



Bogotá, D. C., 25 de febrero de 2026

Honorable Magistrado
JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
CORTE CONSTITUCIONAL
secretaria3@corteconstitucional.gov.co

Expediente: RE-388

Referencia: Control automático de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1474 del 29 de diciembre de 2025, *“por el cual se adoptan medidas tributarias destinadas a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para hacer frente al Estado de Emergencia declarado por el Decreto 1390 de 2025”*

Asunto: Intervención de la Asociación Colombiana de Minería

Magistrado Ponente: Juan Carlos Cortés González

Honorable magistrado:

Juan Camilo Nariño Alcocer, identificado como aparece al pie de mi firma, actuando en representación de la Asociación Colombiana de Minería (en adelante: ACM), en mi calidad de Presidente, de acuerdo con el Certificado de Existencia y Representación anexo, y en atención a la invitación extendida por la Honorable Corte Constitucional en el auto mediante el cual el magistrado ponente asumió conocimiento, me permito presentar intervención en el proceso de la referencia, para solicitar la **inexequibilidad** del Decreto Legislativo 1474 del 29 de diciembre de 2025, (en adelante el “Decreto o el “Decreto Legislativo”), *“por el cual se adoptan medidas tributarias destinadas a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para hacer frente al Estado de Emergencia declarado por el Decreto 1390 de 2025”* y, en particular, de los artículos 8 a 14.

El presente escrito se estructura en ocho partes. Primero, haremos unas consideraciones preliminares. Segundo, incluiremos un resumen ejecutivo de este escrito. Tercero, nos referiremos al alcance del control de constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de emergencia económica y social. Cuarto, llevaremos a cabo el examen formal del Decreto Legislativo 1474 de 2025. Quinto, mostraremos cómo la prohibición de no deducibilidad de las regalías prevista en el artículo 14 del Decreto Legislativo desconoce la cosa juzgada constitucional. Sexto, haremos el examen material del Decreto Legislativo 1474 de 2025. Séptimo, nos referiremos a los efectos de la decisión y al remedio constitucional apropiado. Por último, daremos respuesta a algunas de las preguntas formuladas por la Corte en el auto del 15 de enero que avocó conocimiento y decretó pruebas.

I. Consideraciones preliminares

En atención a lo solicitado por la Honorable Corte Constitucional, la Asociación Colombiana de Minería (ACM) se permite manifestar de manera expresa, que no se encuentra incurso en conflicto de interés alguno que le impida emitir pronunciamiento dentro del trámite de revisión constitucional del Decreto Legislativo 1474 de 2025.

Lo anterior, por cuanto no concurre interés particular, directo o actual que resulte contrario o contrapuesto al interés institucional que le es propio, ni a su objeto social y finalidad estatutaria. La intervención de la Asociación se enmarca exclusivamente en el ejercicio legítimo de su derecho a participar en los asuntos de relevancia pública que inciden en el sector que representa, sin que de ello se derive beneficio individual, ventaja indebida o afectación diferenciada que comprometa su autonomía.

Precisamente el objetivo de la Asociación es procurar y promover un marco institucional estable, coherente y competitivo que permita el desarrollo y la expansión sostenible del sector minero en todas sus etapas, así como actuar como interlocutor y representante del sector ante todos los órganos del poder público y demás grupos de interés. En tal virtud, su intervención en el presente asunto responde al cumplimiento de su misión gremial y a la defensa del interés colectivo sectorial que legítimamente representa.

Ahora bien, teniendo en cuenta nuestra función gremial y en consideración a que el decreto objeto de control incide en distintos sectores económicos, aunque argumentamos que el Decreto 1474 de 2025 es por completo inexecutable, en el presente escrito nos referiremos, de manera particular, a las medidas que afectan de manera directa a este sector; a saber: (i) la prohibición de la deducibilidad de las regalías, prevista por el artículo 14 del citado decreto, y (ii) el impuesto especial para la estabilidad, regulado por los artículos 8 a 13 del decreto. Aquí mostraremos por qué estos artículos del 8 al 14 son inexecutables.

II. Resumen ejecutivo

A continuación, mostraremos los fundamentos de la inexecutable del Decreto Legislativo 1474 de 2025 y, en particular, de los artículos 8 a 14. Entre tales fundamentos se encuentran los siguientes.

- a) En primer lugar, el artículo 14 del Decreto 1474 de 2025 viola de forma flagrante la cosa juzgada constitucional, creada por la Sentencia C-489 de 2023. De esta manera, el Gobierno Nacional no solo usurpa las competencias tributarias del Congreso de la República, sino también la autoridad de la Honorable Corte Constitucional, como supremo intérprete de la Constitución. Esto es así, porque el artículo 14 del Decreto Legislativo 1474 de 2025 reproduce el mismo contenido normativo del párrafo primero del artículo 19 de la Ley 2277 de 2022, que fue declarado inexecutable por la Sentencia C-489 de 2023. En efecto, tanto el párrafo 1° del artículo 19 de la Ley 2277 de 2022 –declarado inexecutable mediante la Sentencia C-489 de 2023– como el artículo 14 del Decreto Legislativo 1474 de 2025 regulan el mismo aspecto estructural del impuesto sobre la renta: el tratamiento fiscal de la contraprestación económica a título de regalía en la determinación de la renta líquida de los contribuyentes obligados a su

pago. En particular, ambas disposiciones excluyen la regalía del proceso de depuración de la renta líquida, al disponer que dicha erogación no constituye costo ni deducción para efectos del impuesto sobre la renta. Así, en abierta contradicción con el Estado de Derecho, el Gobierno desacata sin reparos a la Corte Constitucional. Por efecto de la cosa juzgada constitucional derivada de la Sentencia C-489 de 2023, esta Corporación se encuentra jurídicamente obligada a estarse a lo allí resuelto. La cosa juzgada constitucional impide que, en esta u otra decisión posterior, pueda reintroducirse una regla sustancialmente idéntica a la que fue declarada inexecutable, pues ello vaciaría de contenido el carácter definitivo, vinculante y *erga omnes* de las decisiones de constitucionalidad. Más aún, esta institución impide que, bajo el ropaje de un estado de excepción, el Ejecutivo desconozca instituciones estructurales como la cosa juzgada constitucional y quebrante el carácter definitivo y vinculante de las decisiones de esta Corte.

- b) En segundo lugar, el Decreto Legislativo 1474 de 2025 no satisface el juicio de motivación suficiente. Esto es así, por cuanto el Gobierno no explicó, con razones concretas, específicas y verificables, por qué los mecanismos ordinarios previstos en la Constitución y la ley resultaban insuficientes para enfrentar la situación fiscal invocada, ni por qué las medidas tributarias excepcionales adoptadas –en particular, la prohibición de deducibilidad de las regalías y la creación del impuesto especial para la estabilidad fiscal– eran necesarias e idóneas para conjurar la supuesta crisis. Los considerandos del decreto se limitan a hacer afirmaciones genéricas sobre el agotamiento de vías ordinarias, pero no acreditan un uso real y previo de instrumentos como el ajuste y la programación del gasto, los traslados presupuestales, el endeudamiento, la revisión del Plan Nacional de Desarrollo o la deliberación democrática con el Congreso. Ni siquiera en la respuesta al auto de pruebas dictado por el magistrado ponente se encuentra justificación alguna. En adición, la negativa del Congreso a aprobar proyectos de ley de financiamiento fue utilizada como justificación para activar poderes excepcionales. Este razonamiento invierte la lógica constitucional, por cuanto no existe un derecho subjetivo del Gobierno a que el Congreso de la República apruebe sus iniciativas legislativas. La negativa legislativa, a diferencia de lo que sostiene el Gobierno, no es un “hecho sobreviniente” que habilite el traslado de la función legislativa al Ejecutivo. Esto fue corroborado por los conceptos técnicos del CARF allegados en el control del Decreto Legislativo 1390 de 2025. Allí se advierte que la situación invocada es estructural, previsible y asociada a fallas de planeación, y que el ordenamiento ordinario contaba con herramientas para afrontarla. Por tanto, el decreto incurre en un déficit autónomo de constitucionalidad por ausencia de motivación suficiente.
- c) En tercer lugar, el Decreto Legislativo 1474 de 2025 incumple el juicio de conexidad material interna. Esto, por cuanto las medidas tributarias adoptadas no guardan una relación funcional, inmediata y eficaz con el objetivo de recaudo urgente invocado por el Gobierno. En efecto, en los considerandos del decreto el Gobierno sostiene que se requieren medidas “orientadas al aumento de los ingresos corrientes en el menor tiempo posible”. Sin embargo, la prohibición de deducibilidad de las regalías carece de aptitud para generar ingresos inmediatos. Entre otras, porque no es un tributo autónomo ni de causación instantánea, sino una modificación en la determinación de la renta líquida del impuesto sobre la renta. Por tanto, sus eventuales efectos fiscales solo se materializan al cierre del período gravable y en la vigencia siguiente. En otras palabras: lo que se “recauda” por renta en el año 2026 se declara y paga en el 2027. De manera

análoga, el impuesto especial para la estabilidad fiscal tampoco satisface el juicio de conexidad material interna. Esta medida reproduce un gravamen sectorial previamente aplicado –el denominado impuesto especial para el Catatumbo–, cuyo diseño y efectos económicos tienden a debilitar, y no a fortalecer, la capacidad recaudatoria del Estado en el corto y mediano plazo. En sectores altamente regulados y expuestos a ciclos de precios internacionales, un gravamen adicional incide en decisiones de inversión y producción y presiona márgenes operacionales. Esto puede estrechar la base gravable y reducir el recaudo efectivo en el corto y mediano plazo. Por tanto, el impuesto especial no garantiza ingresos “en el menor tiempo posible” y, de hecho, puede ser contraproducente para la finalidad excepcional invocada; en particular cuando se aplica en un contexto de contracción, volatilidad y márgenes estrechos.

- d) En cuarto lugar, el Decreto Legislativo 1474 de 2025 desconoce el juicio de finalidad. Como se explicó, las medidas adoptadas no están directa ni específicamente encaminadas a conjurar una crisis económica sobreviniente e irresistible. Por el contrario, se utilizan instrumentos excepcionales para atender problemas fiscales de carácter estructural, y para reintroducir reformas de fondo que ya habían sido debatidas –y rechazadas– en el trámite legislativo ordinario. En particular: (i) las medidas no generan recursos inmediatos; (ii) la prohibición de deducibilidad altera un elemento estructural de la depuración del impuesto sobre la renta; y (iii) el impuesto especial tiene un componente regulatorio de largo plazo, pues pretende incidir sobre externalidades y comportamientos económicos, no resolver una urgencia fiscal coyuntural. Más aún, el contexto político revela una desviación de la finalidad. Este decreto, en realidad, opera como un mecanismo para sustituir al legislador ordinario tras el hundimiento de dos iniciativas de financiamiento. Presentar esa negativa como “hecho habilitante” del estado de excepción desconoce la separación de poderes y contraviene el principio democrático. En consecuencia, el decreto no busca conjurar una crisis irresistible. Por el contrario, busca eludir el debate democrático y normalizar lo excepcional.
- e) En quinto lugar, el Decreto Legislativo 1474 de 2025 desconoce el juicio de no contradicción específica. Tanto la prohibición de deducibilidad de las regalías como el impuesto especial para la estabilidad vulneran de manera directa principios estructurales del sistema tributario, en particular los principios de equidad, capacidad contributiva y prohibición de confiscatoriedad (arts. 95.9 y 363 CP). Por un lado, la prohibición de deducibilidad de las regalías impone una carga fundada en una capacidad económica ficticia, al excluir un costo obligatorio e indispensable para el desarrollo de la actividad económica. Esto conduce a gravar rentas inexistentes o artificialmente incrementadas, incluso en escenarios de utilidad mínima, nula o de pérdida; lo cual rompe la equivalencia entre capacidad contributiva y carga fiscal, introduce tratos desiguales entre contribuyentes en situaciones sustancialmente análogas y habilita supuestos materiales de confiscatoriedad, no solo en escenarios extremos –de pérdida, sino también cuando la carga resulta manifiestamente desproporcionada frente a la rentabilidad real del proyecto. De manera concurrente, el impuesto especial para la estabilidad profundiza esta contradicción constitucional al establecer una carga sectorial basada en el desarrollo de una determinada actividad económica y no en la capacidad contributiva real de los sujetos pasivos. Al gravar ingresos y no utilidades, el impuesto especial prescinde de la situación económica real del contribuyente y desconoce los ciclos de rentabilidad propios de la actividad extractiva. A ello se suma que la medida introduce una carga sectorial sin construir un *tertium comparationis* que permita justificar, desde la igualdad y la equidad tributaria, el trato

diferenciado frente a otros sectores productivos. Finalmente, al prorrogar en los hechos un tributo cuya constitucionalidad había sido admitida únicamente por su carácter estrictamente temporal, intensifica los efectos inequitativos previamente advertidos por la Corte Constitucional y desborda los límites materiales del poder tributario excepcional.

- f) En sexto lugar, el Decreto Legislativo 1474 de 2025 desconoce el límite estatutario que impide prorrogar tributos excepcionales mediante la sucesión de estados de excepción. El artículo 47 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción dispone que los tributos creados en el marco de un estado de excepción tienen carácter estrictamente transitorio y que, vencida su vigencia, solo pueden adquirir permanencia mediante una ley expedida por el Congreso. No obstante, el denominado impuesto especial para la estabilidad fiscal reproduce, en lo esencial, el impuesto especial para el Catatumbo, cuya vigencia había expirado y cuya constitucionalidad fue admitida por la Corte Constitucional únicamente en razón de su carácter temporal. Al reintroducir este mismo gravamen bajo una nueva declaratoria excepcional, el Ejecutivo no crea una medida distinta, sino que prorroga, en los hechos, un tributo excepcional cuya vigencia había concluido. Así, el Decreto Legislativo 1474 de 2025 desconoce el mandato estatutario que integra el bloque de constitucionalidad en *sentido lato* y elude la competencia exclusiva del Congreso para decidir, mediante el trámite legislativo ordinario, si un tributo de esta naturaleza debe adquirir carácter permanente. Esta actuación vulnera el límite temporal impuesto a los tributos de excepción y desnaturaliza el régimen constitucional de los estados de excepción, al convertir una prohibición expresa en una facultad implícita del Ejecutivo.
- g) En séptimo lugar, el decreto presenta vicios formales relevantes. En particular, fue suscrito por una ministra en encargo cuya habilitación no habría sido válidamente prorrogada, lo cual compromete la validez del decreto desde la perspectiva de la competencia funcional y la exigencia de firma ministerial plena en decretos de excepción.
- h) En suma, el Decreto Legislativo 1474 de 2025 y, en especial, sus artículos 8 a 14, no solo reproducen una regulación previamente expulsada del ordenamiento, sino que además carecen de motivación suficiente, no guardan conexidad interna con el recaudo urgente invocado, desvían la finalidad del estado de excepción y contradicen principios estructurales del sistema tributario. Por estas razones, se solicita a la Honorable Corte Constitucional declarar su inexecutable.
- i) Por último, dada la gravedad y notoriedad de las infracciones en las que incurre el Gobierno – en especial, el desacato de la cosa juzgada constitucional y el uso del estado de excepción para sustituir al legislador tributario–, se solicita que la decisión tenga efectos retroactivos, con el fin de restablecer plenamente el orden constitucional vulnerado y evitar la consolidación de efectos económicos derivados de medidas tributarias manifiestamente inconstitucionales.

III. Alcance del control de constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos en el marco del Estado de Emergencia Económica y Social

1. Los estados de excepción son instituciones que, fundadas en la juridicidad que impone la Constitución Política, pretenden responder a situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado solo con el ejercicio de sus competencias ordinarias. Sin

embargo, una característica propia del Estado constitucional democrático es que esa competencia no sea omnímoda ni arbitraria. El ordenamiento superior impone una serie de requisitos y condiciones que deben cumplirse tanto en los decretos legislativos que declaran el estado de excepción, como en aquellos que prevén las medidas legales extraordinarias para hacer frente a la crisis, conocidos usualmente como *decretos de desarrollo*. Estos requisitos y condiciones son los que, a su vez, justifican que la Corte Constitucional tenga competencia para verificar la compatibilidad del decreto que declara la emergencia y de los decretos de desarrollo con la Constitución Política. Ello, bajo el entendido que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios, pero en todo caso sometidos a condiciones de validez impuestas por la Constitución.

2. La Corte ha indicado que los requisitos mencionados se encuentran en tres fuentes normativas concretas, todas ellas integradas al parámetro con el que lleva a cabo el control de constitucionalidad: (i) las disposiciones de la Constitución Política (en adelante: C.P.), que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215 C.P.), (ii) el desarrollo de esas reglas, previstas en la Ley 137 de 1994, Ley Estatutaria de Estados de Excepción (en adelante: LEEE) y (iii) las normas de derecho internacional de los derechos humanos que prevén tanto los requisitos de la declaratoria, como las garantías que no pueden ser suspendidas en esas situaciones excepcionales (*derechos intangibles*) (arts. 93.1 y 214 C.P.). La existencia de un régimen jurídico con sujeción al cual deben ejercerse las competencias que surgen de la declaratoria de un estado de excepción concretan el principio de legalidad que, como ha indicado la Corte Constitucional: (i) obliga a que el Gobierno actúe con sujeción a las normas nacionales que rigen los estados de excepción y (ii) exige que las suspensiones extraordinarias de los derechos y libertades que tengan lugar en razón de la crisis no sean incompatibles con las obligaciones del Estado y, en particular, con aquellas derivadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.
3. Por otra parte, la jurisprudencia constitucional ha establecido que el control constitucional de los decretos de desarrollo expedidos al amparo del estado de emergencia tiene dos facetas: una formal y otra material. Se trata de un detallado escrutinio que tiene por objeto asegurar que todos los límites previstos para el ejercicio de las facultades de excepción sean debidamente respetados por el Gobierno Nacional.
4. El *examen formal* del decreto exige verificar, en su orden, el cumplimiento de tres exigencias básicas: (i) la suscripción por el Presidente de la República y por todos sus ministros; (ii) la expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia; y (iii) la existencia de motivación.
5. El *examen material* comprende varios escrutinios que, como lo ha señalado la Corte, son expresión de los principios que guían los estados de excepción. En particular, la Corte Constitucional ha sostenido que los decretos legislativos deben superar los siguientes juicios de constitucionalidad: (i) *finalidad*, (ii) *conexidad material*, (iii) *motivación suficiente*, (iv) *ausencia de arbitrariedad*, (v) *intangibilidad*, (vi) *no contradicción específica*, (vii) *incompatibilidad*, (viii) *necesidad*, (ix) *proporcionalidad* y (x) *no discriminación*. El contenido de estos juicios se presentará en la sección correspondiente al examen material que haremos respecto de las medidas adoptadas mediante el Decreto Legislativo 1474 de 2025.

6. Conforme a lo anterior, a continuación, analizaremos las exigencias que componen el examen formal y el examen material del decreto legislativo *sub judice*.

IV. Examen formal del Decreto Legislativo 1474 de 2025

7. Desde la perspectiva formal, el Decreto Legislativo 1474 de 2025 presenta un vicio insubsanable, por cuanto no fue firmado por todos los ministros del despacho. En particular, el decreto legislativo *sub examine* carece de la firma válida del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
8. El Decreto Legislativo 1474 de 2025 fue suscrito por la señora Irene Vélez Torres, quien aparece como Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible en condición de encargada. La doctora Irene Vélez Torres asumió el encargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el 5 de agosto de 2025, como consecuencia de la renuncia de la titular del despacho, circunstancia que fue formalizada mediante el Decreto 877 del 5 de agosto de 2025.
9. Conforme a la regulación legal, dicho encargo estaba sujeto a una vigencia temporal. Esto, porque según el artículo 24 de la Ley 909 de 2004¹, el encargo en caso de vacancia definitiva tiene una duración máxima inicial de tres (3) meses, prorrogable por una sola vez por un período adicional de hasta tres (3) meses, vencidos los cuales el empleo debe ser provisto en forma definitiva.
10. En el presente asunto, no obra prueba de que el encargo de la doctora Irene Vélez Torres hubiese sido prorrogado. Por lo tanto, agotado el término inicial del encargo –que en este caso se extendía, como máximo, hasta el 5 de noviembre de 2025–, la funcionaria perdió la condición jurídica de Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, incluso en calidad de encargada.
11. Así las cosas, para la fecha de expedición y suscripción del decreto legislativo *sub judice*, Irene Vélez Torres no se encontraba jurídicamente investida de la condición de Ministra del Despacho. Razón por la cual, carecía de la competencia constitucional y legal necesaria para suscribir un decreto legislativo adoptado en ejercicio de facultades excepcionales.
12. En este punto, conviene señalar que, de manera reciente, la Corte Constitucional resaltó que de acuerdo con el artículo 2.2.5.5.41. del Decreto 1083 de 2015, “[l]os empleados podrán ser encargados para asumir parcial o totalmente las funciones de empleos diferentes de aquellos para los cuales han sido nombrados, por ausencia temporal o definitiva del titular, desvinculándose o no de las propias de su cargo”. En concreto, [señaló que] respecto de los empleos de libre nombramiento y remoción, como es el caso de los ministros del despacho²,

¹ Modificado por el artículo 1 de la Ley 1960 de 2019.

