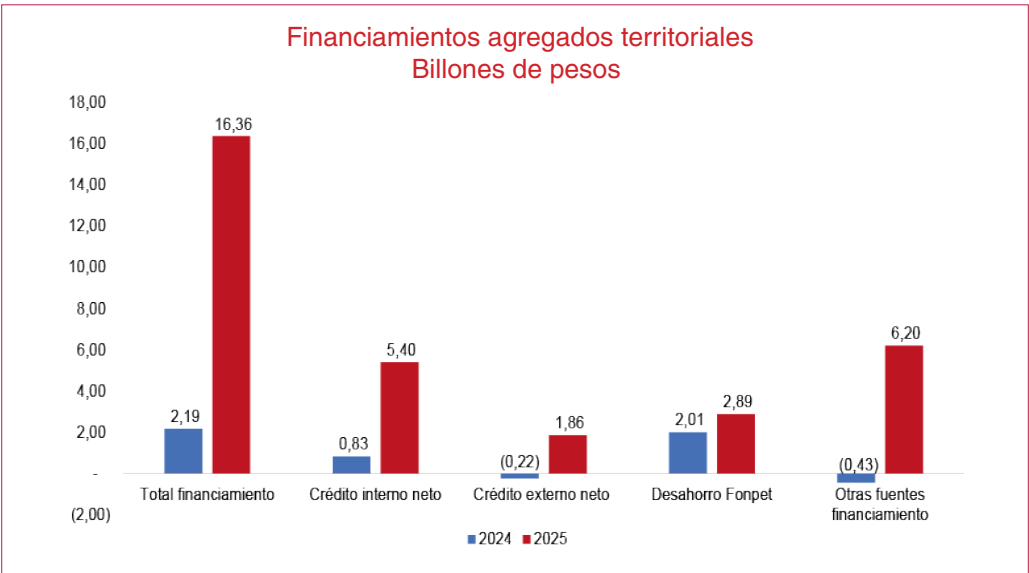
Gráfico 4-1



Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales (DECF) (información CUIPO), elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

Para 2025, el déficit agregado de los gobiernos territoriales se financió, principalmente, con recursos provenientes de otras fuentes (\$6,20 billones), complementados con la utilización de ahorros autorizados por la legislación vigente del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) (\$2,89 billones), así como con crédito interno neto (\$5,40 billones) y crédito externo neto (\$1,86 billones). Estos últimos registraron saldos positivos, es decir, los desembolsos fueron superiores a las amortizaciones (Gráfico 4-2). Asimismo, el gráfico presenta la composición del financiamiento del déficit registrado en 2024.

Gráfico 4-2

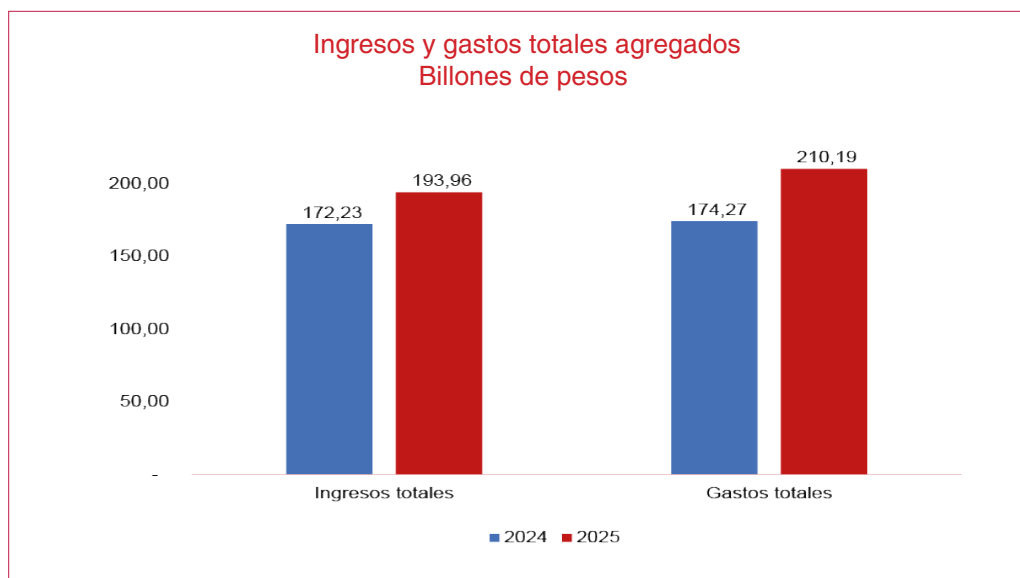


Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales (DECF) (información CUIPO), elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

La vigencia 2025 correspondió al segundo año del período constitucional de las administraciones territoriales, donde se observó que los ingresos aumentaron 12,61 % frente a 2024, mientras que los gastos crecieron 20,61 %, lo que representó una diferencia de 8,00 puntos porcentuales a favor del crecimiento del gasto, situación que incidió negativamente en el déficit fiscal registrado. En términos del PIB, la información de los agregados territoriales para 2024 y 2025 mostró que los ingresos pasaron de representar el 10,05 % al 10,46 % del PIB, mientras que

los gastos aumentaron del 10,19 % al 11,35 %. En consecuencia, el mayor crecimiento de los gastos frente al de los ingresos contribuyó al resultado deficitario observado en 2025 (Gráfico 4-3).

Gráfico 4-3



Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales (DECF) (información CUIPO), elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

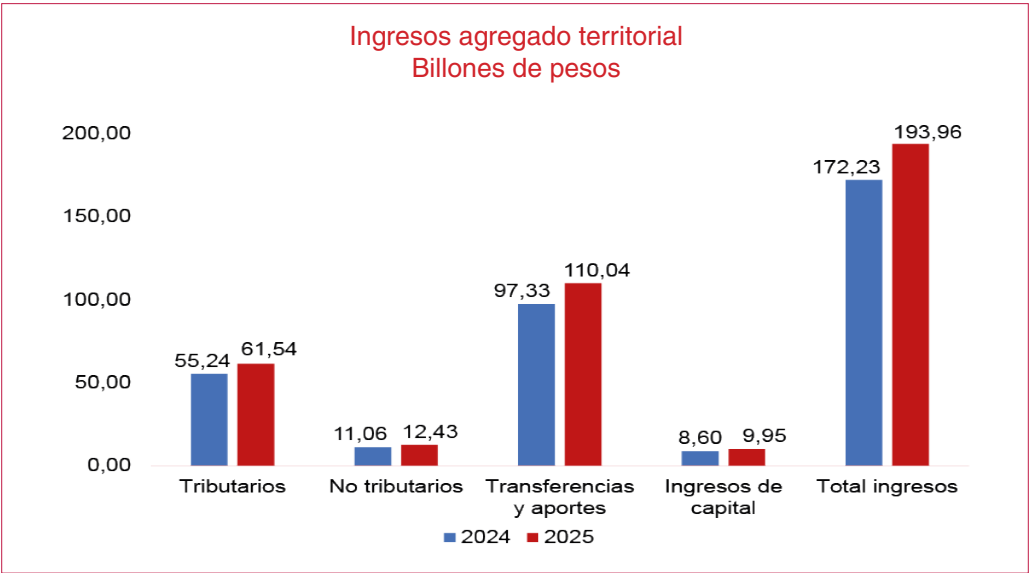
Es importante tener en cuenta que, en el agregado territorial, el Distrito Capital de Bogotá, varias ciudades capitales y algunos departamentos tuvieron una participación significativa en los resultados consolidados. De igual forma, algunos municipios no capitales, especialmente aquellos ubicados en las áreas de influencia de las principales capitales, también presentaron una contribución importante tanto en los ingresos como en los gastos. El análisis de cada uno de estos ámbitos permite comprender con mayor detalle los factores que explicaron el resultado del balance fiscal consolidado del año objeto de estudio.

4.1.2 Comportamiento de los ingresos en el agregado territorial

Durante el período analizado, los ingresos agregados de los gobiernos territoriales registraron un incremento, acompañado de un aumento en su participación como porcentaje del PIB, lo cual incidió tanto en

su peso en las finanzas públicas nacionales como en el resultado fiscal territorial (Gráfico 4-4).

Gráfico 4-4



Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales (DECF) (información CUIPO), elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

En el período 2024-2025, la principal fuente de ingresos del agregado territorial correspondió a los ingresos corrientes, dentro de los cuales los ingresos tributarios constituyeron el componente más representativo. En términos del PIB, estos pasaron de representar el 3,22 % en 2024 al 3,32 % en 2025 y, en esta última vigencia, equivalieron al 31,73 % del total de los ingresos. Asimismo, las transferencias y aportes aumentaron 0,25 puntos porcentuales del PIB; los ingresos no tributarios, 0,02 puntos porcentuales; y los recursos de capital, 0,03 puntos porcentuales.

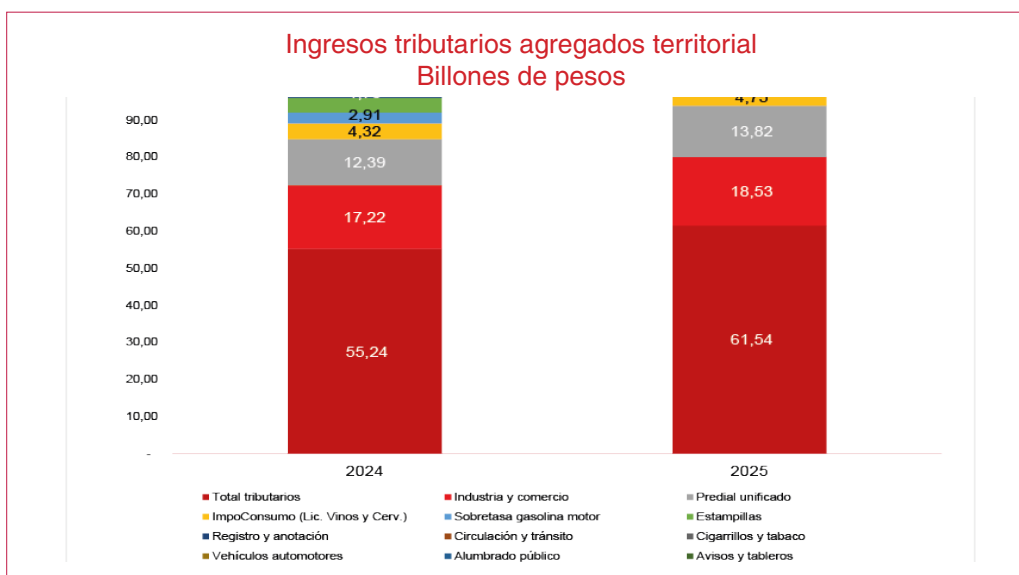
En términos generales, los ingresos totales de este agregado territorial aumentaron entre 2024 y 2025 en \$21,72 billones, explicados por incrementos de \$6,30 billones en los ingresos tributarios, \$12,70 billones en las transferencias y aportes, \$1,36 billones en los ingresos no tributarios y \$1,35 billones en los recursos de capital.

Al cierre de 2025, la composición de los ingresos totales se conformó por transferencias y aportes (56,73 %), ingresos tributarios (31,73 %), ingresos no tributarios (6,41 %) y recursos de capital (5,13 %).

Lo anterior evidenció que, durante 2025, las transferencias y aportes continuaron siendo la principal fuente de financiación de los gobiernos territoriales, seguidas por los ingresos tributarios, los ingresos no tributarios y los recursos de capital.

En relación con los ingresos tributarios agregados de los gobiernos territoriales, durante el período analizado registraron un crecimiento del 11,41 % (\$6,30 billones), impulsado, principalmente, por el aumento en el recaudo del impuesto de industria y comercio, el impuesto predial y el grupo de «otros ingresos tributarios», que comprende, entre otros, los impuestos de circulación y tránsito, cigarrillos y tabaco, vehículos automotores, alumbrado público, avisos y tableros, delineación urbana, juegos de suerte y azar y otros tributos. No se observaron disminuciones en ninguno de los componentes que integran esta categoría (Gráfico 4-5).

Gráfico 4-5



Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales (DECF) (información CUIPO), elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

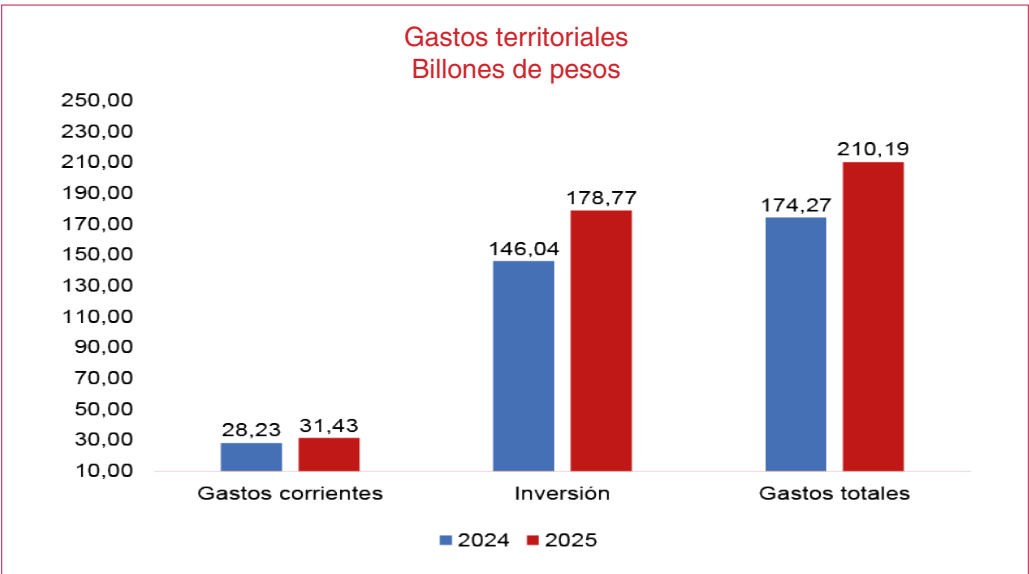
Para las entidades territoriales, los impuestos de industria y comercio y predial continuaron siendo las principales fuentes de ingresos tributarios. El comportamiento de estos tributos reflejó los esfuerzos realizados por las administraciones territoriales para ampliar y fortalecer su base gravable. Asimismo, debe considerarse el efecto

de la inflación, cuya variación anual fue del 5,1 %³³ en 2025, inferior en 0,1 puntos porcentuales a la registrada en 2024 (5,2 %) , lo que evidenció la continuidad de la tendencia descendente observada en este indicador.

4.1.3 Comportamiento de los gastos agregados territoriales

El gasto total agregado de los gobiernos territoriales registró un crecimiento de 20,60 % entre 2024 y 2025, equivalente a \$35,92 billones, al aumentar de \$174,27 billones a \$210,19 billones. En términos del PIB, su participación pasó de 10,17 % a 11,34 %, lo que representó un incremento de 1,17 puntos porcentuales (Gráfico 4-6).

Gráfico 4-6



Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales (DECF) (información CUIPO), elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

33. Fuente DANE y Banco de la República.

Al igual que en 2024, la composición del gasto agregado de los gobiernos territoriales no presentó cambios significativos durante 2025. En esta última vigencia, los gastos de inversión representaron el 85,05 % del total, mientras que los gastos de funcionamiento o corrientes participaron con el 14,95 %. En 2024, esta distribución fue de 83,80 % y 16,20 %, respectivamente (Gráfico 4-6).

Frente a la vigencia anterior, la inversión registró incrementos en todos sus componentes, destacándose los rubros de otros gastos de inversión y adquisición de activos fijos.

Por su parte, los intereses de la deuda, tanto externa como interna, disminuyeron entre 2024 y 2025, lo que reflejó un menor costo del servicio de la deuda con respecto al período precedente (2023-2024).

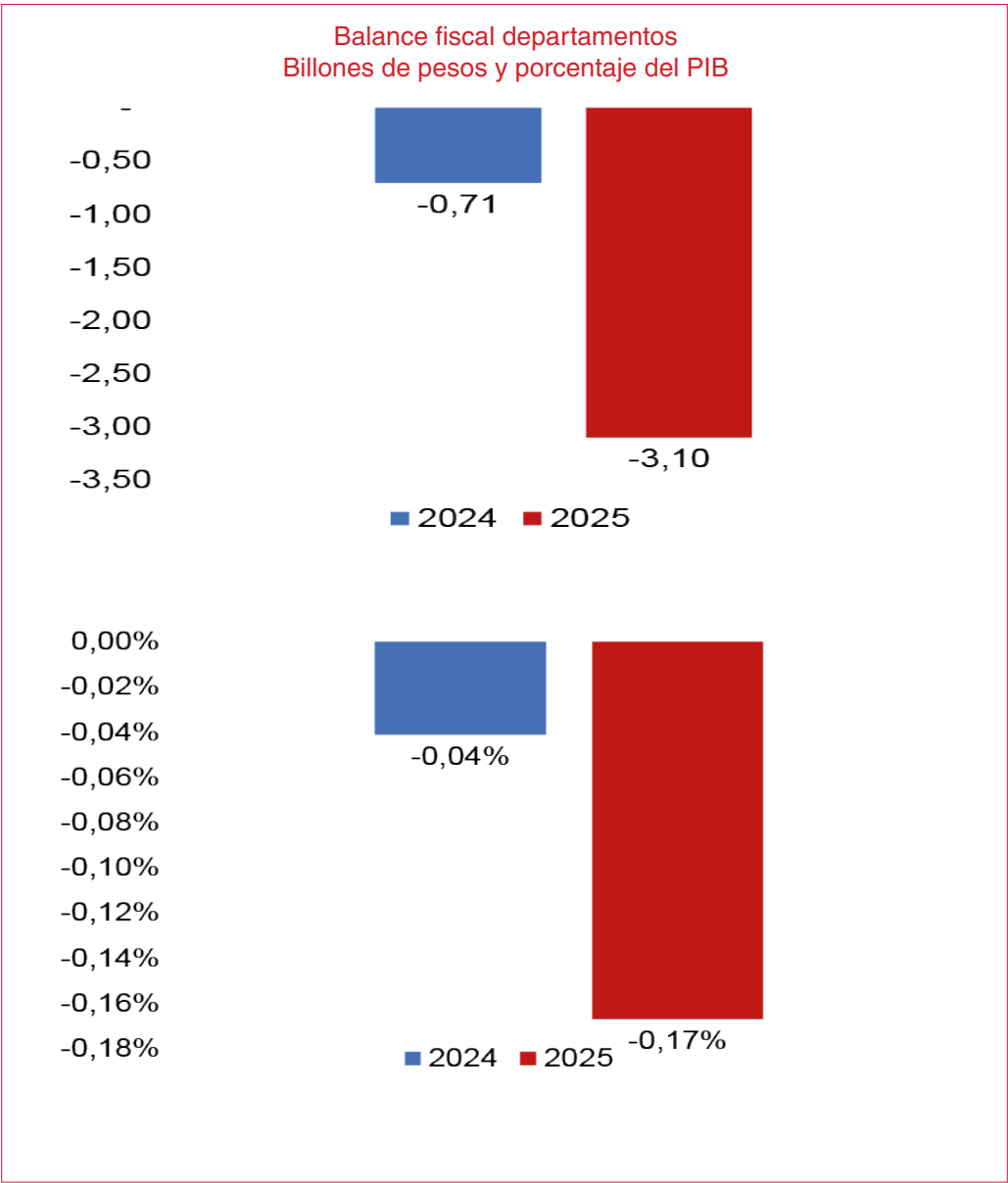
Finalmente, las transferencias corrientes aumentaron 8,74 %, mientras que las de capital registraron un crecimiento de 23,00 % durante el período analizado.

4.2 Departamentos

4.2.1 Balance fiscal

El balance fiscal de los departamentos de Colombia, con base en la información reportada en el CUIPO, evidenció un deterioro del resultado fiscal, al pasar de un déficit de \$0,71 billones en 2024 a \$3,10 billones en 2025, lo que representó un incremento de \$2,39 billones. En términos del PIB, el balance pasó de -0,04 % a -0,17 % del PIB, equivalente a un aumento de 0,13 puntos porcentuales del déficit (Gráfico 4-7).

Gráfico 4-7



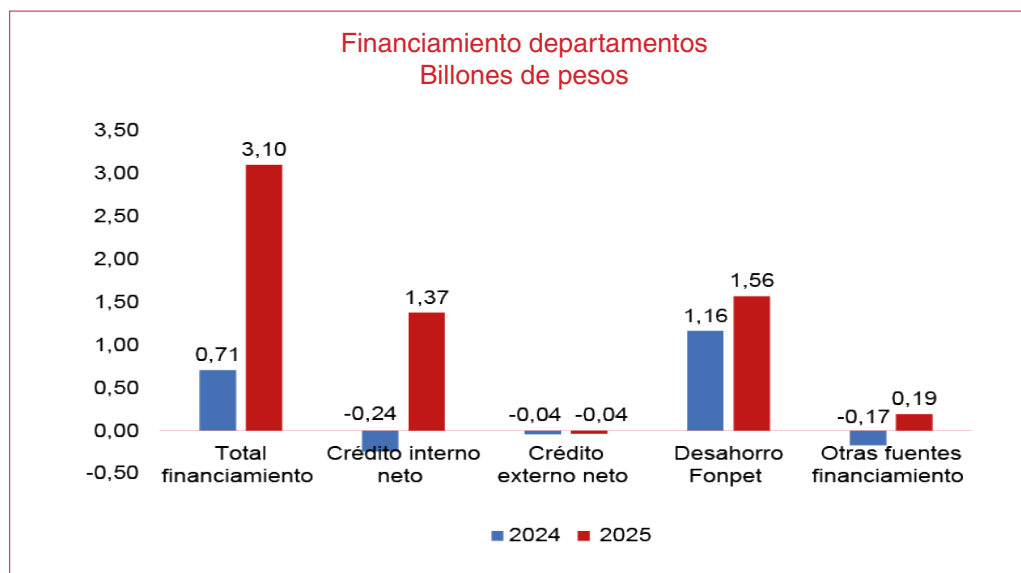
Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales (DECF) (información CUIPO), elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

En el análisis de los ingresos y gastos departamentales se evidenció que los ingresos totales aumentaron \$7,37 billones (17,02%) entre 2024 y 2025, mientras que los gastos crecieron \$9,78 billones (22,26 %), comportamiento que explicó el mayor deterioro del balance fiscal. En términos del PIB, los gastos aumentaron 0,33 puntos porcentuales, mientras que los ingresos lo hicieron en 0,21 puntos porcentuales.

El incremento de los ingresos totales se reflejó en una mayor participación en el PIB; sin embargo, dicho comportamiento no fue suficiente para compensar el crecimiento de los gastos durante la vigencia analizada.

En cuanto a las fuentes de financiamiento del déficit registrado en 2025, este se financió principalmente mediante la utilización de ahorros del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), por \$1,56 billones. En segundo lugar, se recurrió al crédito interno neto, por \$1,37 billones, seguido de otras fuentes de financiamiento, por \$0,19 billones. En contraste, el crédito externo neto registró una disminución de \$0,04 billones (Gráfico 4-8).

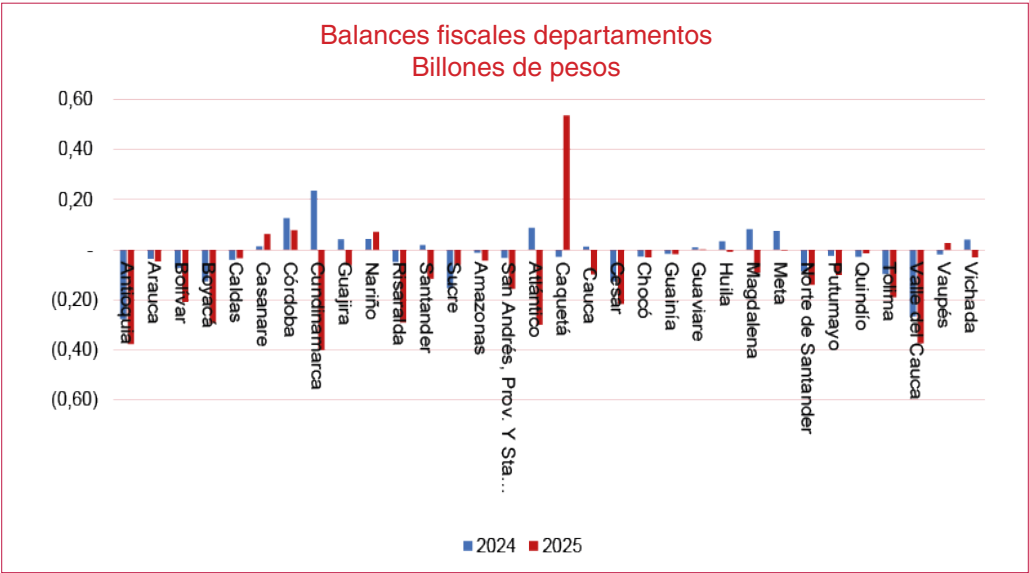
Gráfico 4-8



Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales (DECF) (información CUIPO), elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

Con base en la información analizada, de los 32 departamentos examinados, cinco registraron superávit fiscal y los 27 restantes presentaron déficit. Los mayores superávits correspondieron a Caquetá (\$0,53 billones), Córdoba y Nariño (\$0,07 billones cada uno), Casanare (\$0,06 billones) y Vaupés (\$0,02 billones). Por su parte, los mayores déficits se registraron en Cundinamarca (\$0,41 billones), Valle del Cauca y Antioquia (\$0,38 billones cada uno), Atlántico (\$0,31 billones), Boyacá y Risaralda (\$0,30 billones cada uno), Cesar (\$0,22 billones), Bolívar (\$0,21 billones) y Tolima (\$0,20 billones) (Gráfico 4-9).

Gráfico 4-9



Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales (DECF) (información CUIPO),

Entre las principales variaciones frente a 2024, se destacó el caso de Cundinamarca, que pasó de registrar un superávit de \$0,24 billones a un déficit de \$0,41 billones. De igual forma, Atlántico pasó de un superávit de \$0,09 billones a un déficit de \$0,31 billones. Valle del Cauca y Antioquia mantuvieron resultados deficitarios durante ambos años, mientras que Córdoba y Nariño conservaron una posición superavitaria. Asimismo, Santander revirtió el déficit registrado en 2024 y obtuvo un superávit en 2025.

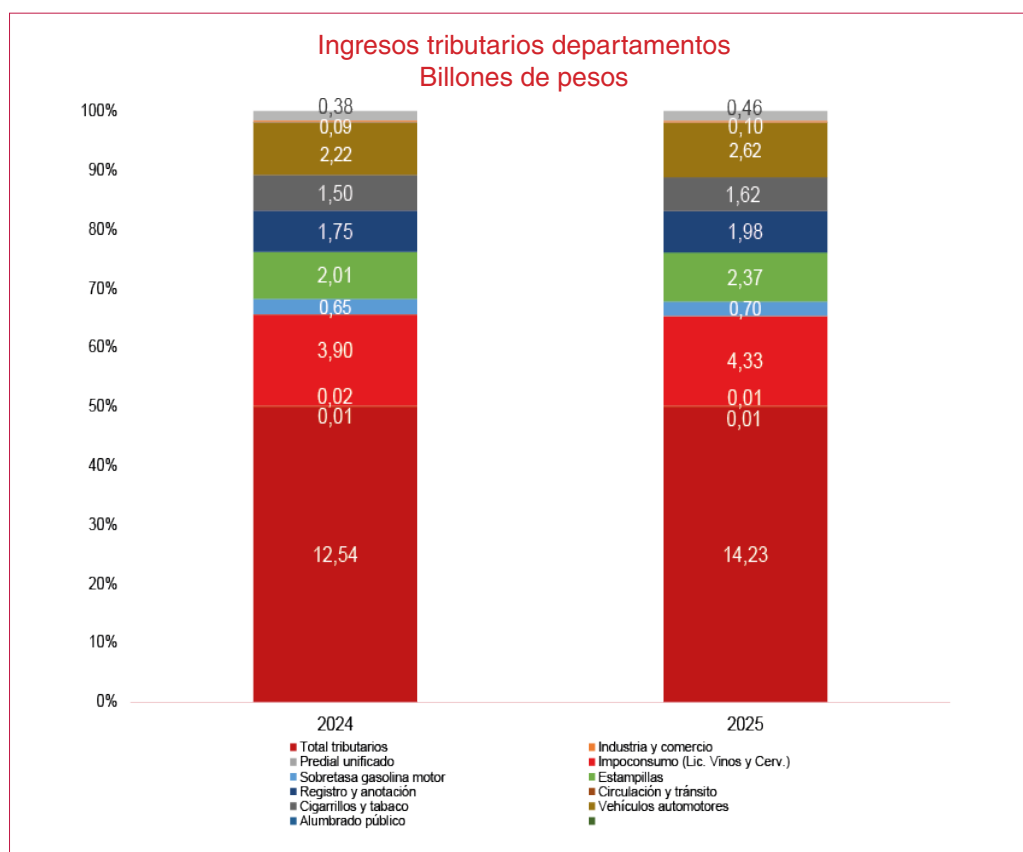
También sobresalió el comportamiento de La Guajira, que pasó de registrar déficit en 2024 a presentar superávit en 2025; Sucre

mantuvo un resultado deficitario en ambas vigencias, mientras que Caquetá, que lideró el superávit en 2025, había registrado déficit en 2024 (Gráfico 4-9).

4.2.2 Análisis de los ingresos departamentales

Entre 2024 y 2025, los ingresos totales de los departamentos aumentaron su participación en el PIB en 0,21 puntos porcentuales, al pasar de 2,53 % en 2024 a 2,73 % en 2025. No obstante, en los ingresos corrientes se registraron disminuciones en los recaudos por concepto de industria y comercio, impuesto predial unificado e imposable consumo. Asimismo, en los recursos de capital se observaron reducciones en los rubros de otras recuperaciones de cartera y utilidades y excedentes financieros, tal como se presenta en el Gráfico 4-10.

Gráfico 4-10



Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales (DECF) (información CUIPO), elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

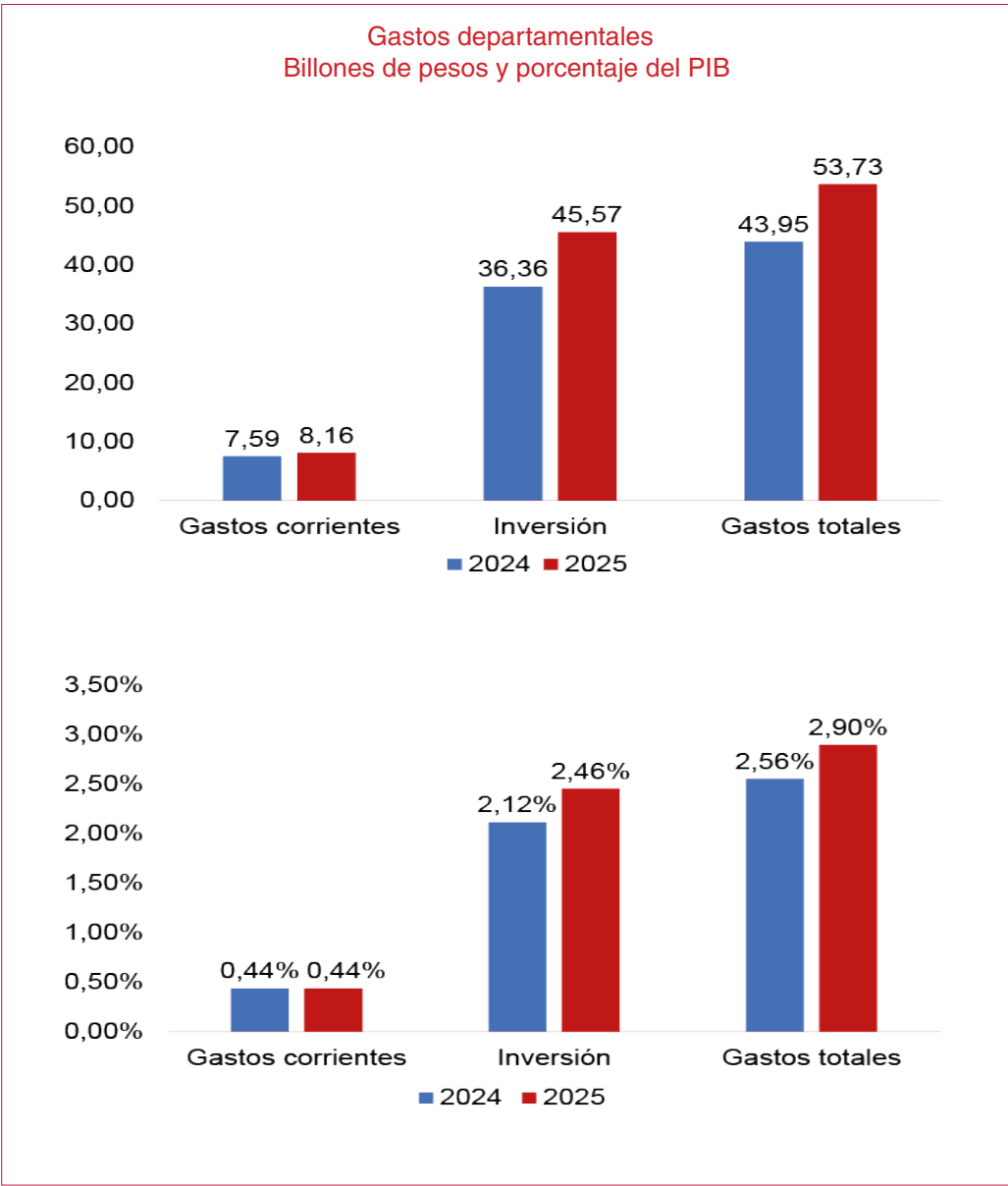
Los ingresos tributarios departamentales registraron un crecimiento de 13,40 % entre 2024 y 2025, a pesar de las disminuciones observadas en algunos de los conceptos anteriormente señalados.

En términos generales, el análisis evidenció que los ingresos tributarios departamentales presentaron un crecimiento real entre 2024 y 2025, impulsado por el comportamiento favorable de los principales rubros que los conforman (Gráfico 4-10).

4.2.3 Comportamiento de los gastos departamentales

Los gastos departamentales aumentaron de \$43,95 billones en 2024 (2,57% del PIB) a \$53,73 billones en 2025 (2,90% del PIB), lo que representó un incremento de \$9,78 billones y de 0,33 puntos porcentuales del PIB (Gráfico 4-11).

Gráfico 4-11



Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales (DECF) (información CUIPO), elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

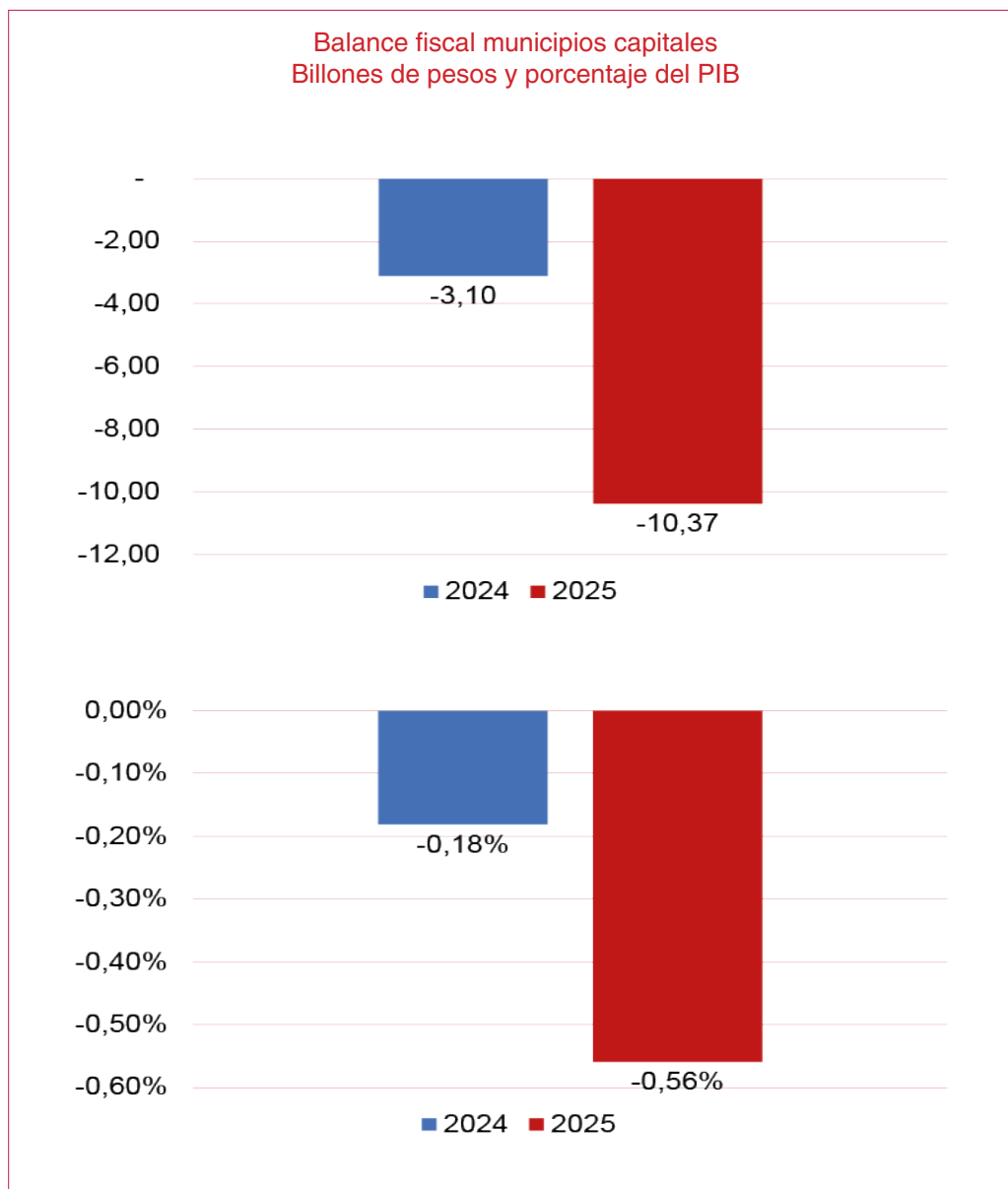
En 2025, los gastos de inversión representaron el 84,81 % del gasto total, superior al 82,73 % registrado en 2024, lo que evidenció una ligera expansión de este componente durante el período analizado. En contraste, los gastos corrientes redujeron su participación del 17,27 % en 2024 al 15,19 % en 2025, reflejando una disminución relativa en la estructura del gasto departamental.