² Artículo 1 de la Ley 61 de 1987. “Son empleos de libre nombramiento y remoción, los siguientes: a) Los Ministros, Jefe de Departamento Administrativo, Viceministro, Subjefe de Departamento Administrativo, Secretario General, Consejero Asesor, Director General, Superintendente, Superintendente Delegado, Jefe de Unidad Administrativa Especial, Secretario Privado, Jefe de Oficina y los demás empleos de Jefe de Unidad que tengan una jerarquía superior a Jefe de Sección (...)”. (Énfasis propio).

el artículo 2.2.5.5.43 precisa que ‘en caso de vacancia temporal o definitiva podrán ser provistos a través del encargo de empleados de carrera o de libre nombramiento y remoción, [siempre] que cumplan los requisitos y el perfil para su desempeño’. Además, destac[ó] que si la vacancia es temporal ‘el encargo se efectuará durante el término de [e]sta’. **En cambio, si la vacancia es definitiva, ‘el encargo será hasta por el término de tres (3) meses, vencidos los cuales el empleo deberá ser provisto en forma definitiva’**”³. (Énfasis propio).

13. En consecuencia, una vez vencido el término legal del encargo el 5 de noviembre de 2025, sin que mediara acto administrativo expreso de prórroga, el empleo de Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible debía ser provisto en forma definitiva, tal como lo ordena de manera imperativa la normativa que regula la figura del encargo. La omisión en la provisión del cargo no solo impidió la subsistencia jurídica del encargo, sino que dio lugar a un escenario en el cual el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible carecía de un titular válidamente investido para el ejercicio de las funciones propias del cargo⁴.
14. En ese contexto, resulta evidente que para la fecha de expedición y suscripción del Decreto Legislativo 1474 de 2025 no existía un Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible con competencia constitucional y legal para representar al Ministerio ni para concurrir a la firma del acto. Ello implica que el decreto no fue suscrito por la totalidad de los ministros del despacho, en los términos exigidos por la Constitución Política para la expedición de decretos legislativos dictados en ejercicio de poderes excepcionales.
15. Siendo la ausencia de una de las firmas ministeriales constitucionalmente exigidas –no por una irregularidad menor, sino por la inexistencia de competencia del firmante– un vicio formal insubsanable, que compromete de manera directa la validez del decreto legislativo, en el presente caso, solicitamos a la Corte declarar la inconstitucionalidad del decreto legislativo *sub judice*.

V. Cuestión preliminar: la prohibición de no deducibilidad de las regalías prevista en el artículo 14 del Decreto Legislativo desconoce la cosa juzgada constitucional

16. Antes de abordar el examen material de las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo 1474 de 2025, resulta necesario referirse a un vicio de la mayor gravedad constitucional, consistente en el desconocimiento de la cosa juzgada constitucional. Este análisis es previo y condiciona cualquier examen ulterior de fondo, en la medida en que la cosa juzgada constituye un límite infranqueable al ejercicio de la potestad legislativa, tanto en el ámbito ordinario como en el excepcional. En efecto, como se mostrará, una vez que la Corte Constitucional ha definido de manera definitiva la incompatibilidad de un determinado contenido normativo con

³ Corte Constitucional, Sentencia C-207 de 2025.

⁴ Es importante señalar que, de acuerdo con los principios de legalidad y competencia administrativa, previstos, entre otros, en el artículo 121 C.P., los servidores públicos solo pueden ejercer las funciones que les han sido atribuidas de manera expresa por la Constitución, la ley o el reglamento. Esto es así, entre otras razones, porque la competencia administrativa, en cuanto elemento esencial de la validez de los actos estatales, es de carácter expreso y reglado, no presunto. Por esto, la permanencia fáctica en el ejercicio de un empleo no suple la ausencia de un título jurídico válido ni puede sanear un déficit de competencia.

la Constitución, ninguna autoridad, en ningún escenario, puede reintroducirlo o mantenerlo vigente, so pena de desconocer la cosa juzgada constitucional y vaciar de contenido el carácter vinculante de las decisiones de esta Corporación.

17. El artículo 243 de la Constitución Política prevé que “los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”. A la luz de esta disposición, los referidos fallos son “inmutables, vinculantes y definitivos”⁵. Por tanto, cuando la cosa juzgada “se configura surge, entre otros efectos, la prohibición e imposibilidad para el juez constitucional de volver a conocer y decidir de fondo sobre lo ya debatido y resuelto”⁶. Asimismo, el acaecimiento de la cosa juzgada constitucional impide que las demás autoridades (p. ej. el Gobierno Nacional, en ejercicio de facultades legislativas extraordinarias o excepcionales) reproduzcan o apliquen el contenido material de las disposiciones declaradas inexecutable, por razones de fondo, como expresamente lo dispone el inciso 2º del artículo 243 *ibidem*. Lo anterior, con el propósito de dotar de estabilidad las decisiones constitucionales y de asegurar perentoriamente la prevalencia de la Constitución⁷. En estos términos, la cosa juzgada asegura “la supremacía de la Constitución Política y garantiza los principios de seguridad jurídica, igualdad y confianza legítima”⁸.
18. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional diferencia entre cosa juzgada formal y material. La primera se configura “cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es objeto de control o cuando una nueva norma con un texto exactamente igual a uno anteriormente examinado por la Corte es nuevamente demandada por los mismos cargos”⁹. La segunda “se presenta cuando la disposición demandada reproduce el mismo sentido normativo de otra norma que ya fue examinada por la Corte”¹⁰. En otros términos, la cosa juzgada formal se configura cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con el mismo texto normativo demandado en el caso *sub judice*¹¹, mientras que la cosa juzgada material se presenta cuando existen dos disposiciones distintas que tienen identidad de contenido normativo, una de las cuales fue sometida, de manera previa, al control de constitucionalidad a cargo de esta Corte¹².
19. A partir de lo anterior, es claro que en este caso la prohibición de la deducibilidad de las regalías prevista en el artículo 14 del decreto legislativo desconoce la cosa juzgada material, por las siguientes razones, que dan cuenta de que el Gobierno Nacional reprodujo, mediante una nueva disposición, el contenido material y el efecto normativo –alcance de la

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-035 de 2019.

⁶ *Ibid.*

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-259 de 2015.

⁸ Corte Constitucional, Sentencias C-416 de 2019, C-126 de 2019 y C-191 de 2017. “En primer lugar la decisión queda en firme, es decir, que no puede ser revocada ni por la Corte ni por ninguna otra autoridad. En segundo lugar, se convierte en una decisión obligatoria para todos los habitantes del territorio. Como lo ha reconocido la jurisprudencia, la figura de la cosa juzgada constitucional promueve la seguridad jurídica, la estabilidad del derecho y la confianza y la certeza de las personas respecto de los efectos de las decisiones judiciales”.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-166 de 2019.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-489 de 2000.

¹² Corte Constitucional, Sentencia C-427 de 1996.

disposición– que fueron expulsados del ordenamiento por razones de fondo, en contravía de lo dispuesto por el artículo 243 de la Constitución Política.

20. *Primero, el artículo 14 del Decreto Legislativo 1474 de 2025 reproduce sustancialmente el mismo contenido normativo del párrafo del artículo 19 de la Ley 2277 de 2022, declarado inexecutable por la Sentencia C-489 de 2023.* En efecto, tanto el párrafo 1° del artículo 19 de la Ley 2277 de 2022 –declarado inexecutable mediante la Sentencia C-489 de 2023– como el artículo 14 del Decreto Legislativo 1474 de 2025 regulan el mismo aspecto estructural del impuesto sobre la renta, a saber: el tratamiento fiscal de la contraprestación económica a título de regalía en la determinación de la renta líquida de los contribuyentes obligados a su pago. En particular, ambas disposiciones excluyen la regalía del proceso de depuración de la renta líquida, al disponer que dicha erogación no constituye costo ni deducción para efectos del impuesto sobre la renta.
21. Para efectos de evidenciar el alcance coincidente de ambas disposiciones, resulta útil contrastar directamente sus enunciados normativos relevantes:

Parágrafo 1° del artículo 19 Ley 2277 de 2022 (declarado inexecutable)	Artículo 14 Decreto Legislativo 1474 de 2025
“La contraprestación económica a título de regalía (...) no será deducible del impuesto sobre la renta ni podrá tratarse como costo ni gasto de la respectiva empresa (...)”	“La contraprestación económica a título de regalía (...) no constituye costo o deducción para los contribuyentes obligados a ella.”
El monto no deducible de las regalías pagadas en especie será el costo total de producción de los recursos naturales no renovables.	El monto no deducible de las regalías pagadas en dinero o especie será el costo total de producción de los recursos naturales no renovables asociado a la producción de la contraprestación económica a título de regalía.
Define el CTP, CP, VR y CU , con base en volumen producido y costos de producción, incluyendo extracción, recolección, tratamiento y almacenamiento.	Define el CTP, CP, VR y CU , con base en volumen producido y costos de producción, incluyendo extracción, recolección, tratamiento y almacenamiento.

22. Del contraste anterior se desprenden tres elementos relevantes para fijar el alcance normativo:
- (i) Ambas disposiciones establecen como regla general la exclusión de la regalía del proceso de determinación de la renta líquida, al calificarla expresamente como no deducible ni tratable como costo.
 - (ii) Aun cuando cada norma trae una fórmula particular, ambas disposiciones parten de la identificación y cuantificación normativa del valor económico asociado a la regalía, conforme a los parámetros aplicables en cada caso, no con el propósito de reconocerla fiscalmente como costo o gasto deducible, sino exclusivamente para determinar el monto que debe ser excluido del proceso de depuración de la base gravable del impuesto sobre la renta.
 - (iii) El efecto jurídico producido en el impuesto sobre la renta es el mismo, pues la regalía incrementa la renta líquida gravable, pese a tratarse de una erogación a favor del Estado que es obligatoria e inherente a la actividad productiva.

23. Así, desde el punto de vista de su alcance normativo, tanto la disposición legal declarada inexecutable como la disposición objeto de control inciden sobre el mismo elemento estructural del tributo y producen el mismo efecto jurídico inmediato sobre los contribuyentes, esto es, la exclusión de la contraprestación económica a título de regalía como factor de depuración de la renta líquida.
24. *Segundo, la ratio decidendi de la Sentencia C-489 de 2023 proscribire, como regla constitucional vinculante, la posibilidad de excluir la regalía del proceso de determinación de la renta líquida cuando dicha exclusión desconoce su carácter de minoración estructural y conduce a la construcción de una base gravable artificial, razón por la cual el legislador – ordinario o excepcional– se encuentra constitucionalmente impedido para reproducir esa prohibición.* Mediante la Sentencia C-489 de 2023, la Corte Constitucional resolvió una demanda formulada en contra del párrafo 1° del artículo 19 de la Ley 2277 de 2022, que prohibía deducir de la base gravable del impuesto sobre la renta la contraprestación económica a título de regalía por la explotación de recursos naturales no renovables (RNNR), y tratar ese pago como un costo o gasto de la respectiva empresa. A juicio del accionante, la norma vulneraba el principio de equidad tributaria previsto en el artículo 95.9 de la Constitución Política porque grava un gasto como si fuera una utilidad y, por tanto, lo incluye en la renta líquida gravable, a pesar de que aquel no incrementa el patrimonio del contribuyente.
25. Con fundamento en lo anterior, la Corte formuló el siguiente problema jurídico: *¿la prohibición de deducir el pago por concepto de regalías de la renta bruta viola los principios de equidad y justicia tributaria porque la renta líquida gravable así configurada impone una carga tributaria desproporcionada respecto de la capacidad contributiva de los sujetos obligados?* Cabe precisar que la Corte también se planteó si dicha prohibición desconocía los principios de equidad y justicia tributaria al prever un trato diferenciado entre quienes pagan las regalías en dinero y quienes lo hacen en especie. **Luego, respecto de cada uno de los problemas proporcionó unas consideraciones y una solución específica que, en todo caso, llevaron a la misma determinación: la prohibición de la deducibilidad de la regalía por la explotación de RNNR es inconstitucional.**
26. Frente al primer problema jurídico, la Corte señaló que “las regalías que se pagan por la explotación de recursos naturales no renovables no corresponden a una erogación discrecional del contribuyente, sino a un pago obligatorio que tiene por fuente un deber previsto en el artículo 360 de la Constitución Política, sin el cual es imposible desarrollar la actividad económica de exploración y explotación de los recursos naturales no renovables. En este sentido, no incrementan el patrimonio del contribuyente”. Por ello, la Sala concluyó que “la deducción de las regalías opera como una minoración estructural”. Dado que las regalías pueden llegar al 25% del precio del producto explotado a boca de pozo, boca o borde de mina, y en razón a que es imprescindible para el desarrollo de la actividad económica, la Corte estimó que **“prohibir su deducción desconocía la capacidad contributiva de los sujetos obligados; y, además, podría desconocer las expectativas legítimas de las empresas explotadoras de RNNR que suscribieron contratos e hicieron inversiones antes de la**

promulgación de la Ley 2277 de 2022¹³. (Énfasis propio). De este modo, la Corte concluyó que la deducción de las regalías constituye un elemento estructural indispensable para que la base gravable del impuesto sobre la renta refleje la capacidad contributiva real del sujeto pasivo.

27. Además, para declarar la inconstitucionalidad de la prohibición de deducibilidad de las regalías, la Corte señaló que, “en periodos de precios bajos, la prohibición de deducción de las regalías, tal como fue adoptada, es decir de forma permanente y sin condicionamientos, excepciones, o reglas de compensación, aumenta artificialmente la base gravable de forma que hace confiscatorio el impuesto. Esto, por cuanto no prevé garantías de no confiscación para aquellos eventos en los que el aumento artificial de la base gravable, derivado de la prohibición de deducción de las regalías, aumenta el impuesto a cargo cuando la actividad económica reporta pérdidas”¹⁴. De hecho, la Corte afirmó que “en periodos de precios bajos, se ha observado que estas empresas generan pérdidas o muy bajas utilidades”, por lo cual “la prohibición puede acarrear que el impuesto de renta capture toda la utilidad del negocio, o que incluso genere un sobrecosto que aumente las pérdidas experimentadas por efecto de los precios bajos”¹⁵.
28. Asimismo, la Corte indicó que, “pese a que en los últimos siete años las empresas dedicadas a la explotación de RNNR experimentaron periodos de precios bajos que disminuyeron considerablemente su utilidad, o incluso dieron lugar a pérdidas, la disposición acusada no prevé ninguna condición que evite que el aumento de la base gravable del impuesto de renta derivada de la prohibición de deducción de las regalías haga confiscatorio el impuesto durante esos periodos”. En este sentido, precisó que “la norma acusada no prevé ‘garantías tributarias contra la confiscación’, que eviten la absorción absoluta o excesiva de la renta o que permitan evidenciar la ausencia de esta durante las vigencias fiscales que coincidan con los periodos de precios bajos”.
29. Finalmente, la Corte observó que “durante esos periodos, es decir, cuando los precios son bajos, la prohibición de deducción de las regalías aumenta artificialmente la base gravable de forma que puede simular la existencia de utilidad. Esta simulación daría lugar al pago del impuesto, pese a que realmente la operación generó pérdidas. O bien, aumentaría la carga impositiva al punto de hacer nula la inversión”, desconociendo de manera directa la prohibición de confiscatoriedad en tanto faceta del principio de equidad tributaria.
30. De estas consideraciones se desprende, con total claridad, la *ratio decidendi* de la Sentencia C-489 de 2023, según la cual, la exclusión de las regalías del proceso de determinación de la renta líquida, al desconocer su carácter de minoración estructural, permite que el impuesto sobre la renta grave utilidades inexistentes o artificialmente incrementadas, sin reflejar la capacidad contributiva real del sujeto pasivo y sin contar con garantías suficientes para evitar resultados confiscatorios o económicamente irrazonables. Por tanto, resulta constitucionalmente inadmisibles –y se encuentra prohibido por el artículo 243 de la Constitución Política– reproducir una regulación que, como regla general, excluya la regalía

¹³ Fundamento jurídico 356.

¹⁴ Fundamento jurídico 357.

¹⁵ Fundamento jurídico 266.

de la depuración de la renta líquida y produzca el mismo efecto normativo que la Corte Constitucional declaró contrario a la Constitución. Esto es así, indistintamente si se establece una fórmula para la aplicabilidad de la prohibición cuando el pago de la regalía se hace en especie o en dinero, pues las razones de la decisión se fundamentaron principalmente en las deficiencias constitucionales que genera desde la *equidad tributaria*, impedir a una industria deducir un costo estructural, obligatorio, e inherente a su actividad productiva. Además, un costo que de ninguna manera puede atribuirse a su patrimonio, porque por mandato constitucional le pertenece al Estado. Esta fue justamente la primera conclusión a la que llegó la Corte en el primer problema jurídico planteado y esta inequidad persiste en la redacción del artículo 14 examinado. Por tal razón en el presente caso, es preciso atenerse a lo resuelto en la Sentencia C-489 de 2023, según la cual “la [prohibición de deducibilidad de las regalías] es inexecutable porque prevé un aumento de la carga impositiva sin contemplar garantías tributarias contra la confiscación en periodos de precios bajos. Estos periodos reducen sustancialmente la renta de las empresas dedicadas a la explotación de RNNR o, incluso, les generan importantes pérdidas”¹⁶.

31. Tercero, aun cuando el artículo 14 del Decreto Legislativo 1474 de 2025 incorpora un párrafo que permitiría la deducción de la regalía en un escenario específico, los efectos que llevaron a la corte a declarar la inexecutable del artículo 19 de la Ley 2277 de 2022 se mantienen incólumes. La Corte fue enfática en señalar que el vicio constitucional se producía cuando el diseño normativo impedía al sistema tributario captar adecuadamente la realidad económica del contribuyente, al excluir un costo obligatorio e indispensable para la obtención de la renta, con el efecto de simular una capacidad contributiva que no existe o que se encuentra sustancialmente disminuida. Esta *ratio decidendi*, que constituye la parte vinculante de la decisión, se mantiene íntegramente frente al artículo 14 del Decreto Legislativo 1474 de 2025, aun cuando dicha disposición incorpora un párrafo que permitiría la deducción de la regalía en un escenario específico, pues dicho párrafo no redefine el tratamiento estructural de la regalía ni altera la regla general de exclusión que fue declarada inexecutable, pues no evita lo que la Corte resolvió inconstitucional: una “carga excesiva” de la renta.
32. En efecto, el párrafo del artículo 14 *ibidem* no altera el diseño normativo examinado por la Corte, por cuanto no reconoce la regalía como minoración estructural del impuesto, y mantiene como regla general su exclusión del proceso ordinario de determinación de la renta líquida, autorizando teóricamente su deducción únicamente en el evento extremo en el que, como consecuencia de la prohibición y de la reducción de precios, se configure simultáneamente una renta líquida gravable positiva y la inexistencia absoluta de excedente económico.
33. Esta excepción es insuficiente desde la perspectiva constitucional, porque no impide que, en una amplia gama de escenarios –*incluidos aquellos en los que la utilidad real es mínima, marginal o severamente reducida*– la base gravable continúe construyéndose sobre una ficción económica. En tales casos, como lo mostraremos adelante, conforme a la sentencia dictada por la Corte Constitucional, la prohibición de deducción que introduce el Gobierno en la emergencia económica sigue produciendo exactamente el efecto que la Corte consideró

¹⁶ Fundamento jurídico 276.

inconstitucional; esto es, el aumento artificial de la base gravable mediante la eliminación de una minoración estructural –*fundada en el principio de equidad tributaria*–, con la consecuente imposición de una carga tributaria desproporcionada y, por tanto, confiscatoria, frente a la capacidad contributiva real del contribuyente.