4.3 Municipios capitales

4.3.1 Balance fiscal de los municipios capitales

Al cierre de 2025, los municipios capitales registraron un déficit de \$10,37 billones, superior al observado en 2024, cuando ascendió a \$3,10 billones. En consecuencia, el déficit aumentó \$7,27 billones. En términos del PIB, pasó de -0,18 % en 2024 a -0,56 % en 2025, lo que representó una ampliación de 0,38 puntos porcentuales (Gráfico 4-12). En este resultado incidió de manera significativa el comportamiento fiscal de Bogotá, D. C., que en 2025 registró un déficit de \$6,01 billones, superior al de 2024 (\$3,28 billones). Este resultado tuvo un efecto importante sobre el agregado de las capitales, ya que el déficit de Bogotá, D. C., representó el 57,99% del déficit total registrado por este grupo de entidades territoriales.

Gráfico 4-12



Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales (DECF) (información CUIPO), elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

Durante 2025, Bogotá, D. C., registró ingresos por \$26,19 billones y gastos por \$32,20 billones. En términos del PIB, su déficit pasó de 0,19 % en 2024 a 0,32 % en 2025, equivalente a un incremento de 0,13 puntos porcentuales.

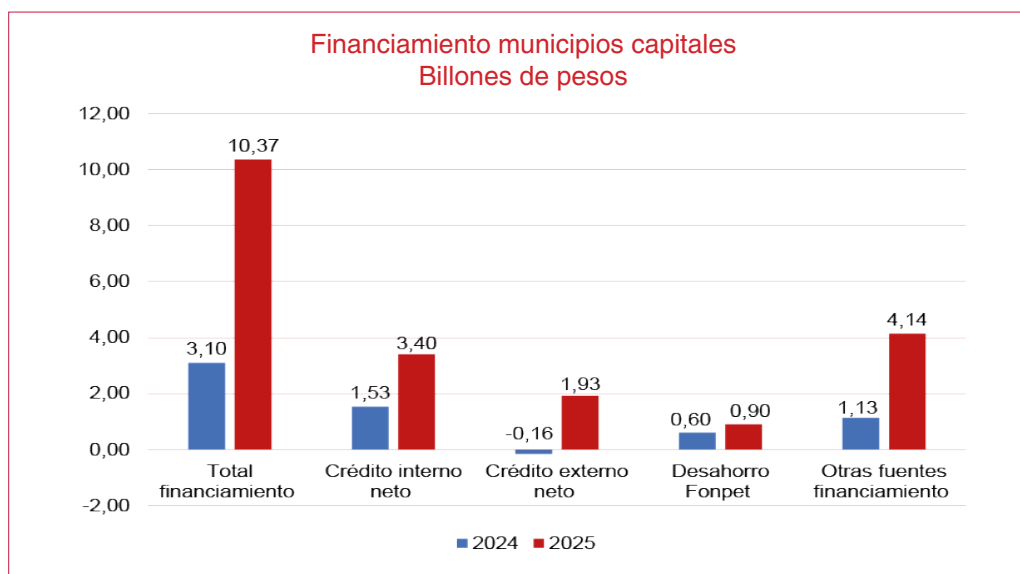
De los 31 municipios capitales analizados, seis registraron superávit fiscal y los 25 restantes presentaron déficit. Los mayores superávits correspondieron a Bucaramanga (\$0,05 billones), Neiva (\$0,02 billones) y Riohacha (\$0,01 billones), mientras que Mitú, San José del Guaviare y Mocoa también obtuvieron resultados superavitarios, aunque de menor cuantía.

Después de Bogotá, D.C., los mayores déficits se registraron en Cartagena de Indias (\$1,25 billones), Santa Marta (\$0,67 billones), Medellín (\$0,53 billones), Barranquilla (\$0,46 billones), Santiago de Cali (\$0,40 billones), Cúcuta (\$0,26 billones) y Sincelejo (\$0,17 billones). En conjunto, estas ciudades acumularon un déficit de \$3,73 billones, lo que refleja el peso que ejercieron sobre el resultado consolidado de los municipios capitales, particularmente Medellín, Santiago de Cali y Barranquilla, por su importancia económica y fiscal.

Frente a los resultados observados entre 2024 y 2025, el déficit de Bogotá, D. C., continuó ampliándose, al igual que el de Barranquilla, Medellín, Sincelejo y Santa Marta. Asimismo, Armenia, Florencia, Manizales, Pereira, Cúcuta y Santiago de Cali pasaron de registrar superávit en 2024 a presentar déficit en 2025. En contraste, ninguna capital revirtió un resultado deficitario para alcanzar superávit, mientras que Mitú, Riohacha y San José del Guaviare conservaron resultados superavitarios durante ambas vigencias.

En cuanto al financiamiento del déficit registrado en 2025, este se cubrió principalmente con recursos provenientes de otras fuentes de financiamiento (\$4,14 billones), seguido del crédito interno neto (\$3,40 billones), el crédito externo neto (\$1,93 billones) y la utilización de ahorros del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), por \$0,90 billones (Gráfico 4-13).

Gráfico 4-13

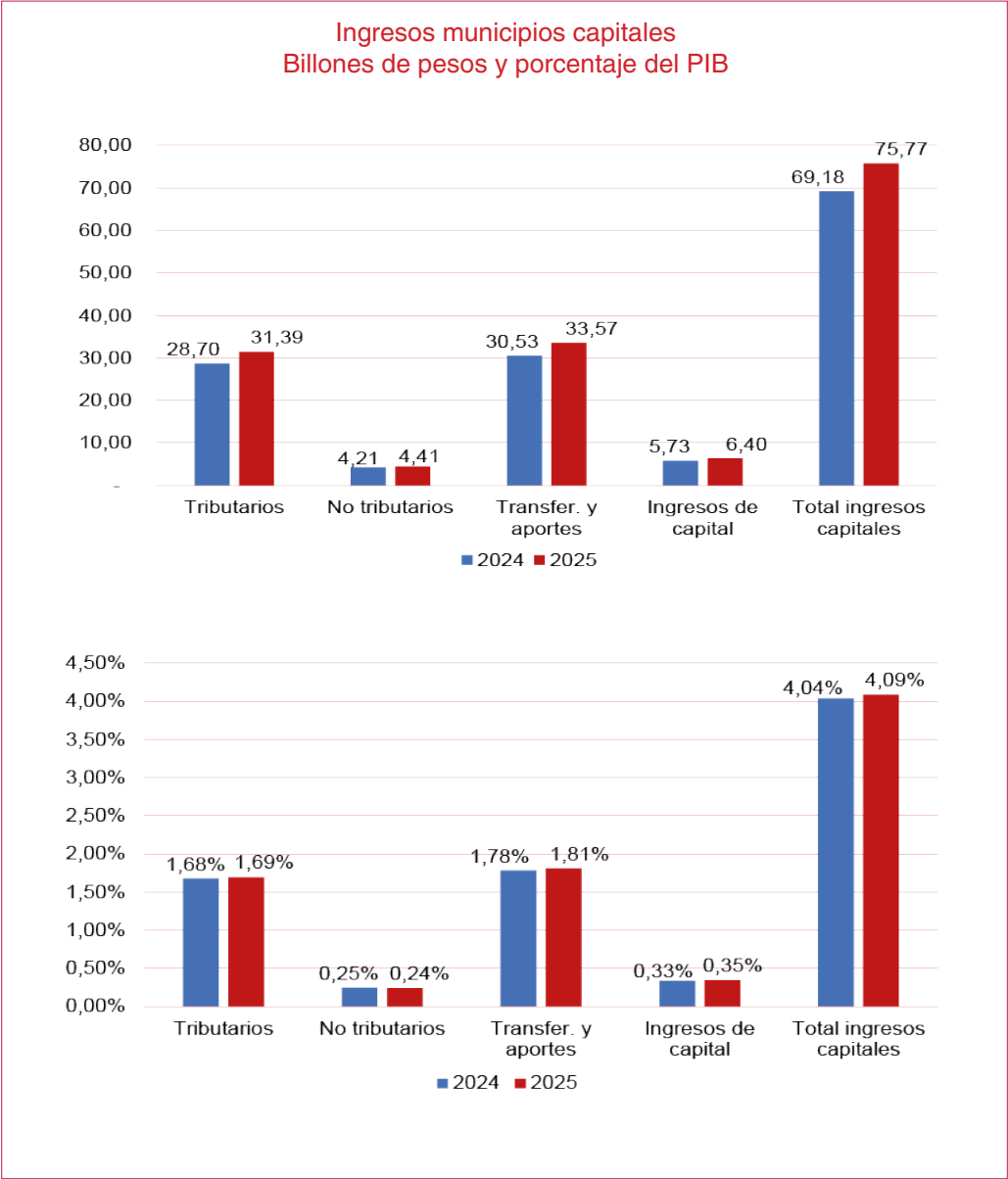


Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales (DECF) (información CUIPO), elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

4.3.2 Comportamiento de los ingresos municipios capitales

Entre 2024 y 2025, los ingresos totales de los municipios capitales aumentaron \$6,58 billones, al pasar de \$69,18 billones a \$75,77 billones. En términos del PIB, su participación se incrementó en 0,05 puntos porcentuales, comportamiento que reflejó una evolución favorable de los principales componentes del ingreso durante el período analizado, como se presenta en el Gráfico 4-14. Los ingresos tributarios de los municipios capitales registraron un crecimiento de 9,35% entre 2024 y 2025, al pasar de \$28,70 billones a \$31,39 billones.

Gráfico 4-14

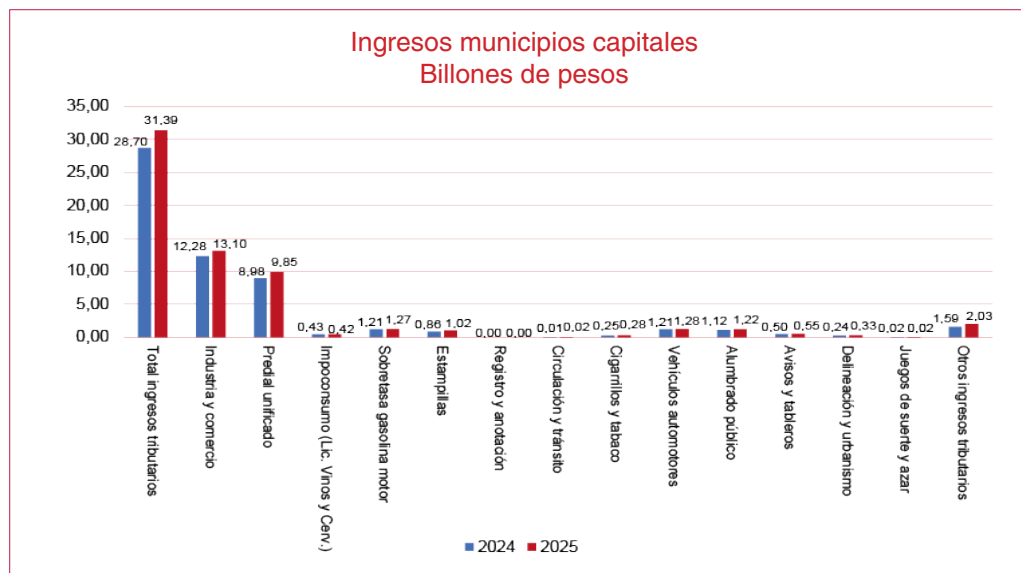


Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales (DECF) (información CUIPO), elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

En términos generales, los ingresos tributarios presentaron un crecimiento real durante el período analizado, aunque algunos conceptos registraron disminuciones, entre ellos el imposable y los ingresos por venta de bienes en los ingresos no tributarios.

En cuanto a la composición de los ingresos tributarios, el impuesto de industria y comercio continuó siendo la principal fuente de recaudo de los municipios capitales. Entre 2024 y 2025 registró un crecimiento de 6,74% y aumentó su participación como porcentaje del PIB. Este comportamiento estuvo influenciado por la dinámica propia de su recaudo, dado que este impuesto se paga en la vigencia siguiente a aquella en que se causa (régimen común anual y últimos bimestres del régimen común bimestral), lo que genera un rezago entre la causación y el recaudo efectivo (Gráfico 4-15).

Gráfico 4-15



Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales (DECF) (información CUIPO), elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

Por su parte, el impuesto predial también registró un comportamiento favorable, con un incremento de 9,72 %, equivalente a \$0,87 billones (Gráfico 4-15).

Entre los demás tributos con mayor crecimiento sobresalieron el grupo de otros ingresos tributarios, la sobretasa a la gasolina y el impuesto de alumbrado público (Gráfico 4-15).

En los ingresos no tributarios, el mayor dinamismo se presentó en las tasas, multas y contribuciones, así como en el rubro de otros ingresos no tributarios.

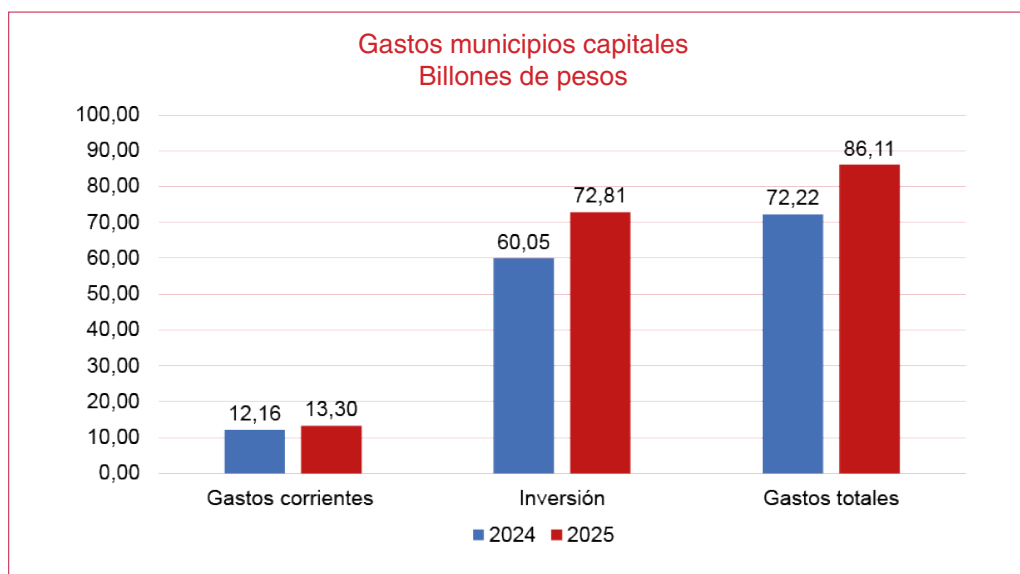
Respecto de las transferencias, los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) para inversión continuaron siendo el principal componente, seguidos por las participaciones destinadas al sector salud y las transferencias provenientes del nivel central.

Finalmente, en los recursos de capital, los rubros con mayor participación correspondieron a las utilidades y excedentes financieros, seguidos de los reintegros.

4.3.3 Comportamiento de los gastos en los municipios capitales

Los gastos de los municipios capitales aumentaron un 19,23 %, al pasar de \$72,22 billones en 2024 a \$86,11 billones en 2025, lo que representó un incremento de 0,43 puntos porcentuales del PIB en el mismo periodo (Gráfico 4-16).

Gráfico 4-16



Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales (DECF) (información CUIPO), elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

Los gastos de capital o de inversión, que constituyeron el principal componente del gasto de los municipios capitales durante el periodo analizado, se incrementaron un 21,24 %; en términos del PIB pasaron del 3,51 % al 3,93 %. Por su parte, los gastos corrientes o de funcionamiento aumentaron un 9,35 % y, como proporción del PIB, registraron un leve incremento, al pasar del 0,71 % al 0,72 %.

Al igual que en el comportamiento de los ingresos, Bogotá D. C. registró el mayor nivel de gasto en 2025. Sus gastos totales ascendieron a \$32,20 billones, equivalentes al 37,41 % del total de los municipios capitales, con un incremento de \$4,38 billones frente a 2024, lo que representó un crecimiento del 15,72 %.

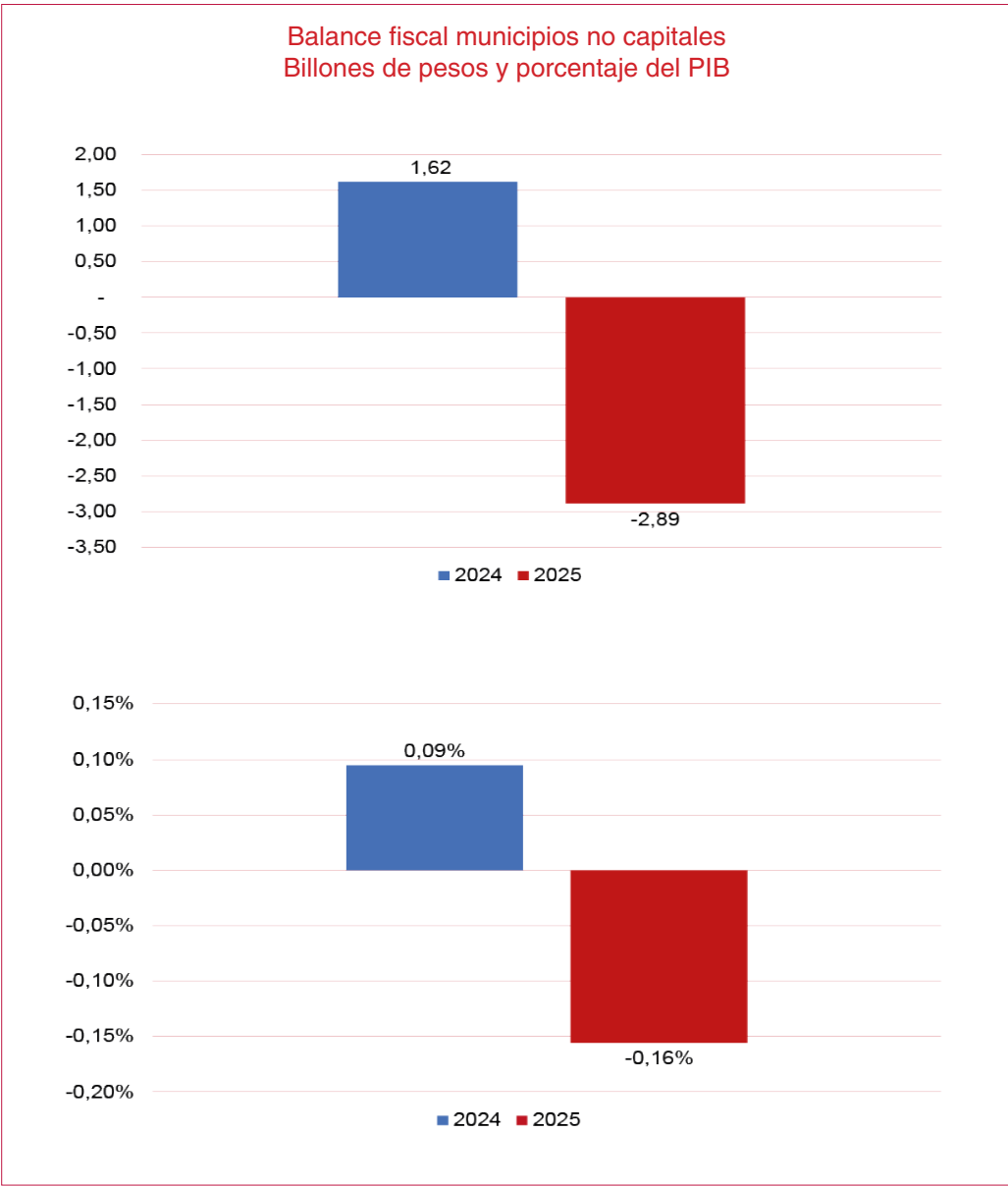
Entre las demás capitales, los mayores niveles de gasto en 2025 se registraron en Medellín, con \$11,57 billones; Cali, con \$6,62 billones; Barranquilla, con \$6,225 billones; Cartagena, con \$5,34 billones; y Cúcuta, con \$2,58 billones.

4.4 Municipios no capitales

4.4.1 Balance fiscal municipios no capitales

En el análisis realizado por la CGR con base en la información presupuestal reportada en la plataforma CUIPO, el resultado fiscal obtenido para los 1.071 municipios del universo examinado durante 2025 registró un déficit de \$2,89 billones, lo que revirtió el superávit de \$1,62 billones observado en 2024. Como proporción del PIB, el balance fiscal pasó del 0,09 % al -0,16 %, obteniendo en el resultado deterioro en aproximadamente 0,25 puntos básicos de PIB (Gráfico 4-17).

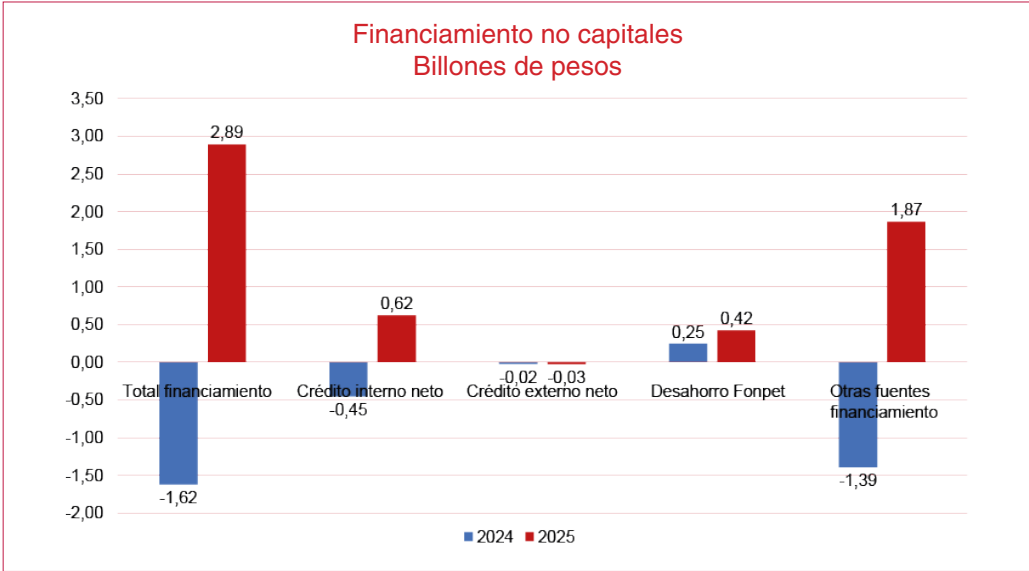
Gráfico 4-17



Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales (DECF) (información CUIPO), elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

El financiamiento del déficit registrado en 2025 provino principalmente de otras fuentes de financiamiento, por \$1,87 billones; del endeudamiento interno neto, resultado de la diferencia entre los desembolsos y las amortizaciones, por \$0,62 billones; de la disminución del endeudamiento externo neto, por \$0,03 billones; y de la utilización del desahorro del FONPET, por \$0,42 billones (Gráfico 4-18).

Gráfico 4-18



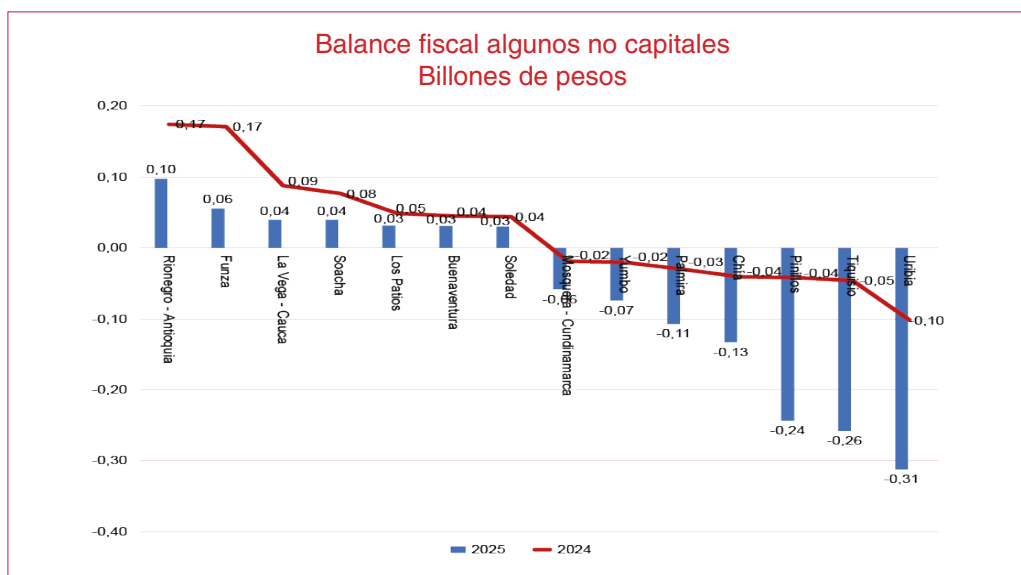
Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales (DECF) (información CUIPO), elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

En 2025, de los 1.071 municipios no capitales con información disponible, 581 registraron superávit y 490 presentaron déficit. El superávit acumulado ascendió a \$1,09 billones, mientras que el déficit totalizó \$3,98 billones. Los mayores superávits se registraron en Rionegro, con \$0,10 billones; Funza, con \$0,06 billones; La Vega (Cauca), con \$0,04 billones; Soacha, con \$0,04 billones; Los Patios, Buenaventura y Soledad, con \$0,03 billones cada uno; Copacabana, Maicao y San Sebastián de Buenavista, con \$0,02 billones; y Albania, Valparaíso, Ocaña, Fusagasugá y Nuevo Belén de Bajirá, con \$0,01 billones.

En cuanto a los municipios que registraron déficit, los mayores correspondieron a Uribia, con \$0,31 billones; Tiquisio, con \$0,26 billones; Pinillos, con \$0,24 billones; Chía, con \$0,13 billones; Palmira, con \$0,11 billones; Yumbo, con \$0,07 billones; Mosquera y Barrancabermeja, con \$0,06 billones cada uno; Floridablanca, Envigado, Carepa y Madrid, con \$0,04 billones; y Coveñas, Tolú y Zipaquirá, también con \$0,04 billones.

Frente a 2024, algunos municipios que habían registrado superávit pasaron a presentar déficit en 2025, entre ellos Envigado, Uribia, Mosquera, Coveñas, Barrancabermeja, Tolú y Zipaquirá. En contraste, municipios como Sampués, Maicao y Copacabana pasaron de registrar déficit en 2024 a obtener superávit en 2025. Asimismo, un número importante de municipios mantuvo la condición de déficit o de superávit durante los dos años analizados (Gráfico 4-19).

Gráfico 4-19



Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales (DECF) (información CUIPO), elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

El deterioro del balance fiscal de los municipios no capitales entre 2024 y 2025 obedeció a que el crecimiento de los gastos superó el de los ingresos. Mientras los ingresos aumentaron un 13,01 %, los gastos lo hicieron en un 21,12 %. Como proporción del PIB, los ingresos aumentaron 0,15 puntos porcentuales y los gastos 0,40

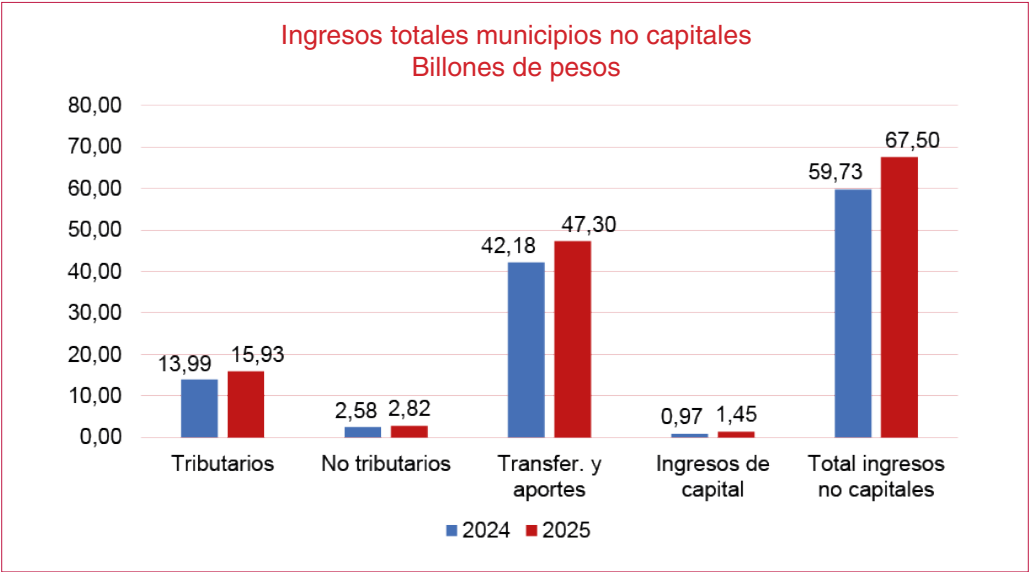
puntos porcentuales, lo que explica el cambio del superávit registrado en 2024 hacia el déficit observado en 2025.

4.4.2 Comportamiento de los ingresos de los municipios no capitales

La variación positiva de los ingresos de los municipios no capitales, en términos nominales, entre 2024 y 2025 fue de \$7,77 billones. Como proporción del PIB, estos ingresos pasaron del 3,49 % al 3,64 %, lo que representó un incremento de 0,15 puntos porcentuales.

Los principales incrementos de los ingresos entre 2024 y 2025 se registraron en los ingresos corrientes tributarios, que crecieron un 13,87 %, seguidos por las transferencias y aportes, con un 12,14 %, mientras que los ingresos de capital aumentaron un 49,13 % (Gráfico 4-20).

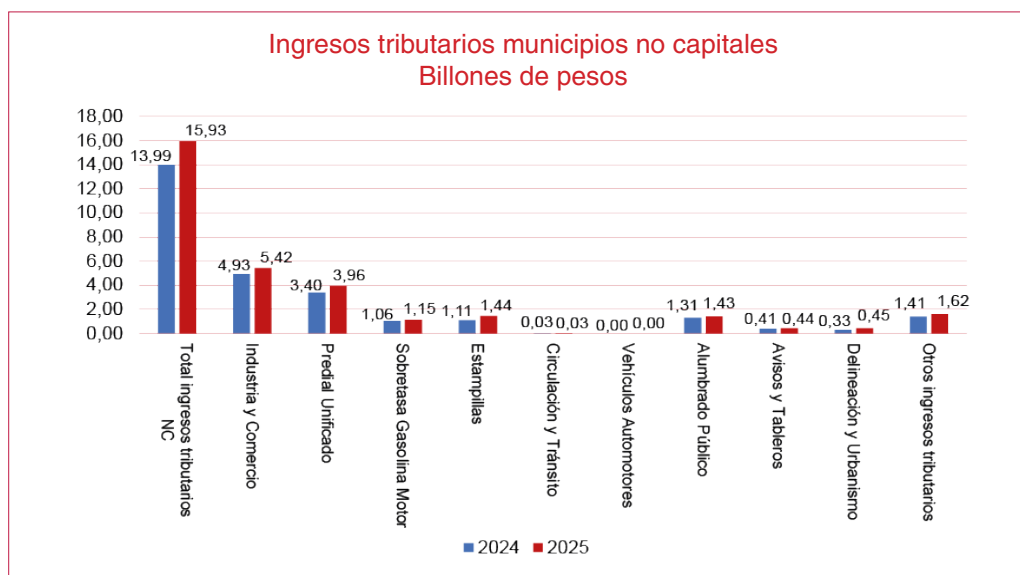
Gráfico 4-20



Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales (DECF) (información CUIPO), elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

En el análisis de los ingresos tributarios de los municipios no capitales para el periodo 2024-2025, se observó un incremento de 0,04 puntos porcentuales del PIB. En estos ingresos se destacó la participación del impuesto de industria y comercio, el impuesto predial, los demás ingresos tributarios, las estampillas y el impuesto de alumbrado público. En cuanto a los ingresos no tributarios, sobresalieron las tasas, las multas y las contribuciones; mientras que, en las transferencias y aportes, tuvieron mayor relevancia las provenientes del nivel central. Por su parte, en los ingresos de capital se destacaron los otros ingresos de capital (Gráfico 4-21).

Gráfico 4-21



Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales (DECF) (información CUIPO), elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

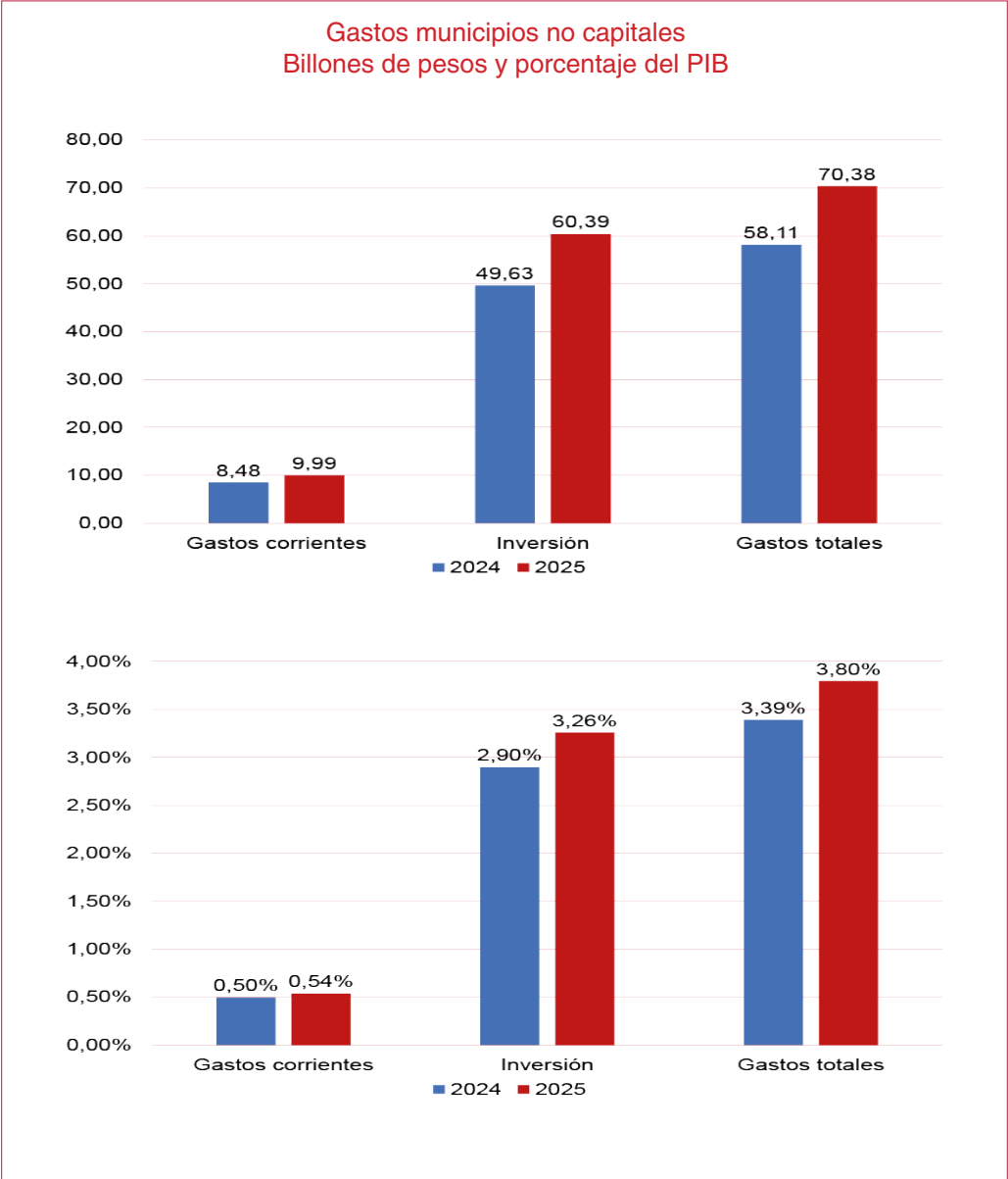
4.4.3 Comportamiento de los gastos de los municipios no capitales

La información analizada por la CGR al cierre de la vigencia 2025 evidenció que los gastos totales de los municipios no capitales continuaron creciendo durante el segundo año de gobierno de los mandatarios elegidos para el periodo 2024-2027. Entre 2024 y 2025, el incremento nominal fue de \$12,27 billones y, como proporción del PIB, de 0,40 puntos porcentuales.

Los gastos de inversión continuaron fortaleciendo su participación frente a los gastos corrientes. Entre 2024 y 2025 aumentaron un 21,70 %, al pasar de \$49,63 billones a \$60,39 billones, equivalentes al 2,90 % y al 3,26 % del PIB, respectivamente. Por su parte, los gastos corrientes crecieron un 17,75 %, al pasar de \$8,48 billones en 2024 a \$9,99 billones en 2025, lo que correspondió al 0,50 % y al 0,54 % del PIB, respectivamente (Gráfico 4-22).

Durante 2025, los gastos de funcionamiento registraron un incremento, impulsado principalmente por el aumento de los gastos de personal y de los gastos generales. Asimismo, las transferencias corrientes, en especial las provenientes del nivel nacional, aumentaron, al igual que las transferencias de capital. En contraste, los intereses de la deuda disminuyeron un 6,86 %, como consecuencia de la reducción de la deuda interna.

Gráfico 4-22



Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales (DECF) (información CUIPO), elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

Conclusiones

En el examen realizado por la Contraloría General de la República (CGR) sobre la situación de las finanzas territoriales durante el periodo 2024-2025, se evidenció un deterioro significativo del balance fiscal agregado de los gobiernos territoriales. El déficit pasó de \$2,19 billones en 2024 a \$16,36 billones en 2025, equivalente al 0,88 % del PIB. Este comportamiento reflejó una expansión del gasto público territorial superior al crecimiento de los ingresos, situación que se presentó durante el segundo año de las administraciones territoriales elegidas para el periodo 2024-2027. En consecuencia, este resultado evidenció mayores presiones sobre la sostenibilidad fiscal territorial y una creciente necesidad de financiar el déficit mediante endeudamiento, utilización de ahorros y otras fuentes de recursos.