34. En otras palabras, el párrafo, a diferencia de lo que sostiene el Gobierno Nacional, no introduce una garantía, siquiera mínima, contra la tributación de rentas inexistentes, –o artificiales, en los términos expuestos por la Corte– sino una corrección que, en gracia de discusión y partiendo de todo un ejercicio interpretativo, a lo sumo evitaría sólo uno de los distintos escenarios confiscatorios de la medida. Sin embargo, la *ratio decidendi* de la Sentencia C-489 de 2023 no se limita a proscribir ese único escenario de confiscatoriedad, sino que exige que la determinación de la renta líquida consulte de manera efectiva la capacidad económica del sujeto pasivo, de manera que la tributación no se lleve a escenarios de tributación desproporcionada, los cuales se dan cuando se capturan la totalidad de las utilidades del negocio, se profundiza la condición de pérdida de una compañía que ya está en situación de pérdidas, e incluso cuando habiendo utilidad esta es tan mínima que hace inviable el negocio. Este estándar constitucional sigue siendo desconocido por la “nueva” disposición. Por ello, el efecto normativo que la Corte quiso proscribir mediante la declaratoria de inexecutable –la construcción de una base gravable artificial por la exclusión de la regalía como costo estructural– se mantiene incólume en relación con el artículo 14 del Decreto Legislativo 1474 de 2025, lo que impone la aplicación de la misma conclusión de inconstitucionalidad por identidad material y extensión de la *ratio decidendi*.
35. La subsistencia del vicio constitucional descrito puede apreciarse con mayor claridad a partir del siguiente ejercicio ilustrativo, que permite evidenciar los efectos económicos y tributarios que el diseño normativo produce en escenarios plausibles y recurrentes de la actividad minera. En particular, el siguiente ejemplo permite verificar desde una perspectiva económica y tributaria, que el efecto normativo que fundamentó la declaratoria de inexecutable de la disposición anterior subsiste bajo el artículo 14 del Decreto Legislativo 1474 de 2025, pese a la incorporación del párrafo, lo que confirma la identidad material entre ambas regulaciones. Veamos los siguientes ejercicios:
36. **I. La norma mantiene rasgos confiscatorios, con independencia del comportamiento del precio de venta.**
- (i) **Escenario A:** Para una compañía cuyos costos se aproximan al 78% de sus ingresos, la no deducibilidad le puede representar una reducción de sus utilidades en una cifra cercana al 28%, afectando sin duda alguna su rentabilidad y el retorno esperado de sus inversiones, pero manteniendo una condición de ganancia antes y después de la aplicación del artículo 14.
- (ii) **Escenario B:** Para una compañía cuyos costos se aproximan al 92,5% de sus ingresos, la no deducibilidad captura el 100% de las utilidades empresariales de tal manera que antes de la aplicación del artículo su utilidad era positiva y después de aplicar la restricción cae es cero.

- (iii) **Escenario C:** Para una compañía cuyos costos se aproximan al 95% de sus ingresos, la no deducibilidad captura el 100% de las utilidades y genera una pérdida en el resultado.
- (iv) **Escenario D:** Para una compañía cuyos costos superan sus ingresos, que con base en las cifras publicadas por la Superintendencia de Sociedades, efectivamente sucedió en 2024, en el 12% de las compañías de carbón, la no deducibilidad establecida profundiza una situación de pérdida.

Precio	100	100	100	100
Producción	1	1	1	1
	Escenario A	Escenario B	Escenario C	Escenario D
Ingresos	100,0	100,0	100,0	100,0
Costos	78,0	92,5	95,0	120,0
Costos no deducibles (Artículo 14, D. 1474/2025)	11,7	13,9	14,3	18,0
Renta líquida (antes del D. 1474/2025)	22,0	7,5	5,0	-20,0
Renta líquida (después del D. 1474/2025)	33,7	21,4	19,3	-2,0
Impuesto de renta (antes del D. 1474/2025)	7,7	2,6	1,8	-7,0
Impuesto de renta (después del D. 1474/2025)	11,8	7,5	6,7	-0,7
Utilidad (antes del D. 1474/2025)	14,3	4,9	3,3	-13,0
Utilidad (después del D. 1474/2025)	10,2	0,0	-1,7	-19,3
Efecto				
Escenario A: Reducción del 28% de las utilidades				
Escenario B: Confiscatoriedad de las utilidades. Captura la totalidad de las utilidades sin generar pérdida				
Escenario C: Confiscatoriedad de las utilidades. Captura la totalidad de las utilidades y genera una pérdida.				
Escenario D: Profundiza la condición de pérdida de la compañía				

37. Estos escenarios no son especulativos, son la representación de la realidad contable establecida para el sector en el 2024 (últimas cifras disponibles en la Superintendencia de Sociedades), y evidencian tanto la asimetría en el trato que genera la norma entre contribuyentes similares, que por una razón u otra tienen una condición distinta en su estructura de costos, como la confiscatoriedad de la norma prevista bajo los escenarios B y C, y la profundización de la pérdida patrimonial en el escenario D.
38. A los escenarios modelados anteriormente no les es aplicable el párrafo previsto en el artículo 14 del Decreto Legislativo 1474, toda vez que se realiza incluso bajo el supuesto que no existe una modificación en los precios internacionales que active la condición establecida en el párrafo. Esto quiere decir entonces que el párrafo propuesto por el Gobierno no “corrige” ni podrá corregir la inequidad que genera la prohibición de la deducibilidad de las regalías, ya que la inequidad se produce precisamente por prohibir la deducción de un costo estructural de la actividad económica.
39. Vale la pena resaltar que el mencionado párrafo dispone que *“la regalía pagada [solo] podrá ser reducida en aquellas coyunturas en que, debido a una reducción de los precios de venta de los recursos naturales no renovables, la prohibición de deducción de las regalías prevista en este artículo implicaría que exista una renta líquida gravable a pesar de que la empresa no haya obtenido ningún excedente económico”*. (Énfasis propio).

40. El ejercicio anterior muestra cómo la sola aplicación de la norma (sin el párrafo) genera ya una situación de inequidad y desproporcionalidad en el mismo grupo de contribuyentes, de manera que aún en escenarios de precios “normales” la prohibición de deducir las regalías sigue produciendo tratos inequitativos.
41. Es más, aún si en gracia de discusión se entendiera que el párrafo puede aplicarse –a pesar de su vaguedad–, este solo aplicaría para el escenario C, manteniendo la inequidad de los otros 3 escenarios y la confiscatoriedad del escenario B, en el cual la utilidad económica se torna nula como resultado exclusivo del diseño normativo. Por tanto, se concluye, como lo hizo la Corte en la Sentencia C-489 de 2023, que la disposición no prevé suficientes garantías para proscribir escenarios de confiscatoriedad frente a los contribuyentes, lo cual impone adoptar la misma decisión, esto es, la inexecutable de la norma.
42. **II. La norma demandada sigue sin impedir situaciones de confiscatoriedad en época de precios bajos.**

Precio	100	88,6	87
Producción	1	1	1
	Escenario A	Escenario B	Escenario C
Ingresos	100,0	88,6	87,0
Costos	82,0	82,0	82,0
Costos no deducibles (Artículo 14, D. 1474/2025)	12,3	12,3	12,3
Renta líquida (antes del D. 1474/2025)	18,0	6,6	5,0
Renta líquida (después del D. 1474/2025)	30,3	18,9	17,3
Impuesto de renta (antes del D. 1474/2025)	6,3	2,3	1,8
Impuesto de renta (después del D. 1474/2025)	10,6	6,6	6,1
Utilidad (antes del D. 1474/2025)	11,7	4,3	3,3
Utilidad (después del D. 1474/2025)	7,4	0,0	-1,1
Efecto			
Escenario A: Reducción del 37% de las utilidades			
Escenario B: Confiscatoriedad de las utilidades. Captura la totalidad de las utilidades sin generar pérdida			
Escenario C: Confiscatoriedad de las utilidades. Captura la totalidad de las utilidades y genera una pérdida. Para el pago de la obligación tributaria se hace necesario acudir a endeudamiento, descapitalización o liquidación de activos.			

43. Estos escenarios que reflejan una situación de reducción de precios, reafirman cómo el párrafo incluido en el Decreto 1474 es insuficiente debido a que no resuelve los problemas de confiscatoriedad en precios bajos señalados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-489 de 2023. En el escenario A, está capturándose sólo como consecuencia de la prohibición de deducibilidad de regalías el 37% de las utilidades del contribuyente y en el escenario B y C se está capturando la totalidad de dicha utilidad.
44. La fórmula establecida por el Decreto 1474 implica una afectación fiscal aún más gravosa que la planteada en la Ley 2277. Por lo tanto, si era inexecutable la no deducibilidad de la Ley 2277, lo es con mayor razón, la del Decreto 1474.

45. A manera de conclusión de este punto, en todos los escenarios analizados se sigue manteniendo el problema de confiscatoriedad que fue objeto de reproche por parte de la Corte Constitucional: se está incrementando artificialmente la base de tributación de los contribuyentes, lo cual resulta en una profundización de las pérdidas ya sufridas, una captura de las pocas utilidades percibidas o (en el mejor de los casos, que no es el que representa la situación actual del sector) una reducción sustancial de éstas.
46. Como se observa, incluso bajo la aplicación del párrafo previsto en el artículo 14 del Decreto Legislativo 1474 de 2025, la prohibición de deducción de las regalías continúa produciendo una base gravable artificial que no corresponde a la capacidad contributiva real del contribuyente. Estos ejemplos confirman, en términos económicos y tributarios, que el efecto normativo que la Corte Constitucional proscribió en la Sentencia C-489 de 2023 permanece intacto, lo que refuerza la conclusión de inexecutable por identidad material y reproducción de una regulación previamente expulsada del ordenamiento jurídico. De este modo se evidencia por qué el citado artículo 14 viola la cosa juzgada material.
47. Por último, resulta indispensable destacar que el respeto por la cosa juzgada constitucional no constituye una formalidad vacía ni una exigencia meramente procesal, sino un pilar estructural del Estado de Derecho y de la supremacía de la Constitución. Las decisiones adoptadas por la Sala Plena de la Corte Constitucional, como la Sentencia C-489 de 2023, tienen un carácter definitivo, vinculante y erga omnes, esto es oponible a todos los ciudadanos y a todos los órganos del Estado, por tanto, obliga no solo al Ejecutivo –incluso cuando actúa al amparo de un estado de excepción, sino también al legislador ordinario y a todas las autoridades públicas, sin excepción alguna. Permitir que, bajo el ropaje de una coyuntura excepcional, como lo es, la declaratoria de una emergencia económica se reproduzca el contenido normativo que la Corte ha expulsado del ordenamiento por razones de fondo, implicaría una afrenta directa a la cosa juzgada constitucional, conllevaría a relativizar la autoridad del juez constitucional y a erosionar la confianza en la estabilidad del orden jurídico y judicial.
48. En cualquier escenario normativo, ordinario o excepcional, la consecuencia debe ser la misma: estarse a lo resuelto por la Corte Constitucional. Lo contrario supondría aceptar que las garantías diseñadas por la Constitución para preservar el equilibrio entre poderes y la vigencia efectiva de los derechos pueden ser neutralizadas mediante decisiones unilaterales coyunturales, lo cual resulta incompatible con los fundamentos mismos del constitucionalismo democrático. Esto configuraría una herramienta altamente peligrosa en manos de este o de cualquier Gobierno.

Examen material del Decreto Legislativo 1474 de 2025

49. En esta sección examinaremos el cumplimiento de los requisitos materiales que, conforme a la Constitución Política y a la LEEE, condicionan la validez de los decretos legislativos expedidos al amparo de un estado de emergencia. En concreto, se demostrará que el Decreto Legislativo 1474 de 2025 no satisface los juicios de **(A) motivación suficiente**, **(B) conexidad material**, **(C) finalidad** y **(D) no contradicción específica**. Conviene reiterar que nuestro análisis se concentra en la prohibición de no deducibilidad de las regalías, prevista en el artículo 14 del decreto legislativo, así como el impuesto especial para la estabilidad, regulado

en los artículos 8 a 13 del mismo decreto. Esto, sin perjuicio de la inexecutable integral del Decreto Legislativo 1474 de 2025, de la que estamos plenamente convencidos, entre otras razones, por la falta de cumplimiento de requisitos formales que se explicó inicialmente.

A. Juicio de motivación suficiente

50. Conforme a la jurisprudencia constitucional, a la luz de este juicio, la Corte debe determinar si el Presidente ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas¹⁷. Según la Corte, esta motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas¹⁸, pero sobre todo respecto de aquellas que limitan derechos constitucionales¹⁹. Esto, por cuanto el artículo 8 de la LEEE instituye que los “decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales”²⁰.
51. Desde la perspectiva de este estándar, no basta con que en la motivación del decreto se incluya una enunciación genérica de dificultades fiscales ni se haga una invocación abstracta de la garantía de derechos fundamentales de los ciudadanos. En su lugar, el Ejecutivo está obligado a explicar, de manera concreta y comprobable, por qué las medidas ordinarias resultan insuficientes y por qué las disposiciones excepcionales adoptadas constituyen la respuesta constitucionalmente necesaria y adecuada para conjurar la presunta crisis.
52. En este contexto, el Decreto Legislativo 1474 de 2025, en particular la prohibición de deducibilidad de las regalías (art. 14) y la creación del impuesto especial para la estabilidad fiscal (arts. 8 a 13), no satisfacen el juicio de motivación suficiente. Esto es así, porque si bien el Gobierno invoca de manera general la existencia de una crisis fiscal y afirma haber agotado los mecanismos ordinarios a su alcance, no presenta razones suficientes, específicas y verificables que justifiquen la adopción de estas medidas tributarias excepcionales, tal como lo exige la Constitución y la LEEE.
53. Los considerandos del Decreto Legislativo 1474 de 2025 se limitan a afirmar que “*el Gobierno nacional adelantó todas las medidas ordinarias a su alcance en materia legal y reglamentaria con el fin de generar los recursos necesarios*”, sin ofrecer una demostración mínimamente rigurosa que respalde dicha afirmación. De hecho, esta afirmación, lejos de constituir una motivación suficiente, constituye un recurso meramente retórico, que, por tanto, elude el análisis detallado de las alternativas constitucionales disponibles, así como su agotamiento, y desplaza indebidamente la carga argumentativa hacia el juez constitucional. En efecto, el Gobierno no estableció la existencia de razones suficientes para adoptar las medidas tributarias mencionadas, a saber: la prohibición de deducibilidad de las regalías (art. 14) y la creación del impuesto especial para la estabilidad fiscal (arts. 8 a 13), el cual, conviene precisar: no constituye un “nuevo impuesto”, sino que, tal y como se muestra adelante, es la prórroga del impuesto especial para el Catatumbo, en tanto es formal y materialmente idéntico

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-466 de 2017. Asimismo, ver las sentencias C-722 de 2015 y C-194 de 2011.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-753 de 2015: “en el caso de que la medida adoptada no limite derecho alguno resulta menos exigente, aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique”.

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencias C-467 de 2017, C-466 de 2017, C-434 de 2017, C-409 de 2017, C-241 de 2011, C-227 de 2011, C-224 de 2011 y C-223 de 2011.

²⁰ Artículo 8 de la Ley 137 de 1994.

a este. En otras palabras, el Gobierno Nacional no explica por qué razones suficientes, específicas y verificables: (i) las medidas ordinarias no permiten enervar la pretendida crisis fiscal; (ii) ni por qué la prohibición de deducibilidad de las regalías y la creación del impuesto especial para la estabilidad fiscal son, en conjunto con las otras, las únicas que le permiten superar la supuesta emergencia.

54. Al respecto, es importante señalar que el Gobierno Nacional contaba con múltiples mecanismos ordinarios disponibles para enfrentar la situación invocada. De hecho, el ordenamiento constitucional y legal prevé diversos instrumentos ordinarios diseñados precisamente para enfrentar escenarios de estrechez fiscal o desajuste presupuestal. La propia Constitución Política (arts. 347 y 348) anticipa escenarios de insuficiencia de ingresos y establece mecanismos ordinarios para enfrentarlos.
55. Entre otros, el Ejecutivo contaba con los siguientes mecanismos: (i) las herramientas de planeación, ajuste, aplazamiento y reprogramación del gasto público previstas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto; (ii) la posibilidad de revisar y ajustar las metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND), especialmente aquellas que, como lo advirtió el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), resultaban incompatibles con la sostenibilidad fiscal de mediano plazo; (iii) el acceso al endeudamiento interno y externo, ampliado además mediante la activación de la cláusula de escape de la regla fiscal; y (iv) la deliberación democrática con el Congreso de la República para evaluar ajustes tributarios o reordenamientos del gasto dentro del marco de la legalidad ordinaria.
56. No obstante, el Gobierno no demostró haber utilizado de manera efectiva, previa y sistemática los mecanismos ordinarios de los que disponía. Los considerandos del decreto no acreditan: (i) un ajuste estructural del gasto público, pese a las advertencias técnicas reiteradas del CARF; (ii) el uso prioritario de las facultades de aplazamiento presupuestal, aun cuando el propio Ejecutivo reconoció la existencia de ingresos contingentes e inciertos; (iii) una estrategia integral y sostenida de financiamiento multilateral; ni (iv) un proceso serio de concertación fiscal con el Congreso.
57. Es más, la evidencia reciente muestra niveles persistentemente bajos de ejecución presupuestal, especialmente en el componente de inversión, lo que revela la existencia de márgenes significativos para redireccionar recursos dentro del marco ordinario de la Hacienda Pública.
58. Esta insuficiencia no fue subsanada por las explicaciones allegadas por el Gobierno en respuesta al auto de pruebas dictado en el presente proceso por el magistrado ponente. Si bien el Gobierno, al responder la solicitud de pruebas formulada por el magistrado ponente, señaló de manera general la adopción de aplazamientos presupuestales, la activación de la cláusula de escape de la regla fiscal y la presentación de proyectos de ley de financiamiento, tales afirmaciones no permiten verificar que dichos mecanismos hubiesen sido utilizados de forma prioritaria, intensiva y hasta su límite antes de acudir a la declaratoria del estado de excepción. Tampoco se aportan elementos objetivos que acrediten que esas herramientas resultaban manifiestamente inidóneas o insuficientes para conjurar la situación fiscal invocada, ni que su empleo hubiera sido incapaz de evitar la extensión de sus efectos en el corto plazo.