La principal explicación del deterioro del balance fiscal radicó en que los ingresos aumentaron un 12,61 %, mientras que los gastos crecieron un 20,61 %, lo que representó una diferencia de ocho puntos porcentuales. Si bien los recaudos tributarios mostraron un comportamiento favorable y las transferencias del Gobierno nacional continuaron fortaleciendo los ingresos territoriales, estos recursos resultaron insuficientes para compensar la expansión del gasto.

La evolución de las finanzas territoriales evidenció que el crecimiento del gasto continuó superando la capacidad efectiva de generación de ingresos propios de las entidades territoriales, situación que confirma la debilidad presente en su estructura fiscal, además asociada a otros factores tales como limitaciones en el fortalecimiento de las bases tributarias, la ausencia de instrumentos de tributación territorial como los impuestos por congestión y el rezago en la actualización catastral. Este escenario adquiere mayor relevancia ante la implementación de la ley de competencias, la cual prevé un incremento gradual de los recursos territoriales equivalente a cerca del 11 % del recaudo nacional en la próxima década, por lo tanto resulta indispensable fortalecer la autonomía fiscal mediante la modernización de los sistemas de administración tributaria, la ampliación y el aprovechamiento de fuentes de ingreso propias, buscando contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas territoriales y al cumplimiento de nuevas responsabilidades asignadas.

El financiamiento del déficit territorial se sustentó principalmente en otras fuentes de financiación, la utilización de recursos del FONPET y las operaciones de crédito interno y externo. Esta combinación de

desahorro y mayor endeudamiento permitió cubrir el faltante fiscal registrado en 2025. No obstante, aunque estos mecanismos son legalmente viables, su utilización recurrente podría generar riesgos para la sostenibilidad financiera en el mediano plazo, especialmente si el crecimiento del gasto continúa superando la evolución de los ingresos corrientes.

En materia de ingresos, se destacó el fortalecimiento de los tributos territoriales, especialmente de los impuestos de industria y comercio y predial, que continuaron siendo las principales fuentes de recaudo propio. De igual manera, las transferencias y aportes consolidaron su papel predominante en la estructura de ingresos. Lo anterior evidenció que, pese a los avances alcanzados en la gestión tributaria territorial, los ingresos propios aún resultaron insuficientes para financiar los presupuestos de las entidades territoriales, lo que mantuvo una elevada dependencia de los recursos provenientes del nivel nacional y limitó su autonomía fiscal. Sobre este aspecto, la CGR ya había llamado la atención en el Informe sobre la Situación de las Finanzas Públicas 2024, con el propósito de que los gobiernos subnacionales adoptaran las medidas necesarias para fortalecer su sostenibilidad fiscal.

En materia de gastos, la inversión continuó siendo el principal componente de la ejecución presupuestal territorial. En 2025, cerca del 85 % del gasto total se destinó a este rubro, proporción superior a la observada en 2024. Este comportamiento reflejó el esfuerzo de las entidades territoriales por mantener la ejecución de los programas y proyectos contemplados en sus planes de desarrollo; no obstante, también evidenció que la mayor presión fiscal provino del acelerado crecimiento de los gastos de inversión, particularmente de los correspondientes a otros gastos de inversión y a la adquisición de activos fijos.

En el ámbito departamental se observó un incremento del déficit, al pasar de \$0,71 billones en 2024 a \$3,10 billones en 2025. La mayoría de los departamentos registró resultados deficitarios, destacándose los casos de Cundinamarca, Valle del Cauca, Antioquia, Atlántico y Boyacá, mientras que únicamente cinco departamentos presentaron superávit fiscal. Este resultado reflejó una reducción del espacio fiscal de gran parte de las entidades departamentales y puso de manifiesto la necesidad de fortalecer la planeación presupuestal y el control sobre el crecimiento del gasto.

Los municipios capitales constituyeron el grupo con mayor incidencia en el deterioro del balance fiscal territorial agregado, debido a que el déficit conjunto alcanzó \$10,37 billones en 2025, casi tres veces el registrado en 2024. Bogotá D. C. concentró cerca del 58 % de dicho déficit, consolidándose como el principal factor explicativo de este resultado. Asimismo, sobresalieron los déficits registrados en Cartagena, Santa Marta, Medellín, Barranquilla, Cali y Cúcuta. Esta situación evidenció los importantes retos que enfrentan los principales centros urbanos para financiar sus programas de inversión y funcionamiento.

Por su parte, los municipios no capitales registraron una reversión de la tendencia observada en 2024, al pasar de un superávit de \$1,62 billones a un déficit de \$2,89 billones en 2025. Aunque más de la mitad de estos municipios obtuvo superávit de manera individual, los déficits registrados por algunas entidades con mayor capacidad fiscal incidieron significativamente en el resultado agregado. Este comportamiento confirmó que el crecimiento de los gastos, especialmente los de inversión, superó el incremento de los ingresos corrientes y de capital.

De igual forma, el análisis permitió identificar una evolución favorable de los ingresos tributarios en los tres niveles territoriales examinados por la CGR. Los incrementos registrados en los impuestos de industria y comercio, predial, alumbrado público y sobretasa a la gasolina, así como en otros tributos, evidenciaron avances en el fortalecimiento institucional y en la ampliación de las bases gravables. No obstante, este crecimiento de los ingresos aún resultó insuficiente para atender las mayores necesidades de gasto derivadas de la ejecución de programas y proyectos, de las demandas sociales y de los compromisos presupuestales asumidos por las entidades territoriales.

La CGR considera que, durante 2025, segundo año de las administraciones subnacionales elegidas para el periodo 2024-2027, las finanzas territoriales registraron aspectos que merecen especial análisis, entre ellos la ejecución del gasto de inversión y la estabilización de los recaudos tributarios. No obstante, el balance fiscal agregado evidenció una situación preocupante: los departamentos, los municipios capitales y los municipios no capitales no alcanzaron márgenes de superávit que permitieran fortalecer las reservas fiscales o ampliar la cofinanciación de proyectos. Por el contrario, mantuvieron una tendencia deficitaria y, en el consolidado, se confirmó que el elevado déficit registrado por las principales ciudades capitales explicó, en gran medida, el resultado negativo del agregado territorial, lo que requiere un análisis riguroso sobre la sostenibilidad de sus finanzas públicas.

El panorama general de la gestión fiscal subnacional en 2025 resaltó la importancia de fortalecer los mecanismos de transparencia, control interno y gobernanza, entre otros, con el propósito de mejorar la planeación, la eficiencia en la ejecución de los recursos públicos y la atención de las necesidades de la población. No obstante, persistieron brechas significativas entre los tres niveles territoriales evaluados.

Las finanzas territoriales desempeñan un papel fundamental en el proceso de descentralización del Estado colombiano. La heterogeneidad económica, fiscal e institucional de las entidades territoriales exige al Gobierno nacional el diseño e implementación de políticas diferenciadas orientadas al fortalecimiento institucional, especialmente en aquellos entes territoriales que aún presentan mayores rezagos.

Por su parte, para la CGR, la vigilancia y el control fiscal constituyen una garantía indispensable para promover la transparencia en la gestión pública, velar por la adecuada administración de los recursos públicos y proteger el patrimonio del Estado en beneficio de todos los ciudadanos.

En concordancia con lo señalado en el Informe sobre la Situación de las Finanzas Públicas 2024, la CGR reitera la importancia estratégica de las finanzas territoriales, reconoce la heterogeneidad existente entre las entidades territoriales e insiste en que persisten importantes desafíos en la gestión fiscal subnacional. En este contexto, se formulan las siguientes consideraciones:

- Departamentos: Resulta necesario consolidar su rol estratégico como articuladores e intermediarios subnacionales durante el periodo 2026-2027, con el propósito de fortalecer la canalización de recursos del Gobierno nacional hacia proyectos de impacto regional. Si bien mantienen una importante dependencia de las transferencias, conviene fortalecer la gestión de las rentas propias, especialmente las provenientes del impuesto sobre vehículos automotores y del impuesto al consumo. Asimismo, es recomendable mejorar la eficiencia en la ejecución presupuestal y de los proyectos de inversión, particularmente en las zonas con mayores rezagos sociales y territoriales, garantizando el acompañamiento técnico a los municipios y fortaleciendo la capacidad de financiación de la inversión y del funcionamiento.
- Municipios capitales: Conviene aprovechar su capacidad técnica, administrativa y tecnológica para avanzar en el cumplimiento efectivo

de las metas previstas en los planes de desarrollo aprobados. No obstante, la necesidad de culminar los proyectos de infraestructura en ejecución y de atender los mayores costos operativos derivados de la prestación de nuevos servicios públicos podría incrementar la rigidez de su estructura de gasto. En este contexto, resulta recomendable fortalecer la disciplina fiscal, promover una adecuada cultura de pago y optimizar la gestión de la deuda, con el fin de reducir las presiones sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas durante la culminación del periodo de gobierno en 2027.

- **Municipios no capitales:** Continúan siendo las entidades territoriales con mayores vulnerabilidades institucionales y fiscales, debido a su alta dependencia estructural de las transferencias provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP) y del Sistema General de Regalías (SGR). Durante 2025 evidenciaron limitaciones para generar ingresos propios y una reducida capacidad técnica para estructurar y ejecutar proyectos de inversión de alto impacto regional, situación que incidió en retrasos en su ejecución y en el cumplimiento de las metas previstas. En este contexto, resulta conveniente fortalecer las capacidades institucionales y técnicas de estas entidades, con el fin de mejorar la gestión de los recursos públicos y reducir las brechas territoriales. Asimismo, es necesario promover mecanismos que favorezcan la continuidad de la gestión pública y contribuyan al cumplimiento de los objetivos fiscales y por ende al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

La CGR resalta que los resultados de 2025 evidenciaron un escenario de expansión fiscal territorial acompañado de un deterioro del balance fiscal agregado. Si bien se observaron avances importantes en el recaudo tributario y en la inversión pública, el acelerado crecimiento de los gastos generó mayores déficits y una creciente dependencia de mecanismos de financiamiento. En este contexto, resulta conveniente que las entidades territoriales fortalezcan sus estrategias de sostenibilidad fiscal, mejoren la eficiencia del gasto, optimicen el recaudo tributario y prioricen inversiones con alto impacto social y económico, con el propósito de preservar la estabilidad de las finanzas públicas territoriales y contribuir al cumplimiento de los objetivos de desarrollo territorial en los próximos años.

Anexo 4-1

Balance fiscal agregado
Gobiernos Centrales Territoriales

Código	Concepto	Billones de pesos		% del PIB	
		2024	2025	2024	2025
1	Ingresos	172,23	193,96	10,05%	10,46%
1.1	Ingresos corrientes	163,63	184,00	9,55%	9,93%
1.1.1	Tributarios	55,24	61,54	3,22%	3,32%
1.1.1.01	Industria y comercio	17,22	18,53	1,01%	1,00%
1.1.1.02	Predial Unificado	12,39	13,82	0,72%	0,75%
1.1.1.03	ImpoConsumo (Lic. Vinos y Cerv.)	4,32	4,75	0,25%	0,26%
1.1.1.04	Sobretasa Gasolina Motor	2,91	3,12	0,17%	0,17%
1.1.1.05	Estampillas	3,98	4,83	0,23%	0,26%
1.1.1.06	Registro y Anotación	1,75	1,98	0,10%	0,11%
1.1.1.07	Circulación y Tránsito	0,04	0,05	0,00%	0,00%
1.1.1.08	Cigarrillos y Tabaco	1,76	1,90	0,10%	0,10%
1.1.1.09	Vehículos Automotores	3,44	3,90	0,20%	0,21%
1.1.1.10	Alumbrado Público	2,44	2,66	0,14%	0,14%
1.1.1.11	Avisos y Tableros	0,91	0,99	0,05%	0,05%
1.1.1.12	Delineación y Urbanismo	0,57	0,78	0,03%	0,04%
1.1.1.13	Juegos de suerte y azar	0,11	0,12	0,01%	0,01%
1.1.1.99	Otros ingresos tributarios	3,39	4,11	0,20%	0,22%
1.1.2	No tributarios	11,06	12,43	0,65%	0,67%
1.1.2.01	Tasas, Multas y Contribuciones	6,90	7,60	0,40%	0,41%
1.1.2.02	Venta de bienes y servicios	1,00	1,03	0,06%	0,06%
1.1.2.02.01	Venta de bienes	0,06	0,05	0,00%	0,00%
1.1.2.02.02	Venta de servicios	0,95	0,98	0,06%	0,05%
1.1.2.99	Otros ingresos no tributarios	3,15	3,80	0,18%	0,20%
1.1.3	Transferencias y aportes	97,33	110,04	5,68%	5,94%
1.1.3.01	Transferencias Inversión - SGP	67,99	78,63	3,97%	4,24%
1.1.3.01.01	Participación para educación	39,53	46,27	2,31%	2,50%
1.1.3.01.02	Participación para salud	16,70	18,70	0,97%	1,01%
1.1.3.01.03	Participación para propósito general	7,44	8,67	0,43%	0,47%
1.1.3.01.04	Asignaciones especiales	0,71	0,83	0,04%	0,04%
1.1.3.01.05	Agua potable y saneamiento básico	3,60	4,17	0,21%	0,22%
1.1.3.01.06	Atención integral de la primera infancia	-	-	-	-
1.1.3.02	Transferencias - Regalías	-	-	-	-
1.1.3.03	Transferencias - Partic.	-	-	-	-
1.1.3.04	Transferencias - Nivel Central	21,52	21,72	1,26%	1,17%
1.1.3.05	Transferencias - Nivel Departamental	1,28	1,55	0,07%	0,08%
1.1.3.06	Transferencias - Nivel Municipal	-	-	-	-

Continuación Anexo 4-1

Balance fiscal agregado
Gobiernos Centrales Territoriales

Código	Concepto	Billones de pesos		% del PIB	
		2024	2025	2024	2025
1.1.3.07	Aportes de afiliados	-	-	-	-
1.1.3.08	Aportes patronales	0,12	0,13	0,01%	0,01%
1.1.3.99	Otros aportes	6,42	8,01	0,37%	0,43%
1.2	Ingresos de capital	8,60	9,95	0,50%	0,54%
1.2.1	Otras Recuperaciones de Cartera	0,07	0,06	0,00%	0,00%
1.2.2	Reintegros	0,75	1,43	0,04%	0,08%
1.2.3	Utilidades y Excedentes Fros.	6,62	6,89	0,39%	0,37%
1.2.99	Otros ingresos de capital	1,16	1,58	0,07%	0,09%
2	Gastos	174,27	210,19	10,17%	11,34%
2.1	Gastos corrientes	28,23	31,43	1,65%	1,70%
2.1.1	Gastos de funcionamiento	28,23	31,43	1,65%	1,70%
2.1.1.01	Gastos de personal	10,74	12,33	0,63%	0,66%
2.1.1.02	Gastos generales	5,35	6,29	0,31%	0,34%
2.1.1.03	Gasto de comercialización y producción	0,05	0,05	0,00%	0,00%
2.1.1.03.01	Materiales y suministros	0,02	0,02	0,00%	0,00%
2.1.1.03.02	Adquisición de servicios	0,03	0,03	0,00%	0,00%
2.1.1.03.03	Gastos de personal (de la operación comercial)	0,00	0,00	0,00%	0,00%
2.1.1.04	Transferencias corrientes	7,70	8,38	0,45%	0,45%
2.1.1.04.01	Transferencias corrientes al nivel nacional	0,28	0,30	0,02%	0,02%
2.1.1.04.02	Transferencias corrientes al nivel departamental	0,00	0,00	0,00%	0,00%
2.1.1.04.03	Transferencias corrientes al nivel municipal	0,00	0,00	0,00%	0,00%
2.1.1.04.04	Transferencias para previsión social	0,02	0,02	0,00%	0,00%
2.1.1.04.05	Transferencias SGR	0,00	0,00	0,00%	0,00%
2.1.1.04.06	Transferencias SGP	0,02	0,00	0,00%	0,00%
2.1.1.04.99	Otras transferencias	7,39	8,05	0,43%	0,43%
2.1.1.05	Transferencias de capital	0,19	0,23	0,01%	0,01%
2.1.1.06	Intereses de la deuda	4,20	4,15	0,25%	0,22%
2.1.1.06.01	Deuda externa	0,47	0,45	0,03%	0,02%
2.1.1.06.02	Deuda interna	3,73	3,70	0,22%	0,20%
2.2	Inversión	146,04	178,77	8,52%	9,64%
2.2.1	Adquisición de activos fijos	5,71	9,48	0,33%	0,51%
2.2.1.01	Edificaciones y estructuras	4,48	7,54	0,26%	0,41%
2.2.1.01.01	Viviendas	0,09	0,12	0,01%	0,01%

Continuación Anexo 4-1

Balance fiscal agregado
Gobiernos Centrales Territoriales

Código	Concepto	Billones de pesos		% del PIB	
		2024	2025	2024	2025
2.2.1.01.02	Edificaciones distintas a viviendas	0,92	1,61	0,05%	0,09%
2.2.1.01.03	Otras estructuras	3,46	5,81	0,20%	0,31%
2.2.1.99	Otros activos fijos	1,23	1,94	0,07%	0,10%
2.2.99	Otros gastos de inversión	140,33	169,28	8,19%	9,13%
3	Préstamo neto (obtención - concesión)	(0,14)	(0,12)	-0,01%	-0,01%
3.1	Obtención	-	-	0,00%	0,00%
3.2	Concesión	(0,14)	(0,12)	-0,01%	-0,01%
4	Balance	(2,19)	(16,36)	-0,13%	-0,88%
5	Financiamiento	2,19	16,36	0,13%	0,88%
5.1	Crédito interno neto (desembolsos - amortizaciones)	0,83	5,40	0,05%	0,29%
5.2	Crédito externo neto (desembolsos - amortizaciones)	(0,22)	1,86	-0,01%	0,10%
5.3	Desahorro Fonpet	2,01	2,89	0,12%	0,16%
5.4	Otras fuentes financiamiento	(0,43)	6,20	-0,03%	0,33%