59. En estas condiciones, aun si se admitiera –en gracia de discusión– la valoración de explicaciones *ex post* por parte del Gobierno Nacional, lo cierto es que estas no logran subsanar el déficit de motivación del decreto ni desvirtuar la conclusión según la cual el Gobierno no agotó los mecanismos ordinarios disponibles. Pretender suplir, mediante escritos posteriores, una carga argumentativa que debía quedar incorporada en la parte motiva del decreto legislativo resulta incompatible con las exigencias del juicio estricto de necesidad que rige el control constitucional de los estados de excepción.
60. Así, la existencia de estas herramientas, y su uso reiterado en vigencias anteriores, debilita de manera sustantiva el argumento de que el Estado carece de medios ordinarios suficientes para enfrentar el desbalance fiscal identificado. Además, la acumulación recurrente de apropiaciones no ejecutadas y rezagos presupuestales refleja que el problema no es la ausencia de instrumentos legales, sino deficiencias en la planeación y ejecución del gasto público.
61. Más aún, cuando el diagnóstico técnico disponible indica que las presiones fiscales invocadas corresponden a desequilibrios estructurales, previsibles y ampliamente advertidos, cuya corrección exige decisiones ordinarias de política fiscal y no la activación de facultades excepcionales. Desde esta óptica, no resulta constitucionalmente sostenible afirmar que los mecanismos ordinarios eran insuficientes, cuando ni siquiera fueron plenamente utilizados ni se explica, con base en razones verificables, por qué su empleo habría carecido de idoneidad para enervar la situación fiscal invocada como fundamento de la declaratoria de emergencia.
62. En este sentido, la afirmación según la cual la gestión fiscal del Gobierno entre 2022 y 2026 se habría caracterizado por una “*estricta responsabilidad fiscal*” no se encuentra acreditada en los considerandos del decreto, ni resulta compatible con el comportamiento fiscal efectivamente observado. Es de conocimiento público que la acumulación de rezagos presupuestales, la creación desmedida de empleos públicos y contratación de servicios, la subfinanciación recurrente de obligaciones legalmente exigibles, la adopción de decisiones antitécnicas y la ausencia de correctivos estructurales oportunos desvirtúan la pretendida suficiencia de la motivación ofrecida.
63. Ahora bien, el Gobierno ha hecho alusión a que lo que en realidad fundamenta la declaratoria de emergencia y la expedición de los decretos de desarrollo es la negativa del Congreso a aprobar el proyecto de ley de financiamiento. En este punto, resulta importante precisar que no existe un derecho del Gobierno a que el Congreso apruebe los proyectos de ley que presenta, y menos aun cuando se trata de iniciativas de naturaleza tributaria. La posibilidad real de que dichas propuestas sean debatidas, modificadas o rechazadas es una manifestación esencial del principio democrático y de la separación de poderes. Por tanto, pretender que la negativa legislativa constituya, por sí misma, un factor habilitante del ejercicio de poderes excepcionales supone una inversión inadmisibles de la lógica constitucional, en la que el estado de excepción deja de ser un último recurso frente a hechos sobrevinientes y extraordinarios para convertirse en un mecanismo de elusión del debate legislativo.
64. Además, en cuanto a la previsibilidad, la posibilidad de que el Congreso no aprobara una ley de financiamiento no puede considerarse un evento inesperado. La experiencia reciente

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

65. Desde el análisis económico, este tipo de riesgo es endógeno a la gestión fiscal y no puede ser reinterpretado *ex post* como un choque exógeno sobreviniente. La no materialización de ingresos contingentes refleja una decisión institucional, ya sea del Congreso o del control constitucional, dentro de sus competencias ordinarias, y no un hecho que perturbe o amenace perturbar en forma grave e inminente el orden económico del país, en los términos exigidos por el artículo 215 de la Constitución Política²¹.
66. Esta conclusión resulta particularmente relevante desde la perspectiva constitucional, pues evidencia que el presupuesto fáctico invocado por el Gobierno no solo carece de imprevisibilidad, sino que surge directamente del funcionamiento ordinario del sistema de frenos y contrapesos. En consecuencia, el estado de excepción sobre el cual se soporta la expedición de las medidas tributarias bajo revisión, no se activa como respuesta a un evento extraordinario, sino como reacción frente al ejercicio legítimo de competencias democráticas por parte del Congreso.
67. Esta lectura se ve confirmada cuando se advierte que varias de las medidas tributarias adoptadas en el Decreto Legislativo 1474 de 2025 reproducen total o parcialmente disposiciones contenidas en proyectos de ley de financiamiento que el Congreso decidió no aprobar. Esto, sin lugar a duda, refuerza la conclusión de que el estado de excepción fue utilizado, no para conjurar una crisis inmediata e irresistible, sino para usurpar competencias legislativas expresamente negadas por el órgano representativo, en abierta tensión con el principio democrático. Representa un abuso de los estados de excepción usurpar las competencias del Congreso para imponer, mediante decreto legislativo, medidas tributarias que el Congreso ha declinado imponer.
68. Por último, conviene señalar que la tesis de la insuficiencia de los mecanismos ordinarios resulta internamente contradictoria si se considera que el propio Gobierno activó la cláusula de escape de la regla fiscal y con ello amplió deliberadamente sus márgenes de déficit y endeudamiento. No resulta jurídicamente coherente sostener, de un lado, que el ordenamiento permitió flexibilizar las reglas fiscales estructurales y, de otro lado, que no existían instrumentos ordinarios para enfrentar la situación fiscal invocada. La activación de dicha

²¹ Luis Fernando Mejía, *Análisis técnico económico sobre la procedencia de la declaratoria de emergencia económica y social. Decreto Legislativo 1390 del 22 de diciembre de 2025*, documento técnico elaborado para la Asociación Colombiana de Minería. Enero de 2026. En un concepto técnico elaborado por Luis Fernando Mejía para la Asociación Colombiana de Minería –en el cual evalúa, desde una perspectiva estrictamente económica, los hechos invocados por el Gobierno Nacional como sobrevinientes–, el ex director de Fedesarrollo concluye que estos corresponden a presiones fiscales estructurales, previsibles y manejables mediante instrumentos ordinarios de política fiscal, sin que se configure una perturbación grave e inminente del orden económico.

cláusula demuestra que el sistema constitucional respondió otorgando un mayor espacio de maniobra dentro de la legalidad. Esta circunstancia, per se, desvirtúa la alegada necesidad de acudir a poderes excepcionales²².

69. Peor aún, esta falta de coherencia se acentúa si se examinan decisiones recientes de política económica adoptadas por el propio Gobierno. En particular, el incremento del salario mínimo en un 23 % para la vigencia 2026 implica efectos fiscales significativos y de carácter permanente, que se proyectan sobre múltiples rubros del gasto público, como el gasto pensional, los salarios del sector público y las transferencias y subsidios indexados. Resulta difícil conciliar la adopción de una medida de alto impacto fiscal estructural con la afirmación de que el Estado enfrentaba, de manera simultánea, una emergencia económica inminente que exigía ajustes extraordinarios y urgentes. Esta inconsistencia debilita la credibilidad del diagnóstico de emergencia y refuerza la conclusión según la cual las presiones fiscales invocadas responden a decisiones estructurales de política pública, y no a la ocurrencia de choques sobrevinientes, imprevisibles o irresistibles que habiliten el uso de poderes excepcionales.
70. En suma, el Gobierno Nacional no presentó razones suficientes, específicas y verificables para justificar las medidas tributarias adoptadas. En particular, esto es válido sobre la prohibición de deducibilidad de las regalías y la creación del impuesto especial para la estabilidad fiscal. La motivación ofrecida es genérica, no es demostrable y omite el análisis riguroso de las alternativas constitucionales disponibles, por lo que no satisface el estándar exigido por el juicio de motivación suficiente. Este vicio, por sí mismo, debería llevar por lo menos a la declaratoria de inexecutable de los artículos 8 al 14 del decreto *sub examine*.
71. La insuficiencia de la motivación ofrecida por el Gobierno se ve corroborada de manera contundente por el propio Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), en su respuesta al auto de pruebas decretado por esta Corte en el control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1390 de 2025 (RE-387), cuyas conclusiones resultan particularmente relevantes por tratarse del órgano técnico independiente encargado legalmente de evaluar la sostenibilidad de las finanzas públicas.
72. En efecto, el CARF fue enfático en señalar que la situación fiscal de Colombia es crítica e insostenible, y que su manejo exige medidas estructurales y no transitorias, precisando que la causa del desequilibrio fiscal radica en “*la incoherencia entre la dinámica de los ingresos permanentes y los gastos recurrentes*”, así como en problemas persistentes de planeación fiscal que han acentuado los retos de sostenibilidad de la deuda. De manera expresa, el Comité advirtió que la institucionalidad fiscal y presupuestal colombiana contempla mecanismos claros para enfrentar escenarios de presupuestos desfinanciados y el archivo de leyes de financiamiento, sin necesidad de acudir a medidas excepcionales de naturaleza tributaria.
73. Esta conclusión es particularmente relevante, pues desvirtúa de raíz la premisa central del Decreto Legislativo 1474 de 2025, según la cual, no existirían instrumentos ordinarios suficientes para conjurar la situación fiscal invocada. Por el contrario, el CARF señala que la

²² Ibid.

elevada inflexibilidad del gasto debe ser gestionada por medio de reformas discutidas en el Congreso de la República y mediante decisiones administrativas, y no mediante decretos legislativos de emergencia que introducen tributos transitorios para financiar gastos de carácter permanente.

74. Más aún, el CARF advirtió expresamente que “*los impuestos decretados en el marco de la Emergencia Económica financian transitoriamente gastos en su mayoría permanentes*”, lo cual pone en evidencia una fractura directa entre el diseño de las medidas adoptadas y la naturaleza estructural del problema fiscal. Esta constatación resulta determinante para el juicio de motivación suficiente, pues demuestra que las medidas tributarias cuestionadas no están razonablemente orientadas a conjurar la causa del desequilibrio, sino a diferir temporalmente sus efectos. Esto, desde luego, agrava el problema de fondo.
75. El diagnóstico del CARF también revela fallas graves y reiteradas en la planeación fiscal del Gobierno, incompatibles con la afirmación de una gestión caracterizada por la “*estricta responsabilidad fiscal*”. Según el Comité, mientras que el Marco Fiscal de Mediano Plazo (en adelante: MFMP) de 2024 proyectaba para 2025 un balance primario de -0,5% del PIB, la estimación real del CARF es que dicho balance habría cerrado en -3% del PIB, es decir, con 2,5 puntos porcentuales más de déficit. De manera similar, el MFMP de 2023 preveía un balance primario neutro para 2024, cuando en la realidad este fue de -2,4% del PIB.
76. Estas desviaciones no solo son cuantitativamente significativas, sino atípicas en comparación con periodos anteriores, lo que evidencia un deterioro sustancial en la credibilidad y consistencia de los instrumentos de programación fiscal. A ello se suma la existencia de discrepancias marcadas entre el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, aprobados con apenas un mes de diferencia, lo cual, como lo señala el CARF, resulta llamativo y no había ocurrido en los años 2022 y 2023.
77. Asimismo, el Comité identificó una sobrestimación sistemática de los ingresos desde 2022, reflejada en que el valor aforado ha sido consistentemente superior al recaudo efectivo. El caso más insólito se presentó en 2024, cuando el recaudo fue COP 72,2 billones inferior al programado en el Presupuesto General de la Nación, acompañado de una reducción interanual de COP 18,1 billones en ingresos tributarios. Esta situación, lejos de ser imprevisible, obedeció –como lo advirtió oportunamente el CARF– a una normalización del recaudo tras un aumento atípico en 2023, impulsado por factores transitorios como los altos precios de las materias primas.
78. Este conjunto de elementos técnicos permite concluir que la crisis fiscal invocada no es el resultado de un hecho súbito, irresistible o imprevisible, sino de decisiones de política fiscal, errores de planeación y la ausencia de correctivos estructurales oportunos, circunstancias que no habilitan constitucionalmente el uso de poderes excepcionales ni justifican la imposición de cargas tributarias.
79. En consecuencia, lejos de acreditar que el Gobierno agotó los mecanismos ordinarios disponibles o que actuó bajo una lógica de responsabilidad fiscal, la evidencia técnica del CARF demuestra exactamente lo contrario: el Ejecutivo optó por medidas transitorias y

excepcionales para enfrentar problemas estructurales, eludiendo los canales democráticos y administrativos ordinarios previstos por la Constitución. Esta consideración confirma la conclusión de que el decreto *sub examine*, y en particular, los artículos 8 a 14, no se satisfacen el juicio de motivación suficiente, porque las razones ofrecidas por el Gobierno no son específicas, verificables, suficientes, idóneas, necesarias ni proporcionales para justificar la prohibición de deducibilidad de las regalías y la creación del impuesto especial para la estabilidad fiscal.

B. Juicio de conexidad material

80. El juicio de conexidad material está previsto en los artículos 215 de la Constitución Política y 47 de la LEEE. A la luz de este juicio, la Corte Constitucional debe verificar si las medidas adoptadas en un decreto legislativo guardan una relación directa, específica y funcional con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. En particular, la jurisprudencia constitucional ha precisado que la conexidad material debe evaluarse desde dos perspectivas: (i) *interna*, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expuestas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente (Decreto Legislativo 1474 de 2025)²³ y (ii) *externa*, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica (Decreto Legislativo 1390 de 2025)²⁴.
81. Conforme a lo anterior, las medidas tributarias consistentes en la prohibición de deducibilidad de las regalías (art. 14) y en la creación del impuesto especial para la estabilidad fiscal (arts. 8 a 13) no satisfacen el juicio de conexidad material interna, por cuanto no guardan una relación ni funcional, ni inmediata, ni eficaz con las razones invocadas por el Gobierno Nacional para justificar su adopción. En concreto, estas medidas no guardan conexidad material interna con el objetivo de recaudo inmediato invocado por el Gobierno, por las razones que se exponen a continuación.
82. *Primero, la prohibición de deducibilidad de las regalías no guarda conexidad material interna con el objetivo de recaudo inmediato invocado por el Gobierno Nacional.* De manera previa se explicó que la prohibición de deducibilidad de las regalías prevista en el artículo 14 del Decreto Legislativo 1474 de 2025 desconoce de forma directa la cosa juzgada constitucional fijada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-489. Este vicio sería suficiente para declarar la inexecutable de la disposición. Sin embargo, además de lo anterior, esta medida carece de conexidad interna. En efecto, en los considerandos del Decreto Legislativo 1474 de 2025, el Gobierno Nacional sostiene que las medidas tributarias adoptadas buscan “implementar acciones inmediatas (...), orientadas al aumento de los ingresos corrientes en el menor tiempo posible”, habida cuenta de la urgencia fiscal derivada

²³ Corte Constitucional, Sentencia C-409 de 2017. “La conexidad interna refiere a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente”. Asimismo, ver la sentencia C-434 de 2017.

²⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-724 de 2015. “La conexidad en el control de constitucionalidad de los Decretos legislativos dictados con base en la declaratoria del estado de emergencia social, económica y ecológica, se dirige entonces a verificar determinadas condiciones particulares, relacionadas con la vinculación de los objetivos del Decreto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, y con los hechos que la ocasionaron”. Asimismo, ver la sentencia C-701 de 2015.

de la emergencia económica declarada. Sin embargo, la prohibición de deducibilidad de las regalías prevista en el artículo 14 del decreto legislativo no es un instrumento idóneo para generar ingresos inmediatos. Lo anterior, por cuanto no constituye un tributo autónomo ni un gravamen de causación instantánea. En cambio, constituye una modificación estructural en la determinación de la renta líquida del impuesto sobre la renta. Esto rompe de manera evidente la coherencia interna entre el diagnóstico formulado por el Gobierno Nacional y la medida adoptada.

83. Para comprender por qué esta medida carece de aptitud para generar recaudo inmediato, es necesario recordar la estructura y el funcionamiento del impuesto sobre la renta en el ordenamiento tributario colombiano. El impuesto sobre la renta se encuentra regulado en el Libro Primero del Decreto 624 de 1989, por medio del cual se adopta el Estatuto Tributario (arts. 5 a 364-6). Se trata de un tributo directo y obligatorio del orden nacional, cuyo objeto consiste en gravar la renta líquida de los contribuyentes, entendida como la utilidad fiscal obtenida durante un período gravable determinado, con el fin de coadyuvar a sufragar las cargas públicas.
84. De conformidad con el artículo 26 del Estatuto Tributario, la renta líquida se determina mediante un procedimiento secuencial de depuración, que parte de la suma de todos los ingresos ordinarios y extraordinarios realizados en el año o período gravable que sean susceptibles de producir un incremento neto del patrimonio y que no hayan sido expresamente exceptuados. A dicha suma se le restan las devoluciones, rebajas y descuentos, con lo cual se obtienen los ingresos netos. De estos se restan, cuando sea el caso, los costos realizados imputables a tales ingresos, dando lugar a la renta bruta. Finalmente, de la renta bruta se restan las deducciones autorizadas por la ley, con lo cual se obtiene la renta líquida. Salvo las excepciones legales, la renta líquida constituye renta gravable y a ella se aplican las tarifas previstas en la ley.
85. Este diseño normativo permite advertir, desde el inicio, que el impuesto sobre la renta es un impuesto de período, cuya configuración se encuentra ligada al año gravable, que en Colombia coincide, como regla general, con el año calendario, esto es, del 1º de enero al 31 de diciembre. En consecuencia, la obligación tributaria sustancial no se consolida en el momento en que se perciben los ingresos, ni cuando se realizan los costos o las deducciones, sino una vez concluido el período gravable, cuando resulta posible efectuar el proceso completo de depuración previsto por la ley²⁵.
86. Sobre este particular, la jurisprudencia constitucional ha sido clara en señalar que el impuesto sobre la renta grava “las utilidades fiscales obtenidas durante un período gravable”²⁶, y que para su establecimiento se consulta la capacidad de pago del contribuyente, la cual se estima a partir del conjunto de ingresos recibidos durante dicho período, con independencia de su origen, aplicando las reglas legales de depuración y las tarifas previstas por el legislador.

²⁵ Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-430 de 2009 indicó que el impuesto sobre la renta “*se causa teniendo en cuenta el resultado económico del contribuyente en el año calendario que comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre*”.

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-305 de 2022.

87. La consecuencia jurídica de lo anterior es particularmente relevante para efectos fiscales, por cuanto los ingresos, costos y deducciones realizados durante una vigencia solo se traducen en impuesto exigible en la siguiente vigencia fiscal, cuando se presenta la declaración del impuesto sobre la renta. Así, por ejemplo, la renta generada durante el año gravable 2026 se declara y se recauda en el año 2027, conforme al calendario tributario fijado por la DIAN.
88. Esta lógica se mantiene inalterada con independencia del sistema de determinación del impuesto. Ya sea por medio del sistema de autoliquidación o declaración privada, en el cual el contribuyente liquida *motu proprio* su impuesto, o mediante el sistema de determinación oficial por facturación del impuesto sobre la renta, los elementos esenciales del tributo son los mismos, y la obligación sustancial solo se consolida una vez finalizado el período gravable. La diferencia entre ambos sistemas radica únicamente en el sujeto que realiza la liquidación, mas no en la estructura temporal del impuesto ni en el momento en que se causa y se recauda.
89. Conforme a lo anterior, es claro que la procedencia o improcedencia de una deducción –*como ocurre con la prohibición de deducibilidad de las regalías*– no produce efectos fiscales inmediatos, ni puede traducirse en un incremento instantáneo de los ingresos corrientes del Estado. Por el contrario, su impacto se proyecta necesariamente hacia el momento en que se determine la renta líquida correspondiente al período afectado y se declare el impuesto respectivo en la vigencia siguiente.
90. Por tanto, incluso en el escenario inconstitucional en que la prohibición de deducir las regalías fuera admisible, dicho incremento solo se reflejaría en el impuesto sobre la renta correspondiente al año gravable 2026, cuya declaración y pago se efectuarían en el año 2027. Desde esta perspectiva, resulta evidente que la medida no tiene aptitud jurídica ni material para generar recaudo inmediato, ni permite satisfacer la finalidad declarada por el Gobierno de aumentar los ingresos corrientes “en el menor tiempo posible”. Lo anterior, debido a que la Emergencia Económica sólo estuvo vigente hasta el 22 de enero de 2025.
91. Esta conclusión encuentra respaldo adicional en la jurisprudencia constitucional. En particular, en la citada Sentencia C-489 de 2023, en la que la Corte reconoció que la no deducibilidad de las regalías incide sobre la determinación de la renta y produce efectos diferidos en el tiempo, circunstancia que fue determinante para el análisis de constitucionalidad en un contexto ordinario. Precisamente por ello, resulta aún más evidente la falta de conexidad material interna cuando dicha herramienta se utiliza como mecanismo de recaudo inmediato en el marco de un estado de excepción. Es importante resaltar que, en dicha providencia, la Corte concluyó que una medida de esta naturaleza resulta inequitativa y contraria a los principios del sistema tributario, en tanto introduce una renta ficticia que distorsiona el proceso de depuración de la renta y desconoce la capacidad contributiva real de los sujetos pasivos. Por tanto, la reiteración de esta regla sustantiva, ahora en el marco de un estado de excepción, no solo vulnera un precedente constitucional vinculante, sino que evidencia la reintroducción de una medida estructuralmente inconstitucional previamente expulsada del ordenamiento jurídico.

92. En suma, dado que la prohibición de deducibilidad de las regalías no guarda una relación funcional ni temporal con el objetivo declarado de obtener ingresos urgentes, la adopción de esta medida no satisface el juicio de conexidad material interna.
93. *Segundo, el denominado impuesto especial para la estabilidad fiscal presenta un defecto constitucional relevante, aunque desde una perspectiva distinta a la analizada en relación con la prohibición de deducibilidad de las regalías.* Si bien se trata de un tributo de causación inmediata, su diseño, su carácter reiterado en el tiempo y sus efectos previsibles sobre la inversión –*de desincentivo*– y la actividad económica evidencian que no constituye un medio idóneo ni proporcionado para alcanzar el fin invocado por el Gobierno en el contexto de una emergencia económica.
94. En primer lugar, debe advertirse que el impuesto especial para la estabilidad fiscal no es un instrumento nuevo para hacer frente a una situación sobreviniente, sino que constituye una prórroga irregular del denominado “impuesto especial para el Catatumbo”, creado también en otro estado de excepción mediante el Decreto Legislativo 175 de 2025. Así lo reconoció la propia DIAN en Comunicado de prensa 005 de 15 de enero de 2026, en el cual manifestó que con ocasión del Decreto 1474 de 2025, “el impuesto del 1% a la extracción de petróleo y carbón, mediante decreto 175 de 2025, se mantendrá después del 31 de diciembre de 2025”.
95. Este antecedente resulta constitucionalmente relevante, pues revela que el Gobierno optó por reiterar un mecanismo tributario excepcional, transformándolo de *facto* en una medida de vocación estructural, lo cual tensiona la naturaleza transitoria y extraordinaria que debe caracterizar las respuestas normativas adoptadas en estados de excepción.
96. Desde esta perspectiva, el problema central no radica en la cuantía del recaudo obtenido por dicho impuesto, sino en sus efectos económicos previsibles y estructurales. Se trata de un gravamen sectorial que recae sobre actividades altamente reguladas y con horizontes de inversión de largo plazo, cuya viabilidad económica depende de condiciones de estabilidad normativa y fiscal. La imposición reiterada –y ahora prorrogada– de un tributo excepcional sobre estos sectores introduce un factor adicional de incertidumbre que desincentiva decisiones de inversión, afecta la planeación de proyectos y altera las expectativas económicas legítimas de los agentes involucrados.
97. En particular, el impuesto recae sobre los sectores de hidrocarburos y carbón, cuya dinámica económica está fuertemente condicionada por variables exógenas como los precios internacionales, la demanda global de energía, las decisiones geopolíticas de grandes productores y los cambios regulatorios en mercados internacionales. En este contexto, la adopción de gravámenes extraordinarios y reiterados decretados de manera unilateral por el poder ejecutivo no solo no garantiza la generación de recursos inmediatos, sino que puede agravar la volatilidad inherente al sector, afectando la continuidad de proyectos, la producción futura y la estabilidad de los flujos económicos asociados. En otras palabras, la aplicación continuada de este tributo –ya vigente en dos períodos sucesivos bajo la misma lógica excepcional– introduce un desincentivo persistente a la inversión, lo cual se traduce razonablemente en menores niveles de actividad económica y, por ende, en una contracción

de la base gravable sobre la cual recae el impuesto, debilitando su capacidad real de generar ingresos fiscales inmediatos y ciertos.

98. Así, desde el punto de vista constitucional, resulta relevante advertir que un instrumento tributario que desincentiva la inversión y compromete la sostenibilidad económica de sectores estratégicos no puede considerarse idóneo para conjurar una crisis fiscal inmediata. El sacrificio impuesto sobre la actividad económica, la inversión y la seguridad jurídica resulta desproporcionado frente al beneficio fiscal perseguido, especialmente cuando dicho beneficio es incierto y de alcance limitado.
99. Esta desproporción se acentúa si se tiene en cuenta que la reiteración del impuesto lejos de ser una respuesta excepcional y transitoria consolida un escenario de carga fiscal adicional permanente o semipermanente sobre sectores específicos. Ello, como se ha dicho, incrementa el riesgo regulatorio, profundiza los desincentivos a la inversión y produce efectos económicos adversos que trascienden el contexto coyuntural de la emergencia invocada, comprometiendo el equilibrio entre beneficio público y sacrificio privado que exigen los principios constitucionales que rigen la potestad tributaria.
100. En este sentido, la selección de un instrumento que genera altos costos económicos estructurales y cuya eficacia fiscal inmediata es, en el mejor de los casos, incierta, no satisface el juicio de idoneidad exigido en el control constitucional de las medidas adoptadas en estados de excepción. La emergencia económica no habilita al Gobierno para imponer cargas tributarias que, aunque formalmente transitorias, producen efectos permanentes y desproporcionados sobre la actividad económica y la inversión. Menos aún, cuando eso, contradictoriamente, pueda incidir en el recaudo, que tendería a ser menor.
101. Finalmente, vale la pena destacar que la prórroga de un mecanismo tributario excepcional cuyo impacto económico negativo era plenamente previsible revela una falta de coherencia interna en la respuesta normativa del Gobierno. Si la motivación del decreto consiste en la necesidad de contar con recursos inmediatos para conjurar una crisis fiscal, la elección de un instrumento que desincentiva la inversión y compromete la actividad económica futura no solo resulta inadecuada, sino contradictoria con el objetivo perseguido.
102. En consecuencia, el impuesto especial para la estabilidad fiscal no supera el juicio de conexidad material interna ni el examen de proporcionalidad exigido por la Constitución. El sacrificio impuesto sobre la inversión, la estabilidad económica y la seguridad jurídica de sectores estratégicos resulta claramente superior al beneficio fiscal alegado, lo cual impone concluir que la medida es constitucionalmente inadmisibles en el marco de un estado de emergencia económica.

C. Juicio de finalidad

103. El artículo 10 de la LEEE prevé el juicio de finalidad. A la luz de este juicio, toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos²⁷.
104. En este sentido, ni la prohibición de la deducibilidad de las regalías (art. 14) ni el denominado impuesto especial para la estabilidad (arts. 8 a 13) superan el juicio de finalidad. Por el contrario, el análisis integral de su diseño, alcance y efectos permite concluir que dichas medidas no están orientadas a conjurar una crisis sobreviniente, sino a introducir, por vía excepcional, modificaciones estructurales y de vocación permanente al sistema tributario, que ya habían sido rechazadas por el Congreso de la República en el marco de dos proyectos de ley de financiamiento previamente hundidos. Tres circunstancias refuerzan esta conclusión.
105. *Primero, estas medidas, como se explicó, no generan recursos inmediatos.* En efecto, estas medidas carecen de aptitud para generar recursos inmediatos, que es el presupuesto mínimo para afirmar que una medida tributaria contribuye a conjurar una emergencia económica. Tal como se ha expuesto, la prohibición de la deducibilidad de las regalías incide exclusivamente en la determinación de la renta líquida del impuesto sobre la renta, que es un tributo de período anual, cuya causación ocurre entre el 1º de enero y el 31 de diciembre, pero cuyo recaudo efectivo se materializa en la vigencia fiscal siguiente, al momento de la declaración y pago. En consecuencia, los efectos recaudatorios de esta medida, si los hay, no se producirán durante la vigencia de la emergencia, ni siquiera en el corto plazo, sino en el año fiscal posterior. Una medida cuyo impacto fiscal se difiere en el tiempo no puede considerarse destinada a conjurar una crisis que, según el Gobierno, requiere acciones inmediatas para garantizar derechos fundamentales y atender necesidades urgentes.
106. Esta misma objeción se predica del impuesto especial para la estabilidad. En efecto, aun cuando se trata de un tributo de causación más inmediata que la prohibición de la deducibilidad de las regalías, el impuesto especial no está diseñado para producir efectos inmediatos orientados a conjurar una crisis fiscal inminente, sino que genera impactos económicos de mediano y largo plazo, en particular sobre la inversión y la actividad económica de sectores estratégicos. Una medida tributaria que introduce desincentivos estructurales a la inversión incrementa el riesgo regulatorio y proyecta efectos permanentes sobre la base económica gravada no puede considerarse funcionalmente orientada a impedir la extensión o agravación de una perturbación coyuntural. Por el contrario, su diseño y reiteración confirman que se trata de una medida ajena al juicio de finalidad exigido por el artículo 10 de la LEEE.

²⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-724 de 2015. “Las medidas adoptadas por el Gobierno al amparo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica (i) deben estar destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; y (ii) deberán referirse a asuntos que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”. Asimismo, la Sentencia C-700 de 2015 indicó que el juicio de finalidad “(...) es una exigencia constitucional de que todas las medidas adoptadas estén dirigidas a solucionar los problemas que dieron origen a la declaratoria de los estados de excepción. En otras palabras, es necesario que el articulado cumpla con una finalidad específica y cierta”.

107. *Segundo, de manera particular, la prohibición de la deducibilidad de las regalías altera un elemento estructural del impuesto sobre la renta.* A diferencia de lo que sostiene el Gobierno Nacional, la prohibición de la deducibilidad de las regalías no constituye una medida transitoria, instrumental o coyuntural dirigida a enfrentar una situación excepcional, sino que incide directamente sobre elementos estructurales del impuesto sobre la renta, alterando de manera sustantiva su configuración legal y su lógica de funcionamiento. Como lo ha reiterado la jurisprudencia constitucional, el impuesto sobre la renta es un tributo de período, cuya base gravable se determina a partir de un proceso de depuración legalmente definido (ingresos, costos y deducciones) que busca gravar las utilidades reales del contribuyente y, con ello, materializar el principio de capacidad contributiva.
108. En ese contexto, la deducibilidad de los costos y expensas necesarias, proporcionales y causalmente vinculadas a la actividad productora de renta, entre ellas, las regalías, constituye un aspecto central del sistema del impuesto sobre la renta, en tanto permite que el gravamen recaiga sobre rentas efectivamente disponibles y no sobre ingresos brutos o ficticios. Su eliminación o restricción generalizada supone, por definición, una reconfiguración estructural del tributo, que por demás resulta inconstitucional como lo explicaremos adelante.
109. Como lo explicamos antes, la Corte Constitucional ya se pronunció expresamente sobre la naturaleza estructural de la prohibición de deducir regalías en el marco de la Ley 2277 de 2022, al advertir que dicha medida afectaba de manera sustantiva la determinación de la renta líquida y, por ende, la forma en que se mide la capacidad contributiva de un sector específico de contribuyentes.
110. Pese a ello, el Decreto Legislativo ahora examinado insiste en introducir esa misma modificación estructural por vía excepcional, en el marco de un estado de emergencia económica, desconociendo tanto el precedente constitucional como los límites materiales de los regímenes de excepción. La reiteración de una reforma estructural previamente debatida y controvertida, ahora bajo el “ropaje” de una medida transitoria, pone de manifiesto que la finalidad real del decreto no es conjurar una crisis sobreviniente, sino reabrir por vía excepcional una discusión estructural ya cerrada en el escenario ordinario.
111. Adicionalmente, aun si se aceptara, en gracia de discusión, que la prohibición de la deducibilidad objeto de revisión tiene una vigencia formalmente limitada, lo cierto es que sus efectos fiscales se proyectan necesariamente sobre la vigencia fiscal siguiente, que es cuando se declara y paga el impuesto sobre la renta. En otras palabras, se trata de una medida que, por su propia naturaleza, produce efectos diferidos y permanentes en el tiempo, incompatibles con la lógica de una intervención excepcional destinada a conjurar una crisis inmediata.
112. Así, una reforma que (i) altera un elemento estructural del impuesto sobre la renta, (ii) produce efectos que se materializan en vigencias fiscales posteriores, (iii) ha sido intentada de manera reiterada por el legislador ordinario y (iv) fue calificada por la Corte Constitucional como estructural y que además fue declarada inconstitucional, no puede considerarse una medida idónea ni legítima para conjurar una emergencia económica, sino la intención por introducir una verdadera reforma tributaria permanente por medio de los poderes que otorgan los

regímenes de excepción. Esto, además, usurpa las competencias del Congreso de la República y desconoce la cosa juzgada constitucional.

113. *Tercero, el impuesto especial para la estabilidad persigue una finalidad regulatoria de largo plazo, no la atención de una emergencia económica.* Finalmente, el propio Gobierno ha reconocido que el impuesto especial para la estabilidad –*idéntico, en su diseño material, al impuesto especial para el Catatumbo*– tiene como finalidad corregir externalidades negativas asociadas a los sectores de hidrocarburos y carbón. Esta caracterización ubica el tributo en la categoría de los denominados *impuestos pigouvianos*, cuyo propósito no es primordialmente recaudatorio, sino regulatorio; en tanto buscan desincentivar determinadas actividades económicas en el largo plazo.
114. Un impuesto con finalidad pigouviana es, por definición, incompatible con la lógica de una medida destinada a conjurar una crisis inmediata, pues su eficacia depende de modificar comportamientos económicos a lo largo del tiempo y, en la medida en que cumple su función regulatoria, tiende incluso a reducir su propia base gravable y, con ello, el recaudo futuro. Resulta entonces contradictorio sostener que un tributo diseñado para desincentivar una actividad económica en el largo plazo sea el instrumento idóneo para atender una urgencia fiscal coyuntural.
115. Esta conclusión se ve reforzada por el hecho de que el impuesto especial no es una creación novedosa asociada a la emergencia actual, sino la reproducción material de un tributo previamente creado mediante el Decreto Legislativo 175 de 2025 cuya vigencia era expresamente temporal. El uso de los mismos formularios para su pago, la continuidad normativa y la propia afirmación hecha por la autoridad tributaria evidencian que no se trata de una respuesta nueva a una crisis distinta, sino de la prórroga encubierta de una medida excepcional vencida, ahora presentada bajo una nueva declaratoria de emergencia.
116. En suma, las medidas tributarias examinadas no están orientadas a conjurar la crisis que dio lugar a la declaratoria del estado de emergencia. Su diseño, alcance y efectos revelan que la verdadera finalidad del decreto legislativo es introducir por vía excepcional elementos sustantivos de una reforma tributaria estructural, previamente negada por el Congreso de la República, eludiendo así el debate democrático y la reserva de ley en materia tributaria.
117. De este modo, el estado de excepción deja de operar como un mecanismo extraordinario para enfrentar una situación sobreviniente e irresistible, y se transforma en un instrumento para corregir derrotas legislativas y reconfigurar de manera permanente el sistema tributario, lo cual resulta abiertamente incompatible con la Constitución Política, con el equilibrio de poderes, y por ende, con el juicio de finalidad que rige el control de los decretos de desarrollo dictados en el marco de la emergencia económica y social.

D. Juicio de no contradicción específica

118. Mediante el juicio de *no contradicción específica*²⁸, la Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos de desarrollo (i) no contradigan, de manera específica, la Constitución o los tratados internacionales, y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica y social, esto es, el contenido de los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE²⁹.

119. En el presente asunto, resulta evidente que la prohibición de deducibilidad de las regalías prevista en el artículo 14 del decreto legislativo y el impuesto especial para la estabilidad regulado en los artículos 8 a 13 del mismo decreto, contradicen y desconocen varios principios constitucionales. En particular, **(i)** la prohibición de deducibilidad de las regalías (art. 14) y el impuesto especial para la estabilidad (arts. 8 a 13) desconocen el principio de equidad tributaria y sus principios relacionados; **(ii)** la prohibición de deducibilidad de las regalías (art. 14) desconoce el principio de legalidad y certeza tributaria; y **(iii)** el impuesto especial para la estabilidad (arts. 8 a 14) desconoce el bloque de constitucionalidad en sentido lato.

120. A continuación, exponemos, por separado, cada una de estas vulneraciones.

(i) La prohibición de deducibilidad de las regalías (art. 14) y el impuesto especial para la estabilidad (arts. 8 a 13) desconocen el principio de equidad tributaria y sus principios relacionados

121. En este punto es importante aclarar que, sin perjuicio de lo expuesto en relación con el desconocimiento de la cosa juzgada constitucional –que constituye un vicio autónomo y suficiente para declarar la inexecutable de las disposiciones acusadas–, la prohibición de deducibilidad de las regalías, en su versión actual, vulnera –tal como lo hacía el artículo 19 de la Ley 2277 de 2022 expulsado del ordenamiento jurídico–, de manera independiente el principio de equidad tributaria, así como sus principios relacionados, a saber: capacidad contributiva, justicia tributaria y no confiscatoriedad. La misma conclusión se impone respecto del impuesto especial para la estabilidad, que reproduce defectos análogos desde la perspectiva del principio de equidad tributaria.

122. Para mayor ilustración sobre esta vulneración del principio de equidad, a continuación, expondremos, primero, **(a)** el alcance del principio de equidad en el ámbito tributario y, segundo, **(b)** las razones por las cuales dichas medidas lo vulneran.

(a) Alcance del principio de equidad tributaria

123. El principio de equidad tributaria se encuentra previsto en los artículos 95.9 y 363 de la Constitución Política. El primero de estos artículos establece que uno de los deberes de los

²⁸ Corte Constitucional, Sentencias C-467 de 2017, C-466 de 2017, C-437 de 2017, C-434 de 2017, C-409 de 2017 y C-723 de 2015, entre otras.

²⁹ En particular, la Corte Constitucional ha destacado que, por expreso mandato constitucional y legal, dentro de este marco está prohibido que el Gobierno desmejore los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados por el artículo 215 de la Constitución Política.

ciudadanos es “contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”. El segundo, por su parte, dispone que “el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad”.

124. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, este principio constituye, sin perjuicio de su autonomía conceptual³⁰, “una manifestación del principio de igualdad en el campo impositivo”³¹, por cuanto “opera como límite formal y material de la potestad impositiva del legislador”³². Asimismo, sirve como criterio orientador para “ponderar la distribución de las cargas y de los beneficios [fiscales] entre los contribuyentes”³³. Por lo tanto, se trata de un mandato que el legislador debe observar para imponer la “justa distribución”³⁴ de las obligaciones fiscales y, en consecuencia, abstenerse de instituir “cargas excesivas o beneficios [tributarios] exagerados”³⁵ que no consulten “la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión”³⁶.

125. La Corte también ha precisado que el principio de equidad tributaria tiene las siguientes dos dimensiones³⁷: (i) una dimensión *vertical*, identificada con la exigencia de progresividad, que implica que “el sistema tributario en su integridad sea equitativo”³⁸ y ordena “distribuir la carga tributaria de forma que quienes tienen mayor capacidad económica soporten una mayor proporción de gravamen”³⁹, y (ii) una dimensión *horizontal*, por virtud de la cual el legislador debe propender por que los individuos “con capacidad económica igual, o bajo una misma situación fáctica, contribuyan de igual manera”⁴⁰. En otras palabras, “exige que los contribuyentes o hechos económicos que sean análogos reciban un tratamiento tributario similar”⁴¹.

126. Para la Corte, el principio de equidad tributaria en su dimensión *horizontal* es una clara manifestación del principio igualdad en las cargas públicas⁴². Lo anterior, por cuanto dicho principio “es eminentemente relacional y se funda en la comparación entre capacidades económicas de los sujetos pasivos del tributo”⁴³. Además, exige que en la “formulación singular de las normas impositivas”⁴⁴ el legislador “respete en la mayor medida posible” los

³⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-606 de 2019.

³¹ Corte Constitucional, Sentencia C-266 de 2019. Ver, también, sentencias C-304 de 2019, C-266 de 2019, C-010 de 2018, C-883 de 2012 y C-1107 de 2001.

³² Cfr. Sentencia C-183 de 1998.

³³ Ibid.

³⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-776 de 2003.

³⁵ Corte Constitucional, Sentencias C-056 de 2019 y C-606 de 2019.

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-056 de 2019. Ver, también, sentencias C-600 de 2015 y C-169 de 2014.

³⁷ Corte Constitucional, Sentencias C-056 de 2019, C-120 de 2018 y C-600 de 2015.

³⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-169 de 2014.

³⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-606 de 2019.

⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencias C-100 de 2014 y C-249 de 2013.

⁴¹ Corte Constitucional, Sentencia C-266 de 2019.

⁴² Corte Constitucional, Sentencias C-520 de 2019 y C-060 de 2019.

⁴³ Corte Constitucional, Sentencia C-056 de 2019. Ver, también, sentencias C-117 de 2018, C-291 de 2015 y C-169 de 2014, entre otras.

⁴⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-117 de 2018.

mandatos que derivan del principio de igualdad, absteniéndose de imponer cargas o beneficios tributarios irrazonables y desproporcionados⁴⁵.

127. Ahora bien, en este contexto, la Corte ha señalado que el principio de equidad guarda una estrecha relación con los principios de capacidad contributiva, justicia tributaria y no confiscatoriedad.

128. *Relación con el principio de capacidad contributiva.* En efecto, la Corte ha reiterado que la capacidad contributiva no es un principio constitucional autónomo, por cuanto su vigencia deriva de los principios de progresividad, justicia y equidad tributaria⁴⁶. En particular, la jurisprudencia más reciente de la Corte ha reconocido que dado que la equidad tributaria es un criterio de reparto de cargas y beneficios, es importante definir cuando una carga resulta excesiva o un beneficio es exagerado, situación que se presenta “cuando no consulta la *capacidad económica* de los sujetos pasivos en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión”⁴⁷. Por esta razón, en sus fallos más recientes, este tribunal ha unificado su jurisprudencia precisando que la capacidad contributiva es “un principio derivado de la equidad tributaria”⁴⁸.

129. Así, la jurisprudencia constitucional ha definido la capacidad contributiva como “la posibilidad económica de tributar, esto es, como la idoneidad subjetiva, no teórica sino real, en cuanto depende de la fuerza económica del sujeto, para ser llamado a cumplir con el deber de pagar tributos”⁴⁹. Asimismo, la ha descrito como la “posibilidad de contribuir al gasto público del Estado de tal forma que la persona aún mantenga condiciones dignas de vida”⁵⁰. Según la Corte, “[e]sta última definición es relevante por cuanto evidencia la estrecha relación que tiene este principio constitucional con el derecho fundamental al mínimo vital, en el caso de los tributos que asumen las personas naturales”⁵¹. En atención a dicho vínculo, la Corte ha señalado que “siempre que exista capacidad contributiva, en el sentido de que el pago de los tributos no amenace de manera cierta unos mínimos de subsistencia digna, existe el deber en cabeza de las personas de contribuir para la realización de los objetivos del Estado social de derecho”⁵².

130. En todo caso, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que “[l]a valoración de la capacidad contributiva no es la misma en todos los casos”⁵³, pues “depende del tipo de impuesto”⁵⁴. Así, por ejemplo, en los tributos indirectos, “se presume un hecho, esto es, la capacidad contributiva, a partir de otro hecho, que, a título ilustrativo, puede ser la adquisición de determinados bienes o servicios por parte del contribuyente, así como la venta o la

⁴⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-278 de 2019.