Anexo 4-2

Balance fiscal
Gobiernos Centrales Territoriales-Departamentos

Código	Concepto	Billones de pesos		% del PIB	
		2024	2025	2024	2025
1	Ingresos	43,32	50,69	2,53%	2,73%
1.1	Ingresos corrientes	41,43	48,60	2,42%	2,62%
1.1.1	Tributarios	12,54	14,23	0,73%	0,77%
1.1.1.01	Industria y comercio	0,02	0,01	0,00%	0,00%
1.1.1.02	Predial Unificado	0,01	0,01	0,00%	0,00%
1.1.1.03	ImpoConsumo (Lic. Vinos y Cerv.)	3,90	4,33	0,23%	0,23%
1.1.1.04	Sobretasa Gasolina Motor	0,65	0,70	0,04%	0,04%
1.1.1.05	Estampillas	2,01	2,37	0,12%	0,13%
1.1.1.06	Registro y Anotación	1,75	1,98	0,10%	0,11%
1.1.1.07	Circulación y Tránsito	-	-	-	-
1.1.1.08	Cigarrillos y Tabaco	1,50	1,62	0,09%	0,09%
1.1.1.09	Vehículos Automotores	2,22	2,62	0,13%	0,14%
1.1.1.10	Alumbrado Público	0,01	0,01	0,00%	0,00%
1.1.1.11	Avisos y Tableros	0,00	0,00	0,00%	0,00%
1.1.1.12	Delineación y Urbanismo	0,00	0,00	0,00%	0,00%
1.1.1.13	Juegos de suerte y azar	0,09	0,10	0,01%	0,01%
1.1.1.99	Otros ingresos tributarios	0,38	0,46	0,02%	0,02%
1.1.2	No tributarios	4,26	5,20	0,25%	0,28%
1.1.2.01	Tasas, Multas y Contribuciones	1,34	1,71	0,08%	0,09%
1.1.2.02	Venta de bienes y servicios	0,41	0,40	0,02%	0,02%
1.1.2.02.01	Venta de bienes	0,05	0,04	0,00%	0,00%
1.1.2.02.02	Venta de servicios	0,37	0,37	0,02%	0,02%
1.1.2.99	Otros ingresos no tributarios	2,51	3,09	0,15%	0,17%
1.1.3	Transferencias y aportes	24,62	29,17	1,44%	1,57%
1.1.3.01	Transferencias Inversión - SGP	22,03	25,95	1,29%	1,40%
1.1.3.01.01	Participación para educación	20,13	23,73	1,17%	1,28%
1.1.3.01.02	Participación para salud	1,07	1,26	0,06%	0,07%
1.1.3.01.03	Participación para propósito general	0,00	0,01	0,00%	0,00%
1.1.3.01.04	Asignaciones especiales	0,28	0,34	0,02%	0,02%
1.1.3.01.05	Agua potable y saneamiento básico	0,54	0,62	0,03%	0,03%
1.1.3.01.06	Atención integral de la primera infancia	-	-	-	-
1.1.3.02	Transferencias - Regalías	-	-	-	-
1.1.3.03	Transferencias - Partic.	-	-	-	-
1.1.3.04	Transferencias - Nivel Central	0,03	0,34	0,00%	0,02%
1.1.3.05	Transferencias - Nivel Departamental	-	-	-	-
1.1.3.06	Transferencias - Nivel Municipal	-	-	-	-

Continuación Anexo 4-2

Balance fiscal
Gobiernos Centrales Territoriales-Departamentos

Código	Concepto	Billones de pesos		% del PIB	
		2024	2025	2024	2025
1.1.3.07	Aportes de afiliados	-	-	-	-
1.1.3.08	Aportes patronales	0,04	0,05	0,00%	0,00%
1.1.3.99	Otros aportes	2,52	2,83	0,15%	0,15%
1.2	INGRESOS DE CAPITAL	1,89	2,09	0,11%	0,11%
1.2.1	Otras Recuperaciones de Cartera	0,05	0,03	0,00%	0,00%
1.2.2	Reintegros	0,33	0,64	0,02%	0,03%
1.2.3	Utilidades y Excedentes Fros.	0,95	0,85	0,06%	0,05%
1.2.99	Otros ingresos de capital	0,56	0,58	0,03%	0,03%
2	Gastos	43,95	53,73	2,57%	2,90%
2.1	Gastos corrientes	7,59	8,16	0,44%	0,44%
2.1.1	Gastos de funcionamiento	7,59	8,16	0,44%	0,44%
2.1.1.01	Gastos de personal	2,23	2,47	0,13%	0,13%
2.1.1.02	Gastos generales	1,14	1,34	0,07%	0,07%
2.1.1.03	Gasto de comercialización y producción	0,02	0,03	0,00%	0,00%
2.1.1.03.01	Materiales y suministros	0,02	0,02	0,00%	0,00%
2.1.1.03.02	Adquisición de servicios	0,01	0,01	0,00%	0,00%
2.1.1.03.03	Gastos de personal (de la operación comercial)	-	-	-	-
2.1.1.04	Transferencias corrientes	2,99	3,15	0,17%	0,17%
2.1.1.04.01	Transferencias corrientes al Nivel Nacional	0,16	0,14	0,01%	0,01%
2.1.1.04.02	Transferencias corrientes al Nivel Departamental	-	-	-	-
2.1.1.04.03	Transferencias corrientes al Nivel Municipal	-	-	-	-
2.1.1.04.04	Transferencias para previsión social	0,01	0,02	0,00%	0,00%
2.1.1.04.05	Transferencias SGR	-	-	-	-
2.1.1.04.06	Transferencias SGP	0,02	0,00	0,00%	0,00%
2.1.1.04.99	Otras Transferencias	2,80	2,99	0,16%	0,16%
2.1.1.05	Transferencias de capital	0,08	0,09	0,00%	0,00%
2.1.1.06	Intereses de la deuda	1,13	1,09	0,07%	0,06%
2.1.1.06.01	Deuda externa	0,01	0,01	0,00%	0,00%
2.1.1.06.02	Deuda interna	1,12	1,08	0,07%	0,06%
2.2	Inversión	36,36	45,57	2,12%	2,46%
2.2.1	Adquisición de activos fijos	1,50	3,05	0,09%	0,16%
2.2.1.01	Edificaciones y estructuras	1,23	2,54	0,07%	0,14%
2.2.1.01.01	Viviendas	0,01	0,08	0,00%	0,00%
2.2.1.01.02	Edificaciones distintas a viviendas	0,18	0,36	0,01%	0,02%
2.2.1.01.03	Otras estructuras	1,05	2,10	0,06%	0,11%

Continuación Anexo 4-2

Balance fiscal
Gobiernos Centrales Territoriales-Departamentos

Código	Concepto	Billones de pesos		% del PIB	
		2024	2025	2024	2025
2.2.1.99	Otros activos fijos	0,26	0,51	0,02%	0,03%
2.2.99	Otros gastos de inversión	34,86	42,52	2,03%	2,29%
3	Préstamo neto (obtención - concesión)	(0,08)	(0,06)	-	-
3.1	Obtención	-	-	-	-
3.2	Concesión	(0,08)	(0,06)	-	-
4	Balance	(0,71)	(3,10)	-0,04%	-0,17%
5	Financiamiento	0,71	3,10	0,04%	0,17%
5.1	Crédito interno neto (desembolsos - amortizaciones)	(0,24)	1,37	-0,01%	0,07%
5.2	Crédito externo neto (desembolsos - amortizaciones)	(0,04)	(0,04)	0,00%	0,00%
5.3	Desahorro Fonpet	1,16	1,56	0,07%	0,08%
5.4	Otras fuentes financiamiento	(0,17)	0,19	-0,01%	0,01%

Anexo 4-3

Balance fiscal
Gobiernos Centrales Territoriales - Municipios capitales

Código	Concepto	Billones de pesos		% del PIB	
		2024	2025	2024	2025
1	Ingresos	69,18	75,77	4,04%	4,09%
1.1	Ingresos corrientes	63,45	69,36	3,70%	3,74%
1.1.1	Tributarios	28,70	31,39	1,68%	1,69%
1.1.1.01	Industria y comercio	12,28	13,10	0,72%	0,71%
1.1.1.02	Predial unificado	8,98	9,85	0,52%	0,53%
1.1.1.03	Impoconsumo (lic. Vinos y cerv.)	0,43	0,42	0,02%	0,02%
1.1.1.04	Sobretasa gasolina motor	1,21	1,27	0,07%	0,07%
1.1.1.05	Estampillas	0,86	1,02	0,05%	0,05%
1.1.1.06	Registro y anotación	-	-	-	-
1.1.1.07	Circulación y tránsito	0,01	0,02	0,00%	0,00%
1.1.1.08	Cigarrillos y tabaco	0,25	0,28	0,01%	0,02%
1.1.1.09	Vehículos automotores	1,21	1,28	0,07%	0,07%
1.1.1.10	Alumbrado público	1,12	1,22	0,07%	0,07%
1.1.1.11	Avisos y tableros	0,50	0,55	0,03%	0,03%
1.1.1.12	Delineación y urbanismo	0,24	0,33	0,01%	0,02%
1.1.1.13	Juegos de suerte y azar	0,02	0,02	0,00%	0,00%
1.1.1.99	Otros ingresos tributarios	1,59	2,03	0,09%	0,11%
1.1.2	No tributarios	4,21	4,41	0,25%	0,24%
1.1.2.01	Tasas, multas y contribuciones	3,68	3,83	0,21%	0,21%
1.1.2.02	Venta de bienes y servicios	0,32	0,33	0,02%	0,02%
1.1.2.02.01	Venta de bienes	0,00	0,00	0,00%	0,00%
1.1.2.02.02	Venta de servicios	0,32	0,33	0,02%	0,02%
1.1.2.99	Otros ingresos no tributarios	0,21	0,24	0,01%	0,01%
1.1.3	Transferencias y aportes	30,53	33,57	1,78%	1,81%
1.1.3.01	Transferencias inversión - sgp	21,15	23,65	1,23%	1,28%
1.1.3.01.01	Participación para educación	13,40	15,25	0,78%	0,82%
1.1.3.01.02	Participación para salud	5,87	6,24	0,34%	0,34%
1.1.3.01.03	Participación para propósito general	1,15	1,33	0,07%	0,07%
1.1.3.01.04	Asignaciones especiales	0,08	0,09	0,00%	0,00%
1.1.3.01.05	Agua potable y saneamiento básico	0,64	0,74	0,04%	0,04%
1.1.3.01.06	Atención integral de la primera infancia	-	-	-	-
1.1.3.02	Transferencias - regalías	-	-	-	-
1.1.3.03	Transferencias - partic.	-	-	-	-
1.1.3.04	Transferencias - nivel central	7,52	7,53	0,44%	0,41%
1.1.3.05	Transferencias - nivel departamental	0,15	0,25	0,01%	0,01%
1.1.3.06	Transferencias - nivel municipal	-	-	-	-

Continuación Anexo 4-3

Balance fiscal
Gobiernos Centrales Territoriales - Municipios capitales

Código	Concepto	Billones de pesos		% del PIB	
		2024	2025	2024	2025
1.1.3.07	Aportes de afiliados	-	-	-	-
1.1.3.08	Aportes patronales	0,08	0,08	0,00%	0,00%
1.1.3.99	Otros aportes	1,63	2,06	0,10%	0,11%
1.2	Ingresos de capital	5,73	6,40	0,33%	0,35%
1.2.1	Otras recuperaciones de cartera	0,00	0,00	0,00%	0,00%
1.2.2	Reintegros	0,29	0,62	0,02%	0,03%
1.2.3	Utilidades y excedentes fros.	5,31	5,64	0,31%	0,30%
1.2.99	Otros ingresos de capital	0,13	0,14	0,01%	0,01%
2	Gastos	72,22	86,08	4,21%	4,64%
2.1	Gastos corrientes	12,16	13,28	0,71%	0,72%
2.1.1	Gastos de funcionamiento	12,16	13,28	0,71%	0,72%
2.1.1.01	Gastos de personal	4,27	4,54	0,25%	0,25%
2.1.1.02	Gastos generales	1,97	2,38	0,12%	0,13%
2.1.1.03	Gasto de comercialización y producción	0,00	0,00	0,00%	0,00%
2.1.1.03.01	Materiales y suministros	0,00	0,00	-	-
2.1.1.03.02	Adquisición de servicios	0,00	0,00	0,00%	0,00%
2.1.1.03.03	Gastos de personal (de la operación comercial)	0,00	0,00	-	-
2.1.1.04	Transferencias corrientes	3,59	3,96	0,21%	0,21%
2.1.1.04.01	Transferencias corrientes al nivel nacional	0,09	0,14	0,01%	0,01%
2.1.1.04.02	Transferencias corrientes al nivel departamental	0,00	0,00	0,00%	0,00%
2.1.1.04.03	Transferencias corrientes al nivel municipal	0,00	0,00	0,00%	0,00%
2.1.1.04.04	Transferencias para previsión social	0,00	0,00	-	-
2.1.1.04.05	Transferencias sgr	0,00	0,00	-	-
2.1.1.04.06	Transferencias sgp	0,00	0,00	-	-
2.1.1.04.99	Otras transferencias	3,50	3,81	0,20%	0,21%
2.1.1.05	Transferencias de capital	0,03	0,05	0,00%	0,00%
2.1.1.06	Intereses de la deuda	2,29	2,34	0,13%	0,13%
2.1.1.06.01	Deuda externa	0,44	0,42	0,03%	0,02%
2.1.1.06.02	Deuda interna	1,85	1,92	0,11%	0,10%
2.2	Inversión	60,05	72,81	3,51%	3,93%
2.2.1	Adquisición de activos fijos	2,26	2,94	0,13%	0,16%
2.2.1.01	Edificaciones y estructuras	1,67	2,14	0,10%	0,12%
2.2.1.01.01	Viviendas	0,08	0,01	0,00%	0,00%
2.2.1.01.02	Edificaciones distintas a viviendas	0,46	0,70	0,03%	0,04%
2.2.1.01.03	Otras estructuras	1,13	1,44	0,07%	0,08%

Continuación Anexo 4-3

Balance fiscal
Gobiernos Centrales Territoriales - Municipios capitales

Código	Concepto	Billones de pesos		% del PIB	
		2024	2025	2024	2025
2.2.1.99	Otros activos fijos	0,59	0,81	0,03%	0,04%
2.2.99	Otros gastos de inversión	57,79	69,86	3,37%	3,77%
3	Préstamo neto (obtención - concesión)	(0,07)	(0,05)	-	-
3.1	Obtención	-	-	-	-
3.2	Concesión	(0,07)	(0,05)	-	-
4	Balance	(3,10)	(10,37)	-0,18%	-0,56%
5	Financiamiento	3,10	10,37	0,18%	0,56%
5.1	Crédito interno neto (desembolsos - amortizaciones)	1,53	3,40	0,09%	0,18%
5.2	Crédito externo neto (desembolsos - amortizaciones)	(0,16)	1,93	-0,01%	0,10%
5.3	Desahorro fonpet	0,60	0,90	0,04%	0,05%
5.4	Otras fuentes financiamiento	1,13	4,14	0,07%	0,22%

Anexo 4-4

Balance fiscal
Gobiernos Centrales Territoriales - Municipios no capitales

Código	Concepto	Billones de pesos		% del PIB	
		2024	2025	2024	2025
1	Ingresos	59,73	67,50	3,49%	3,64%
1.1	Ingresos corrientes	58,75	66,04	3,43%	3,56%
1.1.1	Tributarios	13,99	15,93	0,82%	0,86%
1.1.1.01	Industria y comercio	4,93	5,42	0,29%	0,29%
1.1.1.02	Predial Unificado	3,40	3,96	0,20%	0,21%
1.1.1.03	ImpoConsumo (Lic. Vinos y Cerv.)	-	-	-	-
1.1.1.04	Sobretasa Gasolina Motor	1,06	1,15	0,06%	0,06%
1.1.1.05	Estampillas	1,11	1,44	0,06%	0,08%
1.1.1.06	Registro y Anotación	-	-	-	-
1.1.1.07	Circulación y Tránsito	0,03	0,03	0,00%	0,00%
1.1.1.08	Cigarrillos y Tabaco	-	-	-	-
1.1.1.09	Vehículos Automotores	-	-	-	-
1.1.1.10	Alumbrado Público	1,31	1,43	0,08%	0,08%
1.1.1.11	Avisos y Tableros	0,41	0,44	0,02%	0,02%
1.1.1.12	Delineación y Urbanismo	0,33	0,45	0,02%	0,02%
1.1.1.13	Juegos de suerte y azar	0,00	0,00	0,00%	0,00%
1.1.1.99	Otros ingresos tributarios	1,41	1,62	0,08%	0,09%
1.1.2	No tributarios	2,58	2,82	0,15%	0,15%
1.1.2.01	Tasas, Multas y Contribuciones	1,89	2,06	0,11%	0,11%
1.1.2.02	Venta de bienes y servicios	0,26	0,29	0,02%	0,02%
1.1.2.02.01	Venta de bienes	0,01	0,01	0,00%	0,00%
1.1.2.02.02	Venta de servicios	0,26	0,28	0,01%	0,02%
1.1.2.99	Otros ingresos no tributarios	0,43	0,46	0,02%	0,03%
1.1.3	Transferencias y aportes	42,18	47,30	2,46%	2,55%
1.1.3.01	Transferencias Inversión - SGP	24,81	29,02	1,45%	1,57%
1.1.3.01.01	Participación para educación	6,00	7,29	0,35%	0,39%
1.1.3.01.02	Participación para salud	9,76	11,19	0,57%	0,60%
1.1.3.01.03	Participación para propósito general	6,29	7,33	0,37%	0,40%
1.1.3.01.04	Asignaciones especiales	0,35	0,39	0,02%	0,02%
1.1.3.01.05	Agua potable y saneamiento básico	2,42	2,81	0,14%	0,15%
1.1.3.01.06	Atención integral de la primera infancia	-	0,00	0,00%	0,00%
1.1.3.02	Transferencias - Regalías	-	-	-	-
1.1.3.03	Transferencias - Partic.	-	-	-	-
1.1.3.04	Transferencias - Nivel Central	13,97	13,86	0,82%	0,75%
1.1.3.05	Transferencias - Nivel Departamental	1,12	1,30	0,07%	0,07%
1.1.3.06	Transferencias - Nivel Municipal	-	-	-	-

Continuación Anexo 4-4

Balance fiscal
Gobiernos Centrales Territoriales - Municipios no capitales

Código	Concepto	Billones de pesos		% del PIB	
		2024	2025	2024	2025
1.1.3.07	Aportes de afiliados	-	-	-	-
1.1.3.08	Aportes patronales	0,00	0,00	0,00%	0,00%
1.1.3.99	Otros aportes	2,28	3,12	0,13%	0,17%
1.2	Ingresos de capital	0,97	1,45	0,06%	0,08%
1.2.1	Otras recuperaciones de cartera	0,01	0,02	0,00%	0,00%
1.2.2	Reintegros	0,13	0,18	0,01%	0,01%
1.2.3	Utilidades y excedentes fros.	0,35	0,40	0,02%	0,02%
1.2.99	Otros ingresos de capital	0,47	0,86	0,03%	0,05%
2	Gastos	58,11	70,38	3,39%	3,80%
2.1	Gastos corrientes	8,48	9,99	0,50%	0,54%
2.1.1	Gastos de funcionamiento	8,48	9,99	0,50%	0,54%
2.1.1.01	Gastos de personal	4,24	5,31	0,25%	0,29%
2.1.1.02	Gastos generales	2,24	2,57	0,13%	0,14%
2.1.1.03	Gasto de comercialización y producción	0,02	0,02	0,00%	0,00%
2.1.1.03.01	Materiales y suministros	0,00	0,00	0,00%	0,00%
2.1.1.03.02	Adquisición de servicios	0,02	0,02	0,00%	0,00%
2.1.1.03.03	Gastos de personal (de la operación comercial)	0,00	0,00	-	-
2.1.1.04	Transferencias corrientes	1,13	1,27	0,07%	0,07%
2.1.1.04.01	Transferencias corrientes al nivel nacional	0,03	0,02	0,00%	0,00%
2.1.1.04.02	Transferencias corrientes al nivel departamental	0,00	0,00	-	-
2.1.1.04.03	Transferencias corrientes al nivel municipal	0,00	0,00	-	-
2.1.1.04.04	Transferencias para previsión social	0,01	0,01	0,00%	0,00%
2.1.1.04.05	Transferencias SGR	0,00	0,00	-	-
2.1.1.04.06	Transferencias SGP	0,00	0,00	-	-
2.1.1.04.99	Otras Transferencias	1,08	1,25	0,06%	0,07%
2.1.1.05	Transferencias de capital	0,08	0,09	0,00%	0,00%
2.1.1.06	Intereses de la deuda	0,78	0,72	0,05%	0,04%
2.1.1.06.01	Deuda externa	0,01	0,02	0,00%	0,00%
2.1.1.06.02	Deuda interna	0,76	0,70	0,04%	0,04%
2.2	Inversión	49,63	60,39	2,90%	3,26%
2.2.1	Adquisición de activos fijos	1,96	3,49	0,11%	0,19%
2.2.1.01	Edificaciones y estructuras	1,58	2,86	0,09%	0,15%
2.2.1.01.01	Viviendas	0,01	0,03	0,00%	0,00%