⁴⁶ *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencias C-488 de 2024 y C-405 de 2023

⁴⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-734 de 2002.

⁴⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-488 de 2024.

⁴⁹ Corte Constitucional, sentencias C-488 de 2024 y C-833 de 2013.

⁵⁰ Corte Constitucional, sentencias C-488 de 2024 y C-293 de 2020.

⁵¹ Corte Constitucional, sentencias C-488 de 2024 y C-293 de 2020.

⁵² Corte Constitucional, Sentencia C-388 de 2016.

⁵³ Corte Constitucional, Sentencia C-488 de 2024.

⁵⁴ *Ibid.*

importación de ciertos bienes”⁵⁵. Por su parte, en los impuestos directos, “los tributos no solo deben ser definidos teóricamente en función de una realidad reveladora de capacidad contributiva, sino que además efectivamente deben consultar el poder real de financiarlos”⁵⁶.

131. *Relación con el principio de justicia tributaria.* El principio de justicia tributaria también tiene como fuente el artículo 95.9 de la Constitución. Este principio no solo incorpora las exigencias de equidad y progresividad, sino que además constituye un mandato dirigido al legislador – ordinario y extraordinario– para que se abstenga de imponer obligaciones o cargas incompatibles con la defensa de un orden justo (preámbulo y artículo 2 de la CP)⁵⁷. Por ello, el principio de justicia tributaria es “una síntesis de todas las exigencias constitucionales que enmarcan el ejercicio del poder impositivo del Estado”⁵⁸.
132. En la Sentencia C-486 de 2020, la Corte afirmó que, desde una perspectiva práctica, el principio de justicia tributaria tiene dos manifestaciones que guardan relación con el principio de equidad. Por un lado, “este mandato se vulneraría cuando el monto a pagar por concepto de un tributo se define sin atender la capacidad de pago del contribuyente”. Por otro lado, está “la prohibición de los tributos confiscatorios, que supriman de facto la propiedad privada o que eliminen todo beneficio de la libre iniciativa económica”.
133. *Relación con el principio de no confiscatoriedad.* Finalmente, la interdicción de confiscatoriedad es un límite a la potestad impositiva del Estado, que se encuentra ligado a los principios de equidad y justicia tributaria y a la protección constitucional de la propiedad y la iniciativa privada. En este sentido, un gravamen puede ser confiscatorio en razón de dos variables: una cuantitativa y otra cualitativa.
134. Desde la perspectiva cuantitativa, una carga tributaria es confiscatoria cuando el particular debe destinar la totalidad de sus ingresos al pago de aquella, al punto que no obtiene ninguna utilidad después de cumplir con la obligación fiscal. Esto constituye una confiscación de facto, en la medida en que el tributo así configurado genera la extinción del objeto gravado (*verbi gratia*, la renta o el patrimonio). De otro lado, en relación con la perspectiva cualitativa, un impuesto será confiscatorio o tendrá rasgos de esta naturaleza cuando resulte manifiestamente desproporcionado o excesivo. Esto puede ocurrir (i) porque el diseño legal de la norma tributaria no prevé “*garantías contra la confiscación*”, que permitan definir la base gravable de acuerdo con la capacidad económica del contribuyente, y (ii) cuando el monto de la obligación tributaria supera o excede esa capacidad⁵⁹.
135. Así, la Corte ha concluido que existe una violación del principio de equidad tributaria en las siguientes hipótesis⁶⁰: “(i) [cuando] el monto a pagar por concepto del tributo se define sin atender la capacidad de pago del contribuyente;”⁶¹ (ii) la regulación grava de manera disímil a sujetos o situaciones jurídicas análogas, sin que concurra una justificación

⁵⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-405 de 2023.

⁵⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-052 de 2016.

⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-129 de 2018, reiterada en la Sentencia C-521 de 2019.

⁵⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-094 de 2021.

⁵⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-489 de 2023.

⁶⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-521 de 2019.

⁶¹ Corte Constitucional, Sentencia C-876 de 2002.

constitucionalmente atendible para ello;⁶² (iii) el tributo es o tiene implicaciones confiscatorias; y, finalmente, (iv) existe un evento con carácter general que consiste en la prescripción por el legislador de tratamientos jurídicos irrazonables, bien porque la obligación fiscal se base en criterios abiertamente inequitativos, infundados o que privilegian al contribuyente moroso y en perjuicio de quienes cumplieron oportunamente con el deber constitucional de concurrir con el financiamiento de los gastos del Estado”⁶³.

136. De hecho, en la mencionada Sentencia C-489 de 2023, respecto de la cual se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, la Corte afirmó que, en aplicación de estas reglas, es legítimo que el sistema tributario capture la mayor rentabilidad que generan la exploración y explotación de RNNR. Sin embargo, **no es válido que, por la vía de la limitación de las deducciones, se incremente artificialmente la base gravable del impuesto de renta de modo que las empresas dedicadas a estas actividades parezcan tener utilidades en periodos en los que, de hecho, por estar afectadas por ciclos de precios bajos, perciben una renta nula o incluso negativa.** La Corte tampoco considera constitucional que tal prohibición de deducción le impida al sistema tributario percibir las pérdidas o las utilidades reducidas del contribuyente en periodos de precios bajos, de modo que simule una utilidad inexistente que torna confiscatorio el impuesto⁶⁴.

137. Sobre este particular, conviene precisar que no todas las deducciones responden a decisiones discrecionales del legislador ni pueden ser concebidas como beneficios fiscales. Existen deducciones cuya razón de ser no es incentivar una determinada conducta económica ni aliviar selectivamente la carga tributaria de ciertos contribuyentes, sino asegurar que el impuesto recaiga sobre bases gravables comparables entre sujetos que se encuentran en situaciones económicas equivalentes. Dicho de otra manera, existen deducciones que responden a la materialización del principio de equidad en la depuración de la renta y, precisamente esto, fue lo que reconoció la Corte en la Sentencia C-489 de 2023.

138. Por último, a partir del marco constitucional expuesto, la Corte Constitucional ha sostenido que el examen de una eventual vulneración del principio de equidad tributaria exige la aplicación de un juicio de razonabilidad o de proporcionalidad, orientado a determinar si la medida cuestionada distribuye de manera justa las cargas fiscales y consulta efectivamente la capacidad económica de los sujetos obligados. Este juicio permite establecer si el trato tributario introducido resulta compatible con los mandatos de equidad, justicia tributaria y no confiscatoriedad, o si, por el contrario, impone cargas irrazonables o desproporcionadas.

139. En este contexto, la jurisprudencia ha precisado que, por regla general, el control se realiza mediante un test leve de razonabilidad o de proporcionalidad⁶⁵. En dicho nivel de escrutinio se verifica que “el fin buscado por la norma sea legítimo, que el medio empleado no esté expresamente prohibido y que dicho medio sea adecuado para alcanzar el fin buscado”. De este modo, “no basta con constatar que un tratamiento normativo *prima facie* interfiere en la equidad del sistema tributario (artículo 363 de la CP); es indispensable, además, preguntarse

⁶² Corte Constitucional, Sentencia C-748 de 2009.

⁶³ Corte Constitucional, Sentencia C-511 de 1996.

⁶⁴ Fundamento jurídico 271.

⁶⁵ Corte Constitucional, Sentencias C-606 de 2019 y C-203 de 2021.

si este persigue finalidades constitucionalmente relevantes y si el mecanismo empleado se orienta de manera razonable a su consecución”⁶⁶.

140. Por tanto, para determinar el desconocimiento del principio de equidad en su dimensión horizontal, el juez constitucional deberá aplicar el test leve de razonabilidad o de proporcionalidad, el cual consta de las siguientes partes: (i) verificar el patrón de igualdad o *tertium comparationis* y establecer si los sujetos o situaciones son comparables fáctica y jurídicamente; (ii) constatar la existencia de una afectación *prima facie* al principio de equidad; (iii) determinar que la finalidad de la medida y el medio utilizado no se encuentren prohibidos por la Constitución; y, (iv) evaluar si el medio es idóneo o adecuado para alcanzar el fin propuesto. Cabe precisar que, si no existe tal comparación, en primer lugar, la norma se presume abiertamente arbitraria y, por ende, deviene inconstitucional.

(b) Razones por las cuales la prohibición de deducibilidad de las regalías (art. 14) y el impuesto especial para la estabilidad (arts. 8 a 13) desconocen el principio de equidad tributaria

141. Para mayor claridad, las razones por las cuales estas medidas vulneran el principio de equidad las presentaremos en los siguientes acápite: ***(b.1)*** la prohibición de deducibilidad de las regalías prevista en el artículo 14 del Decreto Legislativo 1474 de 2025 vulnera el principio de equidad tributaria al imponer una carga fiscal fundada en una capacidad económica ficticia; y ***(b.2)*** el impuesto especial para la estabilidad (arts. 8 a 13) también desconoce el principio de equidad tributaria.

(b.1) La prohibición de deducibilidad de las regalías prevista en el artículo 14 del Decreto Legislativo 1474 de 2025 vulnera el principio de equidad tributaria al imponer una carga fiscal fundada en una capacidad económica ficticia

142. Conforme a lo expuesto, el principio de equidad tributaria –*en sus dimensiones horizontal y vertical*– exige que la carga fiscal guarde una relación razonable y proporcional con la capacidad contributiva real de los contribuyentes. Por lo tanto, desde esta perspectiva, el impuesto sobre la renta solo resulta constitucionalmente legítimo en la medida en que recaiga sobre utilidades efectivas, esto es, sobre incrementos reales del patrimonio del contribuyente, y no sobre ingresos aparentes, ficticios o pertenecientes a un tercero.

143. No obstante, la prohibición de deducibilidad de las regalías introducida por el artículo 14 del Decreto Legislativo 1474 de 2025 conduce a que el impuesto sobre la renta grave una capacidad económica inexistente o, en palabras de la Corte, artificialmente incrementada, como consecuencia directa de la exclusión de un costo inherente a la actividad minera. En efecto, al impedir que la contraprestación económica a título de regalía sea reconocida en la depuración de la renta líquida, la norma desconecta la base gravable del tributo de la realidad económica subyacente a la operación minera. Esto, de hecho, ubica al contribuyente en una situación de confiscación.

⁶⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-489 de 2023.

144. Piénsese, por ejemplo, una empresa cuyos costos se aproximen al valor de los ingresos, situación bastante común en empresas de rentabilidades bajas como las del sector minero. Si por efecto exclusivo de la aplicación de la norma, y no de una variación en precio, dicha empresa pasa de tener una renta líquida positiva a una renta nula –igual a cero– o incluso una pérdida, en cuyo caso no le es aplicable el parágrafo, se configura una situación de confiscación, conforme a los criterios previstos por la Corte Constitucional para identificar un trato confiscatorio⁶⁷.
145. Los casos previamente analizados (expuestos en la sección relativa a la configuración de la cosa juzgada constitucional) permiten constatar este efecto. Es así como el parágrafo del artículo 14 condiciona la inaplicación de la prohibición de deducibilidad de las regalías a una eventual reducción de los precios, bajo la premisa de evitar un resultado confiscatorio. Sin embargo, esta previsión no neutraliza la confiscatoriedad del impuesto, en primer lugar, porque dicha afectación no se origina en la variación de los precios, sino en la propia estructura normativa de la medida. Es la exclusión legal de un costo inherente a la actividad minera la que puede llevar al contribuyente, aun en condiciones normales de mercado, a pasar de una situación de utilidades reales a una pérdida fiscal artificial. En consecuencia, el parágrafo no constituye una garantía tributaria efectiva contra la prohibición de confiscatoriedad, toda vez que su operatividad depende de una condición externa –la caída de los precios– y no corrige el efecto confiscatorio que deriva directamente de la prohibición.
146. Pero, incluso si la afectación al principio de no confiscatoriedad se predicara exclusivamente de las circunstancias de precios bajos, lo cierto es que, con la medida tomada por el Gobierno, los rasgos confiscatorios se mantienen en épocas de precios bajos. En efecto, incluso con esta norma, aquellos contribuyentes con utilidad cero o baja utilidad seguirán tributando sobre bases impositivas artificiales, que no consultan su capacidad contributiva y que terminan capturando toda o casi toda su utilidad. Lo mismo ocurre con aquellos contribuyentes que se encuentran en situación de pérdida, pues la no deducibilidad de las regalías disminuye las pérdidas fiscales susceptibles de compensación contra rentas futuras; pese a que tales pérdidas constituyen, en sí mismas, minoraciones estructurales que garantizan el respeto a la capacidad contributiva, según lo ha reconocido la Corte Constitucional⁶⁸.
147. De este modo, bajo la misma condición de precios, o incluso con un incremento de los mismos, la norma tiene la potestad de capturar el 100% de las utilidades de una compañía, como se representa a continuación en un escenario en donde se incrementa el precio entre el año 1 y el año 2, se mantienen los costos, y la norma sigue capturando la totalidad de las utilidades de la compañía.

⁶⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-489 de 2023.

⁶⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-322 de 2022.

	Año 1	Año 2
Precio	100	102
Producción	1	1
Ingresos	100,0	102,0
Costos	95,0	95,0
Costos no deducibles (Artículo 14, D. 1474/2025)	14,3	14,3
Renta líquida (antes del D. 1474/2025)	5,0	7,0
Renta líquida (después del D. 1474/2025)	19,3	21,3
Impuesto de renta (antes del D. 1474/2025)	1,8	2,5
Impuesto de renta (después del D. 1474/2025)	6,7	7,4
Utilidad (antes del D. 1474/2025)	3,3	4,6
Utilidad (después del D. 1474/2025)	-1,7	-0,4

148. Esta consecuencia rompe la equivalencia básica que debe existir entre capacidad contributiva y carga fiscal, y configura una afectación directa del principio de equidad tributaria en su dimensión horizontal. En efecto, el legislador extraordinario introduce un tratamiento desigual entre sujetos que se encuentran en situaciones económicas sustancialmente análogas, sin que exista una justificación constitucionalmente atendible para ello. La diferencia de trato no responde a una mayor renta, a un mayor poder económico ni a una mayor aptitud para contribuir, sino a la exclusión normativa de un costo que es estructural a la actividad minera y que, por definición, no incrementa el patrimonio del contribuyente.
149. Además, la afectación al principio de equidad se manifiesta también en una dimensión cualitativa de la confiscatoriedad, que no se limita a los supuestos extremos de utilidad nula o pérdida contable, como lo quiere hacer ver el Gobierno. Por el contrario, tal como se desprende de los escenarios ya examinados, existen situaciones en las que, aun subsistiendo una utilidad formal, la carga tributaria resultante es tan desproporcionada frente a la rentabilidad real del proyecto que despoja de sentido económico a la actividad, comprometiendo seriamente el retorno esperado de la inversión y tornando inviable la continuidad del negocio.
150. En este punto, resulta conveniente destacar que en el sector minero este efecto no es marginal. La minería se caracteriza por altos costos fijos, elevados niveles de inversión inicial, horizontes de maduración prolongados y una exposición significativa a ciclos de precios. En este contexto, una regulación tributaria que desconoce costos estructurales y construye la base gravable sobre utilidades artificiales introduce un desincentivo racional a la actividad, lo cual es constitucionalmente relevante a la luz de los principios de equidad, justicia tributaria y no confiscatoriedad.
151. Así, la no deducibilidad de las regalías constituye un supuesto material de confiscatoriedad, que se configura cuando la carga fiscal, aun sin absorber formalmente la totalidad de la renta, resulta manifiestamente desproporcionada frente a la capacidad económica real del contribuyente, al punto de hacer inviable la iniciativa económica. Este es, precisamente, el escenario que el artículo 14 del Decreto Legislativo 1474 de 2025 propicia, al incrementar artificialmente la base gravable del impuesto sobre la renta mediante la exclusión de la regalía

como minoración estructural, y fue justamente el escenario que analizó y decidió la Corte en la Sentencia C-489 de 2023.

152. Por tanto, aun si la Corte Constitucional estimare que en el presente asunto no se configura la cosa juzgada constitucional, lo cierto es que la prohibición de deducibilidad de las regalías prevista en el artículo 14 del Decreto Legislativo 1474 de 2025 vulnera de manera autónoma el principio de equidad tributaria (arts. 95.9 y 363 CP), al someter a los contribuyentes del sector minero a una carga fiscal fundada en una capacidad económica ficticia, desconocer su capacidad contributiva real y producir efectos estructuralmente desproporcionados que desnaturalizan el impuesto sobre la renta.

(b.2) El impuesto especial para la estabilidad (arts. 8 a 13) también desconoce el principio de equidad tributaria

153. El impuesto especial para la estabilidad fiscal creado por los artículos 8 a 13 del Decreto Legislativo 1474 de 2025 vulnera el principio de equidad tributaria, previsto en los artículos 95.9 y 363 de la Constitución Política, en la medida en que introduce una carga impositiva sectorial, dirigida exclusivamente a los sectores de extracción de hidrocarburos y carbón, sin que dicha diferenciación encuentre sustento suficiente en la capacidad contributiva real de los sujetos pasivos, ni en una justificación constitucionalmente admisible a la luz del test integrado de igualdad.

154. Conforme a la jurisprudencia constitucional, la equidad tributaria opera como una manifestación concreta del principio de igualdad en materia fiscal y exige que la distribución de las cargas públicas responda a criterios racionales, objetivos y no arbitrarios. En particular, la equidad tributaria exige que la tarifa se aplique en función de la capacidad contributiva, la cual se determina por la cuantía de la base gravable y no de la actividad que desarrolla el contribuyente. En esa línea, cuando el legislador –*ordinario o excepcional, como ocurre en el presente asunto*– fija una carga diferencial por razón del objeto social o del sector económico, se configura una vulneración del principio de equidad “por no aplicación”, al sustituir el criterio constitucionalmente relevante –la capacidad económica– por un criterio puramente sectorial o ideológico.

155. Desde esta perspectiva, el impuesto especial para la estabilidad fiscal presenta un déficit constitucional desde su propio diseño, toda vez que el tributo parte de una selección sectorial *ex ante*, en virtud de la cual se grava únicamente la extracción y la primera venta o exportación de hidrocarburos y carbón, con independencia de que los contribuyentes pertenecientes a dichos sectores se encuentren, o no, en una situación económica objetivamente distinta frente a otros sectores productivos que también generan renta, utilidades y capacidad de pago. En otras palabras, el impuesto identifica primero al sector gravado y solo después intenta justificar la carga, lo que invierte el razonamiento exigido por el principio de equidad tributaria.

156. En concreto, tal como se desprende de la motivación del decreto legislativo *sub judice*, el Gobierno Nacional justifica la imposición del impuesto especial en dos premisas principales: *primero*, la existencia de externalidades negativas asociadas a las actividades extractivas, y,

segundo, la supuesta capacidad contributiva de dichos sectores, inferida a partir de márgenes agregados de renta líquida sobre ingresos. Sin embargo, este razonamiento sustituye indebidamente la noción de capacidad contributiva por un criterio sectorial, basado en la actividad económica desarrollada por el contribuyente y no en su situación económica real, individual y concreta. Como lo ha reconocido de manera consistente la jurisprudencia constitucional, la equidad tributaria exige que la carga fiscal se determine en función de la capacidad contributiva, la cual se mide por la base gravable efectiva y no por la naturaleza de la actividad económica desarrollada.

157. Ahora bien, desde la perspectiva del *test integrado de igualdad*, la medida presenta una falla adicional. La igualdad en sede de control abstracto requiere la construcción de un término de comparación (*tertium comparationis*) que permita evaluar si el trato diferenciado resulta constitucionalmente justificado. En el presente caso, el decreto no identifica ni construye un patrón de comparación mínimamente suficiente entre los sectores gravados y otros sectores productivos de la economía nacional que también generan utilidades, capacidad de pago y podrían, en principio, ser destinatarios de medidas tributarias orientadas al recaudo. En ausencia de dicha comparación, el juicio de igualdad carece de sustento y la medida se torna manifiestamente arbitraria.
158. Esta omisión resulta particularmente grave si se tiene en cuenta que la equidad tributaria, en su dimensión horizontal, exige otorgar el mismo trato a quienes, antes de tributar, se encuentran en condiciones equivalentes de capacidad económica, de modo que mantengan esa paridad después de cumplir con sus obligaciones fiscales. La equidad vertical, por su parte, permite imponer una mayor carga únicamente a quien ostente una mayor capacidad contributiva. Ninguna de estas exigencias se satisface mediante una selección sectorial que no demuestra, con datos y con comparación, que los sectores de hidrocarburos y carbón se encuentren, como regla general, en una posición contributiva estructuralmente distinta frente a otros sectores de la economía.
159. De hecho, lejos de acreditar dicha posición privilegiada, la evidencia empírica disponible apunta en sentido contrario, sobre todo en relación con el sector carbón. De acuerdo con la información oficial del DANE, durante el año 2024, la economía colombiana creció en promedio un 1,7%, mientras que el sector de explotación de minas y canteras registró una caída del 5,2%. Dentro de este grupo, la extracción de carbón de piedra y lignito presentó la mayor contracción de todos los subsectores de la economía nacional, con una disminución del 13,3%, siendo superada únicamente por el transporte acuático. Se trata de la mayor caída del sector carbón en los últimos 19 años, con excepción del periodo de la pandemia.
160. Asimismo, según las cifras oficiales del DANE disponibles para la fecha de publicación del Decreto, el sector carbón registraba una contracción acumulada cercana al 10% en lo corrido de 2025 (enero–septiembre)⁶⁹, luego de la caída del 13% observada en 2024. De manera concordante, según la información disponible a noviembre de 2025, las exportaciones mineras

⁶⁹ Al cierre del año el carbón registró una caída del 7,4%, según la información publicada por el DANE el 16 de febrero.

de carbón registraron una disminución del 32% frente al mismo periodo del año anterior⁷⁰. Esta información era pública y se encontraba disponible al momento de la expedición del decreto legislativo, pero no fue considerada en la definición de la medida tributaria. Esta caída no ha sido fortuita. Por el contrario, se inscribe en un contexto de presión regulatoria que ha incrementado la carga sobre el sector, lo cual, en últimas, busca marchitar la industria bajo consideraciones ideológicas. Cabe recordar que, con anterioridad, el Gobierno ha adoptado medidas para restringir y gravar de manera excesiva a este sector, lo cual resulta relevante para valorar la razonabilidad y proporcionalidad de la nueva carga impuesta.

161. En suma, estos datos desvirtúan la premisa de una mayor capacidad contributiva sectorial y refuerzan la conclusión de que la selección del sector carbón como sujeto exclusivo del gravamen carece de justificación constitucional.

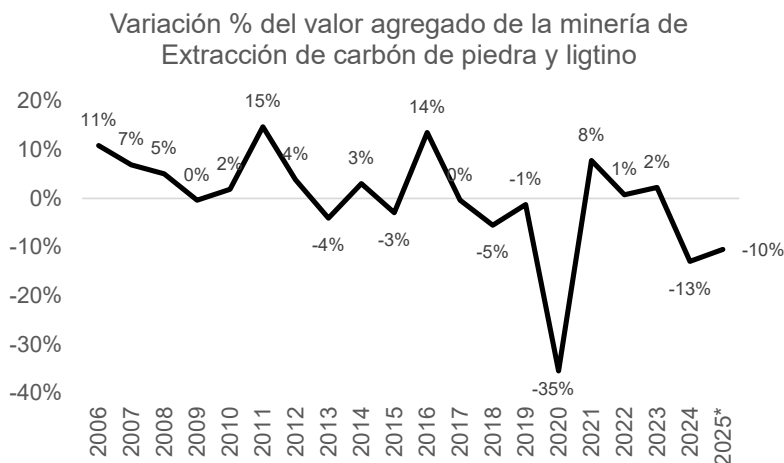
162. Las siguientes graficas corroboran, de manera objetiva, la contracción sostenida del sector y la ausencia de una posición económica privilegiada, como lo sugiere el Gobierno Nacional:

Tabla 3. Explotación de minas y canteras
Tasas de crecimiento en volumen¹
Cuarto trimestre 2024^{Pr}

Actividad económica	Tasas de crecimiento (%)		
	Serie original		Serie ajustada por efecto estacional y calendario
	Año total	Anual	Trimestral
	2024 ^{Pr} / 2023 ^P	2024 ^{Pr} -IV / 2023 ^P -IV	2024 ^{Pr} -IV / 2024 ^{Pr} -III
Extracción de carbón de piedra y lignito	-13,3	-13,5	0,2
Extracción de petróleo crudo y gas natural ²	-0,7	-3,3	-2,8
Extracción de minerales metalíferos	-8,3	-6,3	-6,0
Extracción de otras minas y canteras	2,7	1,0	-1,3
Actividades de apoyo para otras actividades de explotación de minas y canteras	-3,0	-4,8	-2,2
Explotación de minas y canteras	-5,2	-5,9	-0,4

Fuente: DANE, PIB_T

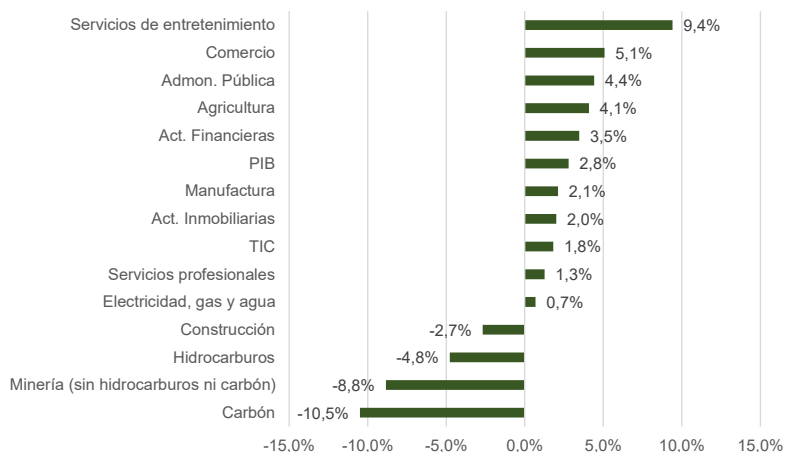
⁷⁰ Al cierre del año 2025, las exportaciones de carbón cerraron con una caída acumulada del 31%. La información de diciembre fue publicada por el DANE el 3 de febrero.



Fuente: DANE. Cuentas Nacionales.

*Variación porcentual en lo corrido del año hasta el tercer trimestre

Var % valor agregado por sectores en lo corrido del 2025



Fuente: DANE. Cuentas Nacionales. Variación de enero a septiembre frente al mismo periodo del año anterior.

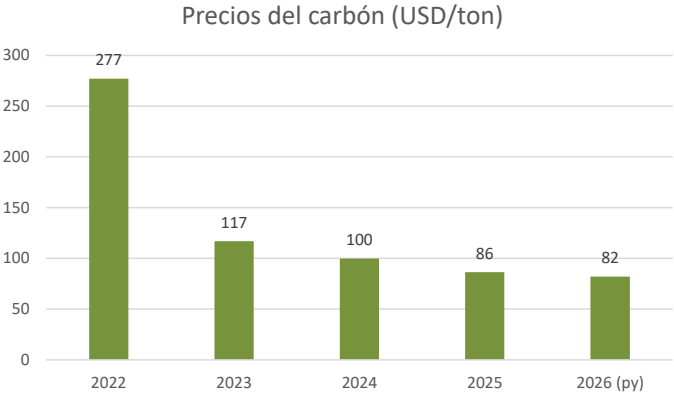
Nota: Los nombres de los sectores corresponden a una abreviación de los nombres que se publican en las series originales.

163. La prueba más significativa de que el impuesto no tiene en cuenta la capacidad contributiva real de las empresas es el diagnóstico del efecto que éste tuvo durante el año 2025, cuando se aplicó con ocasión del Decreto Legislativo 175 de 2025:

164. **Efectivamente, al cierre del ejercicio contable del 2025 el sector de carbón en el país presentó una pérdida antes de impuestos. De acuerdo con la información presentada por las principales empresas de carbón en el país y consolidada por la ACM, para el 93% de la producción de carbón nacional las pérdidas operacionales del sector superan el billón de pesos en donde el pago del impuesto a la primera venta constituyó cerca del 10% de dichas pérdidas. Incluso para una empresa el impuesto representó el 58% de las pérdidas operacionales del año.**

165. **Es decir, las compañías mineras tuvieron que pagar el impuesto, a pesar de que carecían de capacidad contributiva para ello, pues daban pérdidas en su ejercicio contable. Esta obligación tributaria agravó la ya crítica situación de pérdidas obtenidas el año anterior, y es sin duda un indicativo claro de que el impuesto tiene una naturaleza regresiva.**

166. Esta situación se espera que se agrave para el 2026, pues los precios internacionales, que ya evidenciaron una tendencia a la baja en 2025, se espera que se sigan cayendo durante el 2026 por el desequilibrio entre la oferta y la demanda global: mientras en 2025 el consumo alcanzó una cifra histórica de 8.845 millones de toneladas⁷¹, según las cifras que publica la Agencia Internacional de Energía, la producción global de carbón superó esta cifra, alcanzó 9.111 millones de toneladas, presionando la reducción de precios. Es así como la reducción de los precios, que desde 2022 hasta el 2025 ha caído 69%, más de 191 USD/ton (en promedio durante el año anterior, el precio se cotizó en 86USD/ton) se espera que sigan a la baja. Las proyecciones globales ubican el precio 4% por debajo del promedio del 2025 que ya generó pérdidas en las compañías.



Fuente: S&P Global Platts

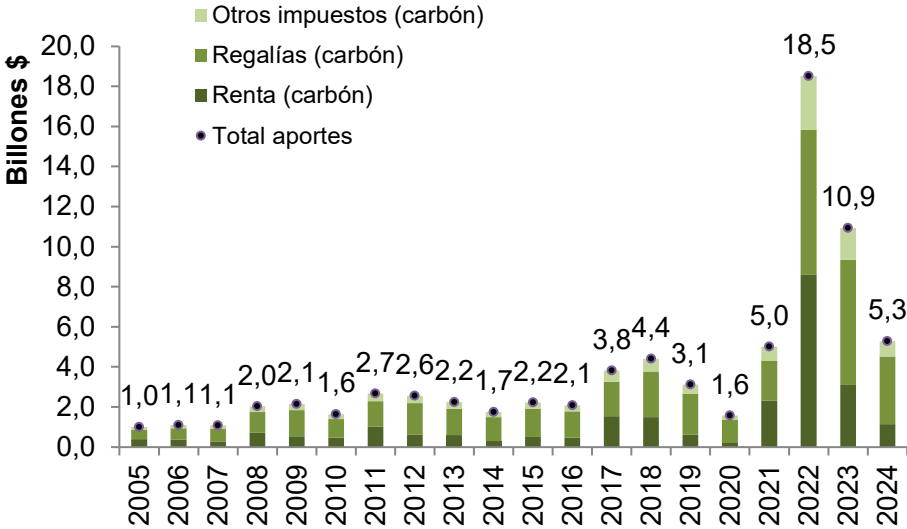
167. De otro lado, los costos vienen en ascenso, entre otras, por: (i) El incremento del salario mínimo en 23%, que afecta distintos elementos de la nómina como las convenciones sindicales, los salarios integrales y el valor de los proveedores; (ii) el mayor valor de los combustibles, y en particular del gas, que por distintos motivos regulatorios, políticos y de mercado ha tenido un alza más que significativa; y (iii) muchos otros elementos concurrentes de la operación en Colombia han presionado los costos al punto de reducir los márgenes operacionales de tal manera que para el ejercicio del 2026 nuevamente se proyectan pérdidas.

⁷¹ El consumo global de carbón aumenta como consecuencia de la abundante necesidad de energía que impulsa un mundo moderno cargado de tecnologías –como la inteligencia artificial–, cada vez más complejas y de mayor acceso en los hogares del mundo y que requieren de una gran cantidad de servidores que demandan una gran cantidad de energía. Igualmente, conforme avanza la industrialización y se reducen los índices de pobreza, principalmente en los países menos desarrollados, la demanda energética continua su ascenso.

168. En un contexto como el actual, resulta evidente que la imposición de cargas tributarias adicionales a un sector que ya venía reduciendo su actividad productiva, por efecto tanto de decisiones regulatorias internas que buscan marchitar este sector, como de las condiciones adversas de los mercados internacionales, compromete gravemente su sostenibilidad financiera y deteriora su competitividad. De haber analizado la realidad del mercado del carbón colombiano, el Gobierno Nacional necesariamente habría concluido que se trata de un impuesto inviable, que pone en riesgo la competitividad y permanencia de esta industria clave para la estabilidad de las finanzas públicas. Sin embargo, el Gobierno soslayó este análisis por completo. **Entre otras, porque el análisis del Gobierno se fundó en supuestos acaecidos en el año 2022 y 2023, aun cuando existía información disponible para el 2024 y el 2025, como lo acabamos de ilustrar.**

169. Para el país, el carbón ha sido un eje fundamental para el desarrollo sostenible. Solo entre el 2021 y el 2024, el sector aportó más de 40 billones de pesos en renta, regalías y otros impuestos – además de empleos, encadenamientos, inversiones socioambientales y dinámica económica en los territorios–. Un aporte extraordinario jalonado por el incremento de los precios de 2022 y los rezagos de las cotizaciones que continuaron durante el 2023 y una pequeña parte del 2024.

Aportes del carbón en renta, regalías y otros impuestos



Fuente: DIAN, ANM.

170. Sin embargo, en 2025 la realidad fue distinta. La reducción de los precios internacionales sumado a las distintas condiciones regulatorias expedidas por el mismo gobierno, fiscales y operacionales han reducido la competitividad del sector y elevado la incertidumbre al punto de reducir las operaciones a los menores niveles en 20 años (con excepción de la pandemia). Es así como en 2025, por segundo año consecutivo, el sector tuvo una caída en el PIB: 7,4% menos que en 2024. La proyección de producción para el 2025 establece una cifra de 55,7

millones de toneladas, un valor apenas superior a la cifra establecida en 2004. Así mismo se proyectan la reducción de los aportes.

171. La teoría económica (curva de Laffer) establece que una excesiva carga fiscal compromete la sostenibilidad de un sector económico de tal manera que no necesariamente incrementa el recaudo, sino que, por el contrario, reduce el aporte fiscal por gravar las operaciones muy por encima de la capacidad contributiva de los sectores para operar y generar aportes al Estado.
172. Además, esta advertencia encuentra respaldo en la jurisprudencia constitucional reciente, conforme a la cual el deber de contribuir en condiciones de justicia y equidad implica que el sistema tributario sea capaz de capturar las variaciones de rentabilidad inherentes a la explotación de recursos naturales no renovables, mediante impuestos que no impongan cargas contributivas sobre utilidades inexistentes en ciclos de rentabilidad nula o negativa⁷². El impuesto especial para la estabilidad desconoce este criterio, al gravar ingresos y no utilidades, prescindiendo de la capacidad de pago real del contribuyente.
173. Ahora bien, las referencias a las externalidades negativas asociadas a las actividades extractivas (p. ej. impactos ambientales, emisiones de gases de efecto invernadero, desigualdades regionales) no suplen esta deficiencia. Tales consideraciones pueden explicar la legitimidad de ciertos objetivos de política pública, pero no reemplazan la exigencia de equidad tributaria cuando el tributo se presenta como una medida de recaudo y se justifica en términos de capacidad contributiva. Además, el ordenamiento jurídico ya contempla instrumentos específicos para la internalización de dichas externalidades (p. ej. compensaciones ambientales, licencias, obligaciones de restauración y cargas regulatorias), de modo que su invocación como fundamento de un impuesto adicional exige una justificación reforzada, que el decreto no ofrece.
174. La insuficiencia argumentativa se agrava si se tiene en cuenta que el impuesto especial se adopta en el marco de un estado de excepción, lo que impone un estándar reforzado de motivación suficiente –como se explicó–, especialmente tratándose de medidas que inciden en derechos constitucionales como la igualdad y la equidad tributaria. No obstante, la parte considerativa del decreto se limita a describir el impuesto y a reiterar generalidades sobre la crisis fiscal, sin explicar por qué esta carga sectorial constituye la alternativa más razonable, eficiente y equitativa frente a otras opciones disponibles, como medidas de austeridad, reducción del gasto o la adopción de cargas tributarias con una base más amplia y comparativa.
175. En este contexto, el impuesto especial para la estabilidad fiscal termina por vulnerar el derecho constitucional de los contribuyentes del sector carbón a contribuir en condiciones de igualdad y equidad frente al resto de la economía, trasladando de manera selectiva el peso de la crisis fiscal a sectores que no se encuentran en una posición económica diferenciada que lo justifique y generando, además, impactos regionales significativos en departamentos como Cesar y La Guajira, donde la minería representa entre el 44% y el 47% del PIB regional.

⁷² Corte Constitucional, Sentencia C-489 de 2023.

176. En suma, el impuesto especial para la estabilidad fiscal desconoce el principio de equidad tributaria al establecer una carga sectorial basada en la actividad económica y no en la capacidad contributiva real, carecer de un *tertium comparationis* adecuado, apoyarse en una motivación insuficiente y distribuir de manera arbitraria el esfuerzo fiscal. Como se ha expuesto, cuando no existe comparación, la medida se presume abiertamente arbitraria, lo que impone concluir que los artículos 8 a 13 del Decreto Legislativo 1474 de 2025 resultan inconstitucionales.
177. Además, conviene reiterar que la medida introduce una carga adicional por razón de la actividad/sector gravado, sin demostrar que dicho sector, y en particular el carbón, ostente, como regla, una mayor capacidad contributiva frente a sectores comparables. En consecuencia, la medida se traduce en un reparto desigual de la carga fiscal que constituye, al menos, un indicio fuerte de inequidad y arbitrariedad.
178. Finalmente, es necesario advertir que el impuesto especial para la estabilidad fiscal regulado en los artículos 8 a 13 del Decreto Legislativo 1474 de 2025 corresponde, formal y materialmente, al impuesto especial creado mediante el Decreto Legislativo 175 de 2025, expedido al amparo del Decreto Legislativo 0062 de 2025, por medio del cual se declaró el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar.
179. En efecto, ambos tributos recaen sobre los mismos sujetos pasivos, gravan los mismos hechos generadores –la extracción y la primera venta o exportación de hidrocarburos y carbón–, utilizan la misma base gravable y aplican la misma tarifa. Se trata, por tanto, del mismo diseño impositivo, ahora reproducido bajo una nueva declaratoria excepcional y con una nueva denominación.
180. Este elemento resulta determinante desde la perspectiva del principio de equidad tributaria, pues el impuesto especial para el Catatumbo fue objeto de control constitucional por parte de la Corte Constitucional en la Sentencia C-431 de 2025. En dicha providencia, la Corte concluyó que, *prima facie*, el tributo no desconocía el principio de equidad, no porque su diseño sectorial fuera neutro o inocuo, sino porque su carácter estrictamente temporal atenuaba los efectos que la medida podía generar sobre los contribuyentes gravados.
181. En particular, la Corte sostuvo lo siguiente:
- “En línea con lo anterior, la Sala Plena resalta que, dado el carácter temporal del IEC que se aplicará únicamente hasta el 31 de diciembre de 2025, el impacto que pueda llegar a tener la medida será menor, y podrá ser amortizado en otros periodos, resultando la temporalidad de la imposición clave en el presente análisis, y pilar fundamental de la constitucionalidad de la medida.”* (Énfasis añadido).
182. De esta forma, la temporalidad del tributo no fue un elemento accesorio, sino un criterio decisivo en el juicio de equidad realizado por la Corte. La razonabilidad de la carga sectorial

y la intensidad del sacrificio impuesto a los contribuyentes fueron evaluadas bajo el supuesto de que se trataba de una medida acotada en el tiempo, con efectos limitados y susceptibles de ser absorbidos en otros periodos fiscales.

183.Sin embargo, este presupuesto ya no concurre en el caso del impuesto especial para la estabilidad fiscal. A diferencia del tributo examinado en la Sentencia C-431 de 2025, la medida ahora impugnada extiende la vigencia del gravamen por una vigencia fiscal completa, correspondiente al año calendario 2026, mediante la reproducción del mismo impuesto bajo un nuevo decreto legislativo.

184.Esta extensión temporal altera sustancialmente el análisis constitucional. Lo anterior, por cuanto el tributo deja de ser una carga excepcional, acotada y de impacto reducido, para convertirse en una imposición plenamente operativa durante todo un periodo fiscal –de hecho, la sucesiva imposición ya lo ha extendido dos vigencias fiscales, 2025 y 2026–, con efectos acumulativos, intensos y no amortiguables en el corto plazo. En estas condiciones, ya no es posible afirmar que el sacrificio impuesto a los contribuyentes sea menor ni que sus efectos puedan ser neutralizados en otros ejercicios; argumento central de la Corte para validar su constitucionalidad, a pesar del sacrificio que imponía al principio de equidad.

185.La prórroga de este tributo intensifica los efectos inequitativos previamente descritos, haciendo que la carga sectorial recaiga de manera más gravosa sobre contribuyentes que no se encuentran, como regla general, en una posición de capacidad contributiva diferenciada frente a otros sectores de la economía. Así, lo que en la Sentencia C-431 de 2025 fue considerado constitucional precisamente por su temporalidad, se torna ahora, por esa misma razón, inconstitucional al desaparecer ese elemento que la Corte identificó como pilar fundamental de la validez de la medida.