Continuación Anexo 4-4

Balance fiscal
Gobiernos Centrales Territoriales - Municipios no capitales

Código	Concepto	Billones de pesos		% del PIB	
		2024	2025	2024	2025
2.2.1.01.02	Edificaciones distintas a viviendas	0,28	0,56	0,02%	0,03%
2.2.1.01.03	Otras estructuras	1,28	2,27	0,07%	0,12%
2.2.1.99	Otros activos fijos	0,38	0,62	0,02%	0,03%
2.2.99	Otros gastos de inversión	47,67	56,91	2,78%	3,07%
3	Préstamo neto (obtención - concesión)	(0,00)	(0,01)	0,00%	0,00%
3.1	Obtención	-	-	-	-
3.2	Concesión	(0,00)	(0,01)	0,00%	0,00%
4	Balance	1,62	(2,89)	0,09%	-0,16%
5	Financiamiento	(1,62)	2,89	-0,09%	0,16%
5.1	Crédito interno neto (desembolsos - amortizaciones)	(0,45)	0,62	-0,03%	0,03%
5.2	Crédito externo neto (desembolsos - amortizaciones)	(0,02)	(0,03)	0,00%	0,00%
5.3	Desahorro Fonpet	0,25	0,42	0,01%	0,02%
5.4	Otras fuentes financiamiento	(1,39)	1,87	-0,08%	0,10%

Nota Metodológica y Estadística

Análisis 2025-2024

Cálculo del Balance Fiscal CGR-GCT

El Balance Fiscal (BF_t) de los gobiernos centrales territoriales es medido por la Contraloría General de la República (CGR) a partir de las operaciones efectivas⁵ como:

$$BF_t = I_t - (G_t + \Delta CxP)$$

Donde:

I_t = ingresos recaudados en la vigencia.

El cálculo no incluye los desembolsos de crédito ni otras cuentas de financiamiento, tales como los recursos del balance, los desahorros del FONPET y otras fuentes de financiamiento, las cuales se reclasifican como mecanismos de financiación del déficit o de utilización del superávit resultante.

G_t = Gastos de la vigencia = pagos totales efectuados durante la vigencia, los cuales incluyen, además de los pagos correspondientes a las obligaciones de la vigencia, aquellos realizados por concepto de cuentas por pagar y de reservas presupuestales canceladas durante el mismo periodo.

$$G_t = P_t + P_t^{Rest-1} + P_t^{CxPt-1}$$

Donde:

P_t = Pagos de la vigencia actual (t)

P_t^{Rest-1} = Pagos en $t-1$ de las Reservas Presupuestales de la vigencia t-1

P_t^{CxPt-1} = Pagos en t de las Cuentas por Pagar de la vigencia t-1

No incluye las amortizaciones de la deuda, las cuales se reclasifican como financiamiento por debajo de la línea.

Por su parte, la deuda flotante se define de la siguiente manera:

$$\Delta CxP = \text{Deuda flotante} = (CxP_t - P_t^{CxP_{t-1}})$$

CxP_t = Cuentas por pagar de la vigencia actual

$P_t^{CxP_{t-1}}$ = Pagos en t de cuentas por pagar de la vigencia anterior (t-1)

ahora bien, para el cálculo del balance fiscal territorial, la CGR utilizó la siguiente información:

$$BF_t = I_t - (G_t + \text{Deuda flotante})$$

$$BF_t = I_t - (P_t + P_t^{Res_{t-1}} + P_t^{CxP_{t-1}} + CxP_t - P_t^{CxP_{t-1}})$$

Siendo

$$BF_t = I_t - (P_t + P_t^{Res_{t-1}} + CxP_t)$$

Para este cálculo se utilizan las obligaciones de la vigencia: Obligaciones(O_t) de la vigencia t:

$$O_t = P_t + CxP_t$$

Por lo anterior, tenemos que:

$$BF_t = I_t - (O_t + P_t^{Res_{t-1}})$$

El Balance Fiscal se calcula como la diferencia entre los ingresos y las obligaciones, adicionando los pagos correspondientes a las reservas presupuestales constituidas en la vigencia anterior.

Con esta metodología es posible calcular el balance fiscal de los gobiernos centrales territoriales y de otras entidades que reportan información a través de la Categoría Única de Información de Presupuesto Ordinario (CUIPO), la cual hace parte del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP). Para este análisis se considera tanto la programación como la ejecución de los presupuestos ordinarios y del Sistema General de Regalías (SGR).

En el caso del Sistema General de Regalías, se tiene en cuenta que su presupuesto es de carácter bienal y se ejecuta bajo el principio de caja; por esta razón, la información se anualiza de conformidad con las instrucciones impartidas por la CGR y con los reportes suministrados por las entidades obligadas a presentar esta información.

Si bien la CGR emplea esta metodología para calcular el Balance Fiscal presentado en este análisis, reconoce que existen otras alternativas de medición, entre las que se encuentran las basadas en la programación, los compromisos y los pagos.

Nota estadística

Para los cálculos correspondientes a las vigencias 2024 y 2025, la CGR utilizó la información reportada en la Categoría Única de Información de Presupuesto Ordinario (CUIPO), la cual fue objeto de análisis, transformación y procesamiento para la obtención de los respectivos balances fiscales.

La Dirección de Estudios Macroeconómicos de la Contraloría delegada para Economía y Finanzas Públicas (CDEFP) realizó el requerimiento específico para el cálculo de los balances fiscales en el ámbito territorial, como insumo para el Informe sobre la Situación de las Finanzas del Estado 2025. Para ello, tuvo en cuenta la información correspondiente a las vigencias 2024 y 2025, así como el Informe sobre la Situación de las Finanzas del Estado 2024, debidamente presentado al Congreso de la República, divulgado a las partes interesadas y publicado en el portal institucional de la CGR. Para el cálculo del balance fiscal, la Dirección de Estudios Macroeconómicos remitió a la DCEF el documento de solicitud que se relaciona a continuación.

Requerimiento de información y cálculo del balance fiscal para el informe de la Situación de las Finanzas del Estado 2025

Introducción

El Informe sobre la Situación de las Finanzas del Estado (SFE) se basa en el cálculo del balance fiscal del Sector Público Consolidado y en la determinación de las causas y condiciones que explican este resultado. Para tal fin, la Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales (DCEF) debe suministrar la serie de ingresos y gastos correspondiente a las vigencias 2024 y 2025 de las entidades que reportan información en el Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), agrupadas en los diferentes ámbitos o conjuntos de entidades, de conformidad con la clasificación establecida para el informe SFE.

Los ingresos y los gastos deben clasificarse de acuerdo con la metodología para el cálculo del balance fiscal, basada en los lineamientos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y ajustada por la Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la CGR. Con esta información se realiza el cálculo del balance fiscal para cada una de las vigencias analizadas.

En este sentido, y con fundamento en las mesas[JM1.1][JM1.2] de trabajo y en los intercambios de información adelantados con los funcionarios de la DCEF, así como en los avances metodológicos consolidados, especialmente a partir de la vigencia 2025, se solicita a la DCEF el suministro de la información requerida, de conformidad con las condiciones y especificaciones que se detallan en los puntos siguientes.

Requerimientos de información

La información deberá presentarse para los siguientes grupos de entidades, conforme a la estructura utilizada en la vigencia 2024:

- Gobiernos centrales territoriales (GCT) agrupados.
- Departamentos.
- Municipios capitales.
- Municipios no capitales.
- Establecimientos públicos territoriales.
- Empresas públicas nacionales.

Empresas públicas territoriales.
Entidades prestadoras de servicios de salud.

Se solicita la entrega de un archivo en formato Excel por cada grupo de entidades, el cual deberá contener la siguiente información:

Los datos agregados por entidad y por cuenta CUIPO, incluyendo la homologación previamente suministrada a la DCEF, correspondientes únicamente a las entidades que hayan superado los filtros establecidos en el punto C.

El cuadro del Balance Fiscal en formato de tabla dinámica, con opción de filtrado por entidad, correspondiente exclusivamente a las entidades que hayan superado los filtros establecidos en el punto C.

El listado de las entidades incluidas en el universo de análisis para cada uno de los grupos o ámbitos definidos.

Un archivo con el listado de las entidades que no superaron los filtros de calidad, acompañado del respectivo reporte de errores.

Validación de la información

Antes de remitir la información a la Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM), la Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales (DCEF) deberá verificar el cumplimiento de los siguientes filtros de calidad:

Filtro 1: la entidad reportó ingresos totales iguales a cero en la CUIPO durante las vigencias 2024 o 2025.

Filtro 2: la entidad reportó gastos totales por valor de cero para CUIPO en 2025 o 2024.

Filtro 3: la entidad reportó ingreso o gasto total por valor de cero para SGR en 2025 o 2024.

Filtro 4: la entidad reportó en el año uno del bienio de regalías (2025) un valor de ingresos menor al del año (2024).

Sujeto a validación de la calidad de la información reportada en CUIPO.

Filtro 5: una empresa o estapúblico o social reportó ingresos o gastos totales mayores a los 100 billones de pesos (2025-2024).

Filtro 6: una empresa o estapúblico o social reportó ingresos o gastos totales menores a los 200 millones de pesos (2025[JM2.1][JM2.2]-2024).

Filtro 7: la entidad se sale del rango normal de variación de ingresos y gastos totales en la vigencia reciente para CUIPO (2025-2024).

$$\text{Índice ingreso} = \frac{\text{Ingreso total año 2025}}{\text{Ingreso total año 2024}}$$

$$\text{Índice gasto} = \frac{\text{Gasto total año 2025}}{\text{Gasto total año 2024}}$$

Nota: Denominador en ambos es 2024.

El rango esperado para cada índice se encuentra entre 0,5 y 1,5. Los valores que se ubiquen por fuera de este intervalo se considerarán inconsistencias y, en consecuencia, no deberán tenerse en cuenta para el análisis.

Filtro 8: Relación Ingreso Total/Gasto Total, por fuera del rango 0,75 y 1,25 para el año 2025. (No aplicado para el BF 2025-2024)

Si la entidad no supera alguno de los filtros 3 o 4, se debe retirar únicamente del reporte de SGR. En caso de que no supere alguno de los filtros 1, 2, 5, 6, 7 u 8, se retira de CUIPO y de SGR.

Parámetros para el cálculo del Balance Fiscal territorial

Agregación de cuentas

Para las cuentas de ingresos, estas se agregan con base en el recaudo total.

Para las cuentas de gastos, se aplica el siguiente criterio:

$$\text{Gasto} = - (\text{O_V1} + \text{P_V2} + \text{O_V4} + \text{P_V5})$$

En donde,

O_V1: Obligaciones de la vigencia 1.

P_V2: Pagos de la vigencia 2.

O_V4: Obligaciones de la vigencia 4.

P_V5: Pagos de la vigencia 5.

Estas vigencias corresponden a las reportadas en el CHIP y comprenden los registros de las vigencias 1 a 6.

Los valores correspondientes a los gastos deberán registrarse con signo negativo.

Anualización de la información correspondiente al presupuesto del Sistema General de Regalías (SGR) para la vigencia 2025 (sujeta a la validación de la calidad de la información).

Para la vigencia 2025, correspondiente al primer año del bienio del SGR, deberá verificarse si la información reportada presenta valores acumulados. En caso afirmativo, deberán descontarse los valores correspondientes a 2024, con el fin de conservar únicamente la ejecución efectivamente realizada durante 2025.

Actualización de la información con los valores anualizados correspondientes al primer año del bienio del SGR (2025).

En el consolidado deberán reemplazarse todos los valores correspondientes al presupuesto del SGR para 2025 por la información anualizada descrita anteriormente. En consecuencia, el consolidado no deberá contener registros correspondientes al presupuesto acumulado del bienio, dado que el análisis se efectuará sobre una base anual.

Todo lo anterior estará sujeto a los procesos de validación y verificación de consistencia de la información del SGR.

Nota: Se recomienda validar los filtros de calidad tan pronto la DCEF reciba la información, con el fin de solicitar oportunamente a las entidades los ajustes que resulten necesarios.

Capítulo V

Resultado fiscal del Sector Seguridad Social 2024 - 2025

Este capítulo se enfoca en presentar el resultado fiscal de 2025 para el sector Seguridad Social y en compararlo con respecto al registro de la vigencia anterior. Desde esta perspectiva, el propósito es, por una parte, determinar si los recursos obtenidos por el sector durante la vigencia fueron suficientes para financiar las obligaciones asumidas y, por otra, dar a conocer la dinámica de sus finanzas con respecto al año anterior.

En este contexto, el documento busca identificar los aspectos relevantes que condujeron al resultado fiscal del sector y el grado de dependencia de los distintos subsectores que lo componen —pensiones, salud y riesgos laborales— respecto de los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación (PGN).

Para calcular el resultado fiscal se utilizaron los datos reportados por las entidades (momento presupuestal de obligaciones) y los fondos (momento presupuestal de pagos) que integran el sector³⁴, los cuales fueron reclasificados con el fin de identificar los ingresos y gastos de la vigencia, así como los recursos distintos de estos que financiaron su gestión.

El resultado del sector Seguridad Social reviste especial importancia, por cuanto constituye uno de los principales componentes del sector público y desempeña un papel fundamental en la protección de la población frente a las contingencias asociadas con la vejez, la salud y los riesgos derivados de la actividad laboral.

34. Pensiones: Pensiones Ahorro específico Pago pensiones, Fondo de Solidaridad Pensional, Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET), Patrimonio Autónomo Ecopetrol, Garantía Pensión Mínima Privada, Colpensiones, Fondo del Congreso, Fondo de Pensiones Públicas (FOPEP), Fondo del Magisterio (FOMAG), Fondo Pasivo de Ferrocarriles Nacionales, Caja Fuerzas Militares, Caja de Sueldos de Retiro de la Policía, Pensiones otras instituciones con recursos de GNC; Salud: Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), Caja de Sueldos de Retiro de la Policía, Caja Fuerzas Militares, Fondo del Magisterio (FOMAG), Fondo Pasivo de Ferrocarriles Nacionales; Riesgos laborales: Aseguradora Positiva S.A.

El capítulo se estructura en cuatro secciones. La primera presenta el resultado fiscal consolidado del sector Seguridad Social y su evolución frente a 2024. Las tres siguientes analizan, bajo el mismo esquema metodológico, los subsectores de pensiones, salud y riesgos laborales. Por último, se presentan las conclusiones derivadas de la revisión realizada.

5.1 Resultado fiscal del Sector de Seguridad Social, 2024-2025

El Sector Seguridad Social registró en 2025 un superávit fiscal de \$10,75 billones, equivalente al 0,58 % del PIB, como resultado de unos ingresos (\$243,51 billones) superiores a los gastos (\$232,76 billones) (Cuadro 5-1), impulsado principalmente por el subsector de pensiones. Entre los ingresos se destacaron los rendimientos financieros (5,4 % de los ingresos totales), que contribuyeron a su resultado positivo; y la devolución de aportes a Colpensiones (5,5 % de los ingresos totales) y los aportes de la Nación (44,1 % de los ingresos totales), que constituyeron una de las principales fuentes de financiación de las obligaciones asociadas a la prestación de los servicios cubiertos por el sector. Por el lado de los gastos, las transferencias representaron el 69,8 % del total y los gastos de operación el 29,3 % (Cuadro 5-1).

Respecto del resultado fiscal del año anterior, el superávit registrado en 2024, de \$10,41 billones (0,61 % del PIB), fue inferior al de 2025 en términos nominales, aunque superior como proporción del PIB. Este comportamiento, en términos nominales, obedeció a que los ingresos crecieron a un ritmo suficiente para financiar el aumento de los gastos derivados de las prestaciones y demás obligaciones del sector. En consecuencia, el balance fiscal se mantuvo positivo en 2025, con un leve incremento.

Los ingresos totales pasaron de \$219,93 billones en 2024 a \$243,51 billones en 2025, lo que representó un crecimiento del 10,7 %. Este comportamiento obedeció principalmente al aumento de los aportes de la Nación, que correspondieron en 2025 a \$107,35 billones (44,1% de los ingresos totales), con un incremento de \$9,91 billones frente al año anterior. Estos recursos permitieron compensar la menor participación de otras fuentes de ingreso y respaldar las mayores necesidades de gasto observadas durante la vigencia.

Por su parte, los gastos totales ascendieron a \$232,76 billones, con un incremento del 11,1 % frente a 2024, explicado principalmente por

Cuadro 5-1

Resultado fiscal Seguridad Social 2024-2025
Billones de pesos

	Pensiones		Salud		Riesgos laborales		Total	
	2024	2025	2024	2025	2024	2025	2024	2025
1. Ingresos totales	122,95	135,97	94,22	104,16	2,76	3,38	219,93	243,51
1.1 Ingresos corrientes	95,25	110,13	93,61	102,92	1,99	2,55	190,86	215,6
1.1.1 Ingresos aportes Nación y cotizaciones	93,51	109,5	93,27	102,61	1,99	2,55	188,78	214,66
1.1.1.1 Aportes Nación	60,93	69,45	36,52	37,89	-	-	97,44	107,35
1.1.1.2 Cotizaciones	24,92	29,29	1,69	3,53	1,99	2,55	28,6	35,37
1.1.1.3 Recursos propios	4,33	4,95	36,35	39,81	-	-	40,69	44,76
1.1.1.4 Otras fuentes	3,33	5,8	18,72	21,38	-	-	22,06	27,18
1.1.2 Ingresos de Explotación	-	-	-	-	-	-	-	-
1.1.3 Otros Ingresos Corrientes	1,74	0,63	0,34	0,31	-	-	2,08	0,94
1.2 Ingresos de capital	27,69	25,84	0,61	1,24	0,77	0,83	29,07	27,92
1.2.1 Rendimientos	11,79	12,11	0,4	0,37	0,72	0,77	12,92	13,25
1.2.2 Devolución de aportes	15,28	13,51	-	-	-	-	15,28	13,51
1.2.3 Recuperación de cartera	0,07	-	0,2	0,87	-	-	0,28	0,87
1.2.4 Otros ingresos de capital	0,54	0,22	0	0	0,04	0,06	0,59	0,28
2. Gastos totales	110,88	125,81	96,44	104,62	2,2	2,33	209,52	232,76
2.1 Gastos de funcionamiento	110,14	111,51	48,01	51,68	1,03	1,13	159,18	164,32
2.1.1 Personal	0,39	0,41	0	0	0,38	0,42	0,77	0,84
2.1.2 Generales	0,2	0,18	0,04	0,05	0,65	0,71	0,89	0,94
2.1.3 Transferencias	109,56	110,91	47,96	51,63	-	-	157,52	162,54
2.2 Gastos de operación	0,65	14,16	48,35	52,87	1,17	1,2	50,17	68,23
2.3 Adquisición de activos financieros	-	0	-	-	-	-	-	0
2.4 Disminución de pasivos	0	0	0,08	0,06	-	-	0,08	0,06
2.5 Intereses, Comisiones y gastos (Deuda)	0,04	0,05	0	0	-	-	0,04	0,05
2.6 Gastos de inversión	0,05	0,1	0	0	-	-	0,05	0,1
3. Préstamo neto	-	-	-	-	-	-	-	-
4. Déficit o superávit (4)=(1)-(2)-(3)	12,06	10,16	-2,22	-0,46	0,56	1,05	10,41	10,75
Déficit o superávit / PIB	0,7	0,55	-0,13	-0,02	0,03	0,06	0,61	0,58

Fuente: entidades y fondos Sector Seguridad Social. Cálculo DEM

el aumento de las obligaciones financiadas mediante transferencias, las cuales alcanzaron \$162,54 billones (69,8 % del gasto total). Este comportamiento reflejó la creciente necesidad de recursos para el sector Seguridad Social, particularmente en el componente pensional, debido al aumento del número de beneficiarios.

La composición de los ingresos y los gastos evidenció la alta participación de los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación (PGN) en el financiamiento del sector Seguridad Social. Mientras los aportes de la Nación representaron el 44,1 % de los ingresos totales, estos fueron equivalentes al 46,1 % del gasto total ejecutado. En consecuencia, cerca de la mitad de las obligaciones asumidas por el sector durante 2025 fueron financiadas con transferencias del Gobierno nacional, situación que pone de manifiesto la necesidad de adoptar medidas orientadas a garantizar los recursos provenientes del PGN requeridos para contribuir al aseguramiento de los riesgos de pensiones, salud y riesgos laborales que cubre el Sistema de Seguridad Social.

Lo anterior cobra especial relevancia, considerando que el pago de las prestaciones pensionales se implementaría hacia el futuro en el marco del nuevo esquema establecido por la Ley 2381 de 2024, sustentado en el sistema de pilares allí aprobado (Solidario, Semiccontributivo, Contributivo y de Ahorro Voluntario); particularmente por el efecto que tendría el crecimiento del número de pensionados del régimen de prima media. No obstante, la entrada en vigor de dicha ley permanece suspendida temporalmente desde junio de 2025 por decisión de la Corte Constitucional.

De igual manera, se requieren recursos públicos para atender las obligaciones derivadas del pago de las pensiones de los regímenes especiales reconocidas con fundamento en los requisitos vigentes antes de la expedición de la Ley 100 de 1993, así como para contribuir al financiamiento del aseguramiento en salud de la población de menores recursos.

En síntesis, el sector Seguridad Social presentó un resultado fiscal positivo en 2025, superior al del año anterior en términos nominales. Sin embargo, al comparar el superávit como proporción del PIB, el registrado en 2024 fue superior al de 2025. En estas condiciones, se observó que, en términos reales, el crecimiento de los gastos absorbió una mayor proporción de la expansión de los ingresos.

Lo anterior se reflejó en la reducción del indicador que mide la relación entre el balance fiscal y los ingresos totales, el cual pasó de 4,7% en 2024 a 4,4% en 2025, así como en la disminución de su participación en el PIB, de 0,61% en 2024 a 0,58% en 2025. De igual manera, se observó que los aportes de la Nación y la devolución de aportes a Colpensiones continuaron representando la mayor parte de los ingresos del sector, aunque su participación conjunta disminuyó de 51,23% en 2024 a 49,6% en 2025.

5.2 Resultado fiscal en el área de Seguridad Social en Pensiones, 2024-2025

El subsector de pensiones registró en 2025 un superávit fiscal de \$10,16 billones, equivalente al 0,55% del PIB, como resultado de que sus ingresos (\$135,97 billones) fueron superiores a los gastos (\$125,81 billones) (Cuadro 5-1). Entre los ingresos se destacó, en primer lugar, que el resultado positivo obedeció principalmente a los rendimientos (8,9 % de los ingresos totales del subsector) y a la devolución de aportes a Colpensiones (9,9 %). En segundo lugar, que los aportes de la Nación representaron el 51,1% de los ingresos totales del subsector, de los cuales el 79,0 % se destinó al pago de las pensiones de los regímenes especiales a cargo del Estado. Por el lado de los gastos, las transferencias representaron el 88,2 % del total y los gastos de operación el 11,3 %.

Respecto del resultado fiscal registrado el año anterior, el subsector mostro una tendencia decreciente al obtener en 2025 un balance positivo, pero de inferior cuantía respecto de la alcanzada en 2024 (De \$12,06 billones [0,7 % del PIB] en 2024 pasó a \$10,16 billones [0,55% del PIB] en 2025). Aunque los ingresos aumentaron de \$122,95 billones a \$135,97 billones, con un crecimiento del 10,6 %, los gastos crecieron a un ritmo mayor, al pasar de \$110,88 billones a \$125,81 billones, lo que representó un incremento del 13,5 %. Como resultado, el balance fiscal se mantuvo positivo en 2025; sin embargo, la capacidad de ahorro del subsector se redujo.

Los ingresos provenientes de los aportes de la Nación también registraron un crecimiento. En 2025 ascendieron a \$69,45 billones y representaron el 51,1 % de los ingresos totales del subsector, mientras que en 2024 alcanzaron \$60,93 billones y participaron con el 49,6 %. Lo anterior evidencia que más de la mitad de los recursos destinados a financiar las obligaciones pensionales provinieron del Presupuesto General de la Nación (PGN), principalmente para cubrir el pago de

las pensiones de los regímenes especiales a cargo del Estado, que absorbieron el 79,0 % de dichos aportes.

De igual manera, los ingresos provenientes de cotizaciones aumentaron. En 2025 ascendieron a \$29,29 billones y representaron el 21,5 % de los ingresos totales del subsector, mientras que en 2024 fueron de \$24,92 billones y participaron con el 20,3 %. En contraste, los recursos de capital redujeron su participación, al pasar del 22,5 % al 19,0 % de los ingresos totales, como consecuencia, principalmente, de la disminución de la devolución de aportes a Colpensiones, que pasó de \$15,3 billones a \$13,5 billones.

Por el lado del gasto, las transferencias y los gastos de operación destinados al pago de prestaciones pensionales alcanzaron en 2025 los \$125,07 billones, equivalentes al 99,4 % del gasto total del subsector. Este comportamiento consolidó al subsector de pensiones como el principal demandante de recursos públicos, especialmente por la obligación del Estado de financiar las pensiones de los regímenes especiales. En este contexto, la composición de los ingresos y los gastos evidenció una dependencia cercana al 50 % de los recursos provenientes del PGN. Los aportes de la Nación representaron el 51,1 % de los ingresos totales y fueron equivalentes al 55,2 % del gasto total ejecutado.

En conclusión, el subsector de pensiones presentó en 2025 un resultado fiscal positivo, no obstante, frente a 2024, el superávit disminuyó tanto en términos nominales como en proporción del PIB. De los hechos relevantes evidenciados en el subsector se destacó el aumento de la participación de los aportes de la Nación, dirigidos principalmente al pago de las pensiones de los regímenes especiales a cargo del Estado, acompañado por una reducción de los recursos de capital, explicada por la disminución de la devolución de aportes a Colpensiones. Por su parte, los ingresos por cotizaciones incrementaron su participación en el total de ingresos del subsector, mientras que los gastos del subsector registraron un crecimiento superior al de los ingresos del subsector.

5.3 Resultado fiscal en el área de Seguridad Social en Salud, 2024-2025

El subsector de salud registró en 2025 un déficit fiscal de \$0,46 billones, equivalente al -0,03 % del PIB, como resultado de unos ingresos (\$104,16 billones) inferiores a los gastos (\$104,62 billones) (Cuadro 5-1).

Entre los ingresos se destacaron los aportes de la Nación, que ascendieron a \$37,89 billones y representaron el 36,4 % del total; los recursos propios, por \$39,81 billones, equivalentes al 38,2 %; y los recursos provenientes de otras fuentes, que alcanzaron \$21,38 billones y participaron con el 20,5 % de los ingresos del subsector. Por el lado de los gastos, las transferencias correspondieron a \$51,63 billones, equivalentes a 49,4 % del total del subsector y los gastos de operación por \$52,87 billones, equivalentes al 50,5 % del total del subsector.

Respecto del resultado fiscal del año anterior, el déficit registrado en 2025 se redujo respecto al observado en 2024 (el déficit pasó de \$2,22 billones, equivalente al -0,13 % del PIB en 2024 a \$0,46 billones, equivalente al -0,02 % del PIB en 2025). Este comportamiento obedeció a que los ingresos crecieron (10,6 %) a un ritmo mayor que los gastos (8,5 %), lo que permitió reducir el desbalance financiero del subsector.

Los ingresos totales pasaron de \$94,22 billones en 2024 a \$104,16 billones en 2025, con un crecimiento del 10,6 %. Entre los principales componentes se destacó el aumento de los aportes de la Nación, que crecieron 3,8 % hasta alcanzar \$37,89 billones; de los recursos propios, que aumentaron 9,5% y llegaron a \$39,81 billones; y de los recursos provenientes de otras fuentes, que registraron un crecimiento del 14,2 % y ascendieron a \$21,38 billones.

Por su parte, los gastos del subsector salud aumentaron de \$96,44 billones en 2024 a \$104,62 billones en 2025. Se destacaron los gastos de funcionamiento, que crecieron 7,7 % y ascendieron a \$51,68 billones. Asimismo, los gastos de operación aumentaron 9,4 %, al situarse en \$52,87 billones. Los aportes de la Nación financiaron el 36,2 % del gasto ejecutado, lo que evidencia, al igual que en el subsector de pensiones, la importancia del financiamiento del Gobierno nacional para garantizar el aseguramiento en salud de la población de menores recursos.

En síntesis, el subsector de salud presentó un resultado fiscal deficitario en 2025; no obstante, su magnitud fue inferior a la observada en el año anterior. Los ingresos obtenidos durante la vigencia estuvieron sustentados principalmente en los aportes de la Nación destinados al aseguramiento en salud (36,4 %), las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud (36,1 %), registradas en los recursos propios, y los recursos del Sistema General de Participaciones

destinados al régimen subsidiado (16,8 %), incluidos en otras fuentes. En conjunto, estos tres componentes representaron el 89,3 % de los ingresos totales.

Entre 2024 y 2025, el subsector salud registró un aumento en la participación de los aportes de la Nación, los recursos propios y los recursos provenientes de otras fuentes. En particular, los aportes de la Nación crecieron 3,8 %, como resultado de la aprobación de recursos adicionales para garantizar la financiación del aseguramiento en salud; los recursos propios aumentaron 9,9%, impulsados por el mayor recaudo de cotizaciones asociado al incremento del ingreso base de cotización; y los recursos provenientes de otras fuentes crecieron 16,3%, principalmente por la mayor asignación de recursos del Sistema General de Participaciones frente a la vigencia anterior.

En los gastos ejecutados en 2025 sobresalieron las transferencias, correspondientes al aseguramiento del régimen subsidiado, y los gastos de operación, asociados al aseguramiento del régimen contributivo. En efecto, el gasto se concentró en el financiamiento del aseguramiento en salud, donde la Unidad de Pago por Capitación (UPC) del régimen contributivo y la del régimen subsidiado representaron conjuntamente el 91,4% del total de las obligaciones, con participaciones del 46,4% y 45,0%, respectivamente.

En comparación con 2024, el crecimiento del gasto obedeció principalmente al aumento de los reconocimientos de la UPC de los regímenes contributivo y subsidiado, asociado tanto a la actualización anual de su valor como al incremento del número de afiliados. Asimismo, se observó un aumento de las reclamaciones, derivado de un mayor volumen de auditorías, incluido el rezago de procesos de vigencias anteriores, así como un incremento en los pagos por incapacidades y licencias.

En resumen, el subsector de salud presentó un resultado fiscal deficitario, si bien, respecto del año anterior mostro una reducción de su desbalance fiscal. Se observó un crecimiento de la participación de los aportes de la Nación, los recursos propios y los de otras fuentes. De los gastos se destacaron las transferencias y los gastos de operación.

5.4 Resultado fiscal en el área de Seguridad Social en Riesgos Laborales, 2024-2025

El subsector de Riesgos Laborales registró en 2025 un superávit fiscal de \$1,05 billones, equivalente al 0,06% del PIB, como resultado de unos ingresos (\$3,38 billones) superiores a los gastos (\$2,33 billones) (Cuadro 5-1). Entre los ingresos se destacaron los provenientes de las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales, a cargo de los empleadores, que ascendieron a \$2,55 billones, así como los rendimientos financieros, por \$0,77 billones. En conjunto, los ingresos totalizaron \$3,38 billones, de los cuales las cotizaciones representaron el 75,4 %.

Por el lado del gasto, sobresalieron los gastos de funcionamiento, por \$1,13 billones, y los gastos de operación, por \$1,20 billones. En total, la ejecución alcanzó \$2,33 billones, de los cuales los gastos de funcionamiento representaron el 48,5 % y los gastos de operación el 51,5 %.

Respecto del resultado fiscal del año anterior, el subsector presentó en 2025 un resultado fiscal superavitario superior al registrado en 2024 (\$0,56 billones). Este comportamiento obedeció a que los ingresos crecieron 22,5 %, porcentaje superior al incremento de los gastos (5,9 %) frente a la vigencia anterior.

Los ingresos pasaron de \$2,76 billones en 2024 a \$3,38 billones en 2025, lo que representó un crecimiento del 22,5%. Entre sus principales componentes se destacaron las cotizaciones, que representaron el 75,4 % de los ingresos totales del subsector y registraron un crecimiento del 28,1 % respecto de 2024. A diferencia de los subsectores de pensiones y salud, el de Riesgos Laborales no dependió de aportes de la Nación para financiar su operación, dado que sus recursos provinieron principalmente de las contribuciones de los empleadores y de los rendimientos generados por sus inversiones financieras.

Por el lado del gasto, la ejecución pasó de \$2,20 billones en 2024 a \$2,33 billones en 2025, con un crecimiento del 5,9 %. Los gastos de funcionamiento representaron el 48,5 % del total y aumentaron 9,5 % frente a la vigencia anterior, mientras que los gastos de operación participaron con el 51,5 % del gasto total y registraron un crecimiento del 2,9 %.

En cuanto a los aspectos relevantes relacionados con la ocurrencia de siniestros asociados a riesgos laborales durante el período 2024-2025, se observó un incremento en el número de eventos y, en consecuencia, en los pagos de prestaciones económicas y asistenciales. De acuerdo con la información reportada, el 87,1 % de estos casos estuvo asociado a accidentes de trabajo ocasionados por sobreesfuerzo, caídas y riesgo biológico.

En materia de conmutación pensional, disminuyó el número de pensionados por fallecimiento y por cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 100 de 1993 para acceder a la pensión y trasladarse al fondo público. Adicionalmente, en 2025 Positiva Compañía de Seguros S.A. suscribió dos conmutaciones. De igual manera, en rentas vitalicias ingresaron 345 nuevos rentistas y, en el programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), se registró un crecimiento durante 2025 debido a los reconocimientos efectuados por Colpensiones, lo que representó 3.329 nuevos beneficiarios frente a la vigencia 2024.

En síntesis, el subsector de Riesgos Laborales registró en 2025 un resultado fiscal positivo, superior al observado en 2024. Este comportamiento obedeció principalmente al crecimiento de los ingresos, especialmente de aquellos provenientes de las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales a cargo de los empleadores. Por su parte, los gastos crecieron a un ritmo inferior al de los ingresos.

Conclusiones

El presente capítulo analizó el resultado fiscal alcanzado por el sector Seguridad Social durante la vigencia 2025 y lo comparó con el registrado en 2024, con el propósito de identificar los principales cambios en el comportamiento de los ingresos, los gastos y el balance fiscal. El sector estuvo conformado por los subsectores de pensiones, salud y riesgos laborales, los cuales administran recursos públicos y parafiscales destinados a garantizar la prestación de beneficios y servicios esenciales para la población.

En 2025, el sector Seguridad Social registró un balance fiscal superavitario. En comparación con el año anterior, el superávit fue mayor en términos nominales, aunque inferior como proporción del PIB. Los resultados de los subsectores evidenciaron comportamientos diferenciados, determinados por la naturaleza de sus fuentes de financiación y por la dinámica de sus obligaciones.

El subsector de pensiones presentó un balance fiscal positivo en 2025 y fue el principal determinante del resultado del sector. No obstante, a diferencia del comportamiento agregado, el monto del superávit del subsector de pensiones de 2025 disminuyó frente a 2024, tanto en términos nominales como proporción del PIB. En la composición de los ingresos sobresalieron los aportes de la Nación, que financiaron más de la mitad de las obligaciones del subsector. Asimismo, se observó una reducción de los recursos de capital, explicada por la disminución de la devolución de aportes a Colpensiones, mientras que las cotizaciones incrementaron su participación en el total de ingresos. Por su parte, los gastos registraron un crecimiento frente a la vigencia anterior.

El subsector de salud registró en 2025 un resultado fiscal deficitario; sin embargo, el déficit se redujo respecto del observado en 2024, debido a que los ingresos crecieron a un ritmo superior al de los gastos. En la composición de los ingresos se destacaron los aportes de la Nación (36,4 %), las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud (36,1 %) y los recursos del Sistema General de Participaciones destinados al régimen subsidiado (16,8 %), que en conjunto representaron el 89,3 % de los ingresos totales. Su crecimiento frente a 2024 obedeció al aumento de las cotizaciones, a una mayor asignación de recursos del Sistema General de Participaciones y al incremento de los aportes de la Nación.

Los recursos del subsector salud se destinaron principalmente al financiamiento del aseguramiento en salud. En conjunto, las transferencias para el régimen subsidiado y los gastos de operación asociados al régimen contributivo representaron el 91,4 % del total ejecutado. El crecimiento del gasto frente a 2024 obedeció, principalmente, a la actualización del valor de la Unidad de Pago por Capitación (UPC), al aumento del número de afiliados y al incremento de las reclamaciones, incapacidades y licencias.

Por su parte, el subsector de Riesgos Laborales registró en 2025 un resultado fiscal superavitario, superior al alcanzado en 2024. Este comportamiento obedeció principalmente al crecimiento de los ingresos, impulsado por el mayor recaudo de cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales a cargo de los empleadores. En contraste, los gastos aumentaron a un ritmo inferior al de los ingresos, lo que permitió fortalecer el resultado fiscal del subsector.