186.En consecuencia, al extender de facto la vigencia de un impuesto cuya constitucionalidad estuvo condicionada a su carácter temporal, el Decreto Legislativo 1474 de 2025 no solo desconoce los límites propios del poder tributario excepcional, sino que reabre el juicio de equidad tributaria, evidenciando que los efectos de la medida ya no son moderados, en tanto son temporales, sino que son intensos, estructurales y, por lo tanto, desproporcionados.

187.Por estas razones, el impuesto especial para la estabilidad fiscal vulnera el principio de equidad tributaria previsto por los artículos 95.9 y 363 de la Constitución Política, al imponer una carga sectorial cuya constitucionalidad dependía de una temporalidad que hoy no existe.

(ii) La prohibición de deducibilidad de las regalías (art. 14) desconoce el principio de legalidad y certeza tributaria

188.El artículo 14 del Decreto Legislativo 1474 de 2025 vulnera el principio de legalidad y, en particular, el principio de certeza tributaria, al introducir una fórmula normativa que no permite determinar de manera clara, previa y suficiente uno de los elementos esenciales del tributo, lo que hace imposible establecer con certeza el alcance de la obligación fiscal. En consecuencia, la disposición desconoce lo previsto en los artículos 338, 150.12, 95.9 y 363 de

la Constitución Política, al trasladar indebidamente a la administración tributaria la definición de aspectos sustanciales del gravamen.

189. Conforme a la jurisprudencia constitucional, el principio de legalidad tributaria exige una deliberación democrática suficiente y plural, en la que estén representadas las diferentes instancias interesadas en la definición de las obligaciones fiscales. Entre otras, la jurisprudencia constitucional ha identificado dos funciones precisas de este principio.
190. *Primero*, materializa el principio de predeterminación del tributo, el cual impone a las corporaciones públicas de elección popular, en el marco de sus competencias, la obligación de definir, mediante normas previas y ciertas, los elementos de la obligación fiscal antes señalados. Esto, por supuesto, sin perjuicio de la habilitación constitucional para que las autoridades fijen las tarifas de las tasas y contribuciones especiales, así como los supuestos en los que resulta válido que el Gobierno determine algunos aspectos específicos del tributo correspondiente.
191. *Segundo*, el principio de legalidad tributaria incide en la seguridad jurídica. En efecto, la definición concreta de las obligaciones fiscales por parte de los órganos de representación popular permite a los ciudadanos conocer con meridiana exactitud el contenido de sus deberes económicos con el Estado. A su vez, esta misma consecuencia está vinculada con la eficacia del derecho al debido proceso, en tanto la existencia de reglas precisas sobre la materia concurre en la previsibilidad de las decisiones de la administración y de los jueces, en caso de que exista controversia sobre el alcance de la obligación tributaria.
192. Así, el principio de certeza tributaria aparece como una faceta del principio de legalidad en materia tributaria. Conforme a la jurisprudencia reiterada de esta Corte, la certeza tributaria *“impone a las autoridades competentes para establecer los gravámenes la obligación de establecer con claridad y precisión los elementos esenciales del impuesto, la tasa o la contribución, como una medida encaminada a asegurar la seguridad jurídica y la eficacia del recaudo del tributo”*⁷³. En particular, mediante la Sentencia C-147 de 2021, la Corte señaló que el principio de certeza *“no exige una definición legal absoluta de los elementos del tributo, sino la prohibición de su indefinición”*⁷⁴. Así las cosas, este principio se vulnera cuando *“los elementos del tributo son por completo ambiguos”*⁷⁵ o *“la falta de claridad sea insuperable”*⁷⁶, de manera que *“no resulte posible establecer el alcance de las disposiciones”*⁷⁷.
193. En este contexto, el vicio de inconstitucionalidad del artículo 14 del Decreto Legislativo 1474 de 2025 se manifiesta de manera clara en la indeterminación del elemento utilizado para calcular el valor de los costos cuya deducción se prohíbe; en particular, en la definición del término “VR”, que la norma identifica como el “volumen del recurso natural no renovable que se paga a título de regalías”, expresado en barriles, toneladas o la unidad correspondiente.

⁷³ Corte Constitucional, Sentencia C-568 de 2019.

⁷⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-147 de 2021.

⁷⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-066 de 2021.

⁷⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-593, C-511, C-550 y C-030, todas de 2019. *Cfr.* Sentencia 594 de 2010.

⁷⁷ *Ibid.*

194. Esta definición resulta constitucionalmente problemática por cuanto el concepto de “volumen del recurso natural no renovable que se paga a título de regalías” no existe ni en la ley ni en la jurisprudencia constitucional. Las regalías no constituyen, ni han constituido jamás, un volumen físico de producción, sino una contraprestación económica que se causa como consecuencia de la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad del Estado.
195. En efecto, la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que la Constitución Política acoge la concepción de la “regalía-precio”, en tanto define la regalía como una contraprestación económica que se causa por la explotación de los recursos naturales no renovables. Así lo precisó desde la Sentencia C-221 de 1997, al indicar que la explotación de dichos recursos genera “un derecho nuevo a favor del Estado consistente en una contraprestación económica denominada regalía”, y que el Sistema General de Regalías no se nutre de recursos naturales en especie, sino de los ingresos líquidos que se pagan como consecuencia de la concesión, permiso o autorización para su explotación.
196. Este entendimiento fue reiterado recientemente por la Corte en la Sentencia C-489 de 2023, al señalar que las regalías “están representadas por aquello que el Estado recibe por conceder un derecho a explotar los recursos naturales no renovables”; esto es, por una contraprestación de naturaleza económica, y no por la entrega de una fracción física de la producción como tal. Si bien, en ciertos sectores –como el de hidrocarburos– la regalía puede liquidarse mediante fórmulas que toman como referencia el volumen producido, ello no altera su naturaleza jurídica ni la convierte en una obligación consistente en la entrega de unidades físicas de producción. En consecuencia, aun cuando existan métodos de liquidación asociados a parámetros físicos, la regalía no se configura normativamente como una porción material de la producción, sino como una obligación económica determinada conforme a reglas legales.
197. Así las cosas, la fórmula prevista en el artículo 14 introduce un elemento –el “volumen del recurso natural no renovable que se paga a título de regalías”– que carece de referente legal, constitucional y jurisprudencial, y cuya determinación no puede derivarse razonablemente del sistema normativo vigente. No se trata, entonces, de una ambigüedad susceptible de ser resuelta mediante interpretación, sino de una indeterminación insuperable, que impide establecer con certeza el contenido del tributo y su forma de aplicación.
198. Este déficit normativo tiene consecuencias constitucionales directas, pues al no estar definido en la ley el supuesto “volumen” que sirve de base para la fórmula de cálculo, la administración tributaria se ve forzada a crear el contenido del elemento estructural del tributo, ya sea a través de reglamentos, actos administrativos o criterios técnicos ad hoc, lo cual resulta abiertamente incompatible con el principio de legalidad tributaria en sentido estricto.
199. La jurisprudencia constitucional ha sido clara en advertir que, si bien el legislador puede deferir a la administración la concreción de variables técnicas o económicas, ello solo es admisible cuando (i) se trate de aspectos que por su naturaleza no pueden ser definidos de manera rígida en la ley, y (ii) exista un marco normativo previo, con criterios, parámetros o estándares objetivos que orienten dicha concreción. Ninguna de estas condiciones se cumple en el presente caso, pues el legislador excepcional no definió el concepto de “volumen pagado

a título de regalías”, ni estableció regla alguna que permita derivarlo de manera objetiva y verificable.

200. En consecuencia, el artículo 14 del Decreto Legislativo 1474 de 2025 configura un tributo indeterminado en uno de sus elementos esenciales, lo que vulnera el principio de certeza tributaria y, por esta vía, el principio de legalidad del tributo. Al no ser posible establecer, a partir del texto legal, el contenido del elemento utilizado para calcular la base de la prohibición de deducción, la disposición resulta inexecutable por desconocer los artículos 338 y 150.12 de la Constitución Política.
201. El mismo vicio de inconstitucionalidad se predica de la regla incorporada en el párrafo de dicho artículo 14. Esta regla supuestamente soluciona la confiscatoriedad inherente a la prohibición de deducibilidad de regalías, al permitir que éstas sean deducidas en los casos en que los contribuyentes que estén en situación de pérdida derivada de la “reducción de los precios de venta” obtengan una renta líquida gravable como consecuencia de aplicar dicha prohibición.
202. No obstante, dicha regla también sufre de una indeterminación insuperable, que impide establecer con claridad la aplicación del párrafo. Lo anterior, por cuanto la norma no determina cuál es el precio que debe tomarse como referencia para determinar si hubo una reducción en los precios, ni tampoco podría hacerlo, pues como bien dijo la Corte en Sentencia C-489 de 2023, esta determinación habría requerido de un estudio técnico, que tuviera en cuenta los distintos factores que inciden en la determinación del precio de los recursos naturales no renovables (dinámicas de mercado, decisiones políticas y cambios en oferta y demanda). Conforme a lo expuesto por la Corte en la sentencia en cita, este análisis no puede suplirse por la autoridad judicial, pues hacerlo podría afectar los principios de certeza, legalidad y eficiencia tributaria; consideración que con más razón se extiende a la autoridad administrativa.
203. En síntesis, el artículo 14 del Decreto Legislativo 1474 de 2025 vulnera el principio de legalidad y certeza tributaria al introducir un elemento esencial del tributo –el supuesto “volumen del recurso natural no renovable que se paga a título de regalías”– que carece de definición normativa, constitucional y jurisprudencial, y cuya determinación no puede derivarse razonablemente del ordenamiento jurídico vigente. Esta indeterminación insuperable impide establecer con claridad el alcance de la obligación fiscal y obliga a la administración a completar el diseño del tributo, en abierta contravención de lo dispuesto en los artículos 338 y 150.12 de la Constitución Política. Por ello, la disposición resulta inexecutable por desconocer las exigencias mínimas de predeterminación, seguridad jurídica y debido proceso en materia tributaria.

(iii) El impuesto especial para la estabilidad (arts. 8 a 14) desconoce el bloque de constitucionalidad en sentido lato

204. El impuesto especial para la estabilidad fiscal, que se encuentra regulado en los artículos 8 a 13 del Decreto Legislativo 1474 de 2025, desconoce el bloque de constitucionalidad en sentido lato. En particular el artículo 47 de la Ley Estatutaria 137 de 1994. Esto, por cuanto

reproduce y extiende la vigencia de un tributo excepcional previamente agotado, eludiendo el límite temporal expreso que el ordenamiento impone a las medidas tributarias adoptadas en estados de excepción.

205. En efecto, el artículo 47 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción –norma que integra el bloque de constitucionalidad en sentido lato– establece una regla clara y de obligatorio cumplimiento respecto del ejercicio del poder tributario excepcional. En particular, su parágrafo dispone:

“Durante el Estado de Emergencia, el Gobierno podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos casos las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente”.

206. De esta disposición se derivan tres mandatos: (i) los tributos creados en estados de excepción tienen naturaleza estrictamente transitoria; (ii) su vigencia cesa automáticamente al término de la siguiente vigencia fiscal; y (iii) solo el Congreso, mediante deliberación democrática ordinaria, puede otorgarles carácter permanente. Este diseño responde a una finalidad constitucional precisa, consistente en impedir que el Ejecutivo, mediante la sucesión de estados de excepción, sustituya la competencia del legislador en materia tributaria. Al respecto, conviene precisar que por tratarse de una norma que regula el ejercicio de poderes excepcionales, su interpretación debe necesariamente restrictiva. En consecuencia, el límite temporal allí previsto no puede ser objeto de interpretaciones flexibles o elusivas que permitan, bajo nuevas declaratorias excepcionales, reproducir o prolongar tributos cuya vigencia ya se ha agotado, pues ello desnaturalizaría el carácter transitorio del poder tributario extraordinario y vaciaría de contenido la reserva de ley en materia tributaria.

207. El impuesto especial para la estabilidad fiscal es materialmente idéntico al impuesto especial para el Catatumbo creado por el Decreto Legislativo 175 de 2025, expedido con ocasión del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto Legislativo 0062 de 2025. En concreto, ambos tributos: (i) recaen sobre los mismos sujetos pasivos (extracción y primera venta o exportación de hidrocarburos y carbón); (ii) comparten el mismo hecho generador; (iii) utilizan la misma base gravable; (iv) aplican la misma tarifa (1%); y persiguen una finalidad puramente recaudatoria. La única diferencia es formal y contextual, pues el nuevo tributo se adopta bajo un estado de emergencia económica distinto, pero reproduce sin alteraciones sustantivas un gravamen cuya vigencia ya se encontraba agotada.

208. Ahora bien, el impuesto especial para el Catatumbo rigió hasta el 31 de diciembre de 2025. A partir de esa fecha, su continuidad estaba condicionada exclusivamente a una decisión del Congreso de la República que le otorgara carácter permanente. No obstante, esto no ocurrió. En efecto, el Congreso no incorporó dicho tributo al régimen tributario ordinario ni lo adoptó mediante ley en sentido formal. Por tanto, el impuesto perdió vigencia y quedó excluido del ordenamiento jurídico.

209. Sin perjuicio de lo anterior, el Gobierno Nacional decidió adoptar el mismo tributo, con idéntico contenido normativo –de hecho, para su recaudo, se utiliza el mismo formulario

previsto para el impuesto especial para el Catatumbo—, amparándose en un nuevo estado de excepción, lo cual constituye una evasión directa del límite temporal previsto en el artículo 47 de la Ley Estatutaria 137 de 1994. Este artículo no solo fija un límite temporal, sino que prohíbe prorrogar tributos “excepcionales”, mediante la declaración sucesiva de estados de excepción. Lo contrario implicaría aceptar que el Ejecutivo puede mantener indefinidamente un tributo extraordinario, siempre que medie una nueva declaratoria excepcional, vaciando de contenido el principio de reserva de ley en materia tributaria.

210. Este tipo de práctica, entonces, desconoce el carácter restrictivo, temporal y excepcional del poder legislativo extraordinario, lo cual rompe el equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y Congreso, tal como fue diseñado por la Constitución de 1991.
211. Más aún, al reproducir un tributo excepcional previamente agotado, sin intervención del Congreso, el Decreto Legislativo 1474 de 2025 vulnera directamente una norma estatutaria que integra el bloque de constitucionalidad en sentido lato y que condiciona la validez material de los decretos legislativos.
212. En este sentido, el impuesto especial para la estabilidad fiscal desconoce el artículo 47 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 al reproducir un tributo excepcional cuya vigencia había expirado y cuya continuidad solo podía ser autorizada por el Congreso de la República. Al hacerlo, el Gobierno excede las facultades conferidas por la Constitución, vulnera el bloque de constitucionalidad en sentido lato y normaliza una medida tributaria que, por definición, debía ser transitoria. Por estas razones, los artículos 8 a 13 del Decreto Legislativo 1474 de 2025 deben ser declarados inexequibles.

50. Efectos de la decisión y remedio constitucional

213. La jurisprudencia constitucional ha señalado que, conforme al artículo 45 de la Ley 270 de 1996, “[l]as sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario”. Esta regla encuentra fundamento en los principios de seguridad jurídica y buena fe, en la medida en que las normas que integran el ordenamiento jurídico gozan de una presunción de constitucionalidad mientras no sean retiradas del mismo por el juez constitucional⁷⁸.
214. No obstante, la Corte también ha precisado que la fijación de efectos retroactivos a una decisión de inexequibilidad encuentra sustento directo en el principio de supremacía constitucional, cuando resulta necesario deshacer las consecuencias jurídicas producidas por la aplicación de normas contrarias a la Constitución, especialmente en aquellos escenarios en los que la tolerancia de tales efectos implicaría la consolidación de una situación manifiestamente incompatible con el orden constitucional⁷⁹.
215. En este contexto, la Corte ha reconocido que la adopción de una decisión de inexequibilidad con efectos retroactivos puede proceder, de manera excepcional, en al menos dos hipótesis

⁷⁸ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-619 de 2003, C-153 de 2022 y C-463 de 2023.

⁷⁹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-113 de 1993 y C-293 de 2020.

claramente identificadas en su jurisprudencia⁸⁰: (i) cuando se trata de normas cuya contradicción con la Constitución Política de 1991 resultaba evidente desde el momento mismo de su entrada en vigor; y (ii) cuando la fijación de efectos retroactivos resulta necesaria para: (a) garantizar la protección de los derechos constitucionales fundamentales abiertamente desconocidos y (b) sancionar una violación flagrante y deliberada de la Constitución Política.

216. Adicionalmente, la Corte ha señalado que la determinación de los efectos temporales de una decisión de inexecutable exige un ejercicio de ponderación constitucional que atienda, al menos, dos criterios centrales. De un lado, es necesario valorar la gravedad de la infracción constitucional y la evidencia razonable previa —o notoriedad— de la transgresión, existiendo una relación de proporcionalidad inversa entre la gravedad y notoriedad de la vulneración y la flexibilidad en la aplicación de la norma declarada inexecutable. En otros términos, cuanto más grave y notoria sea la violación del orden constitucional, mayor debe ser la resistencia del juez constitucional a permitir la aplicación pasada de la norma. De otro lado, corresponde reconocer y precaver el impacto de una decisión con efectos retroactivos, a fin de adoptar remedios constitucionales que, sin desconocer la supremacía de la Constitución, permitan una implementación razonable y jurídicamente viable de la decisión⁸¹.
217. Conforme a los criterios expuestos, resulta claro que en el presente asunto la Corte Constitucional debe dotar de efectos retroactivos la decisión de inexecutable.
218. En efecto, como se demostró a lo largo de este proceso, la expedición del decreto legislativo bajo examen implicó una violación flagrante, notoria y deliberada de la Constitución Política. El Presidente de la República utilizó el régimen excepcional para suplantar al Congreso de la República e introducir medidas tributarias con rasgos estructurales y vocación de permanencia, en abierto desconocimiento del principio de reserva de ley en materia tributaria, de la separación de poderes y del principio democrático.
219. Además, el decreto careció de motivación suficiente, no satisfizo el juicio de conexidad material interna, ni persiguió una finalidad constitucionalmente legítima de conjurar una crisis coyuntural, sino que estuvo orientado, de manera manifiesta, a incorporar por vía excepcional disposiciones propias de una reforma tributaria estructural que el Congreso de la República había decidido no aprobar. A ello se suma el desconocimiento de principios fundantes del sistema tributario —*como la legalidad, la certeza, la equidad y la capacidad contributiva*— y la vulneración de la cosa juzgada constitucional, aspectos cuya gravedad no admite relativización alguna.
220. La intensidad y notoriedad de estas infracciones hacen constitucionalmente inadmisibles permitir que los efectos producidos por la aplicación de las medidas tributarias contenidas en el decreto se consoliden en el tiempo. Mantener tales efectos equivaldría a validar ex post una desviación grave del poder de excepción, desnaturalizando el control constitucional y vaciando de contenido la función de la Corte como garante último de la supremacía de la Constitución.

⁸⁰ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-754 de 2004, C-978 de 2010, C-623 de 2015, C-507 de 2020 y C-153 de 2022.

⁸¹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-153 de 2022.

221. Por consiguiente, la única respuesta compatible con el orden constitucional es la declaratoria de inexecutable con efectos retroactivos, que restablezca el orden jurídico vulnerado y desincentive el uso abusivo de los poderes excepcionales. Esta decisión, conviene precisar, resulta necesaria aun cuando mediante auto se haya dispuesto la suspensión de los efectos de los Decretos Legislativos 1390 y 1474 de 2025, en la medida en que dicha decisión se limitó a suspender provisionalmente la aplicación de esas normas mientras se adoptaba una decisión de fondo, sin efectuar pronunciamiento alguno sobre los efectos jurídicos ya producidos por las medidas adoptadas. En consecuencia, es en la sentencia de constitucionalidad donde corresponde definir los efectos temporales de la decisión y restablecer los derechos de quienes efectuaron pagos al amparo de dichas disposiciones antes de su suspensión.
222. Como consecuencia necesaria de la declaratoria de inexecutable con efectos retroactivos, la Corte debe ordenar la devolución integral de los recursos recaudados con fundamento en las medidas tributarias contenidas en el decreto, sin distinguir entre tributos directos e indirectos
223. Si bien la administración tributaria ha advertido sobre las dificultades prácticas asociadas a la devolución de impuestos indirectos *—en particular, por la distinción entre sujeto pasivo jurídico y sujeto pasivo económico—*, tales consideraciones no pueden erigirse en un obstáculo para la efectividad del remedio constitucional. La Corte ha sido enfática en señalar que las dificultades de implementación administrativa no pueden justificar la conservación de efectos producidos por normas inconstitucionales, ni menos aún la consolidación de una exacción carente de fundamento constitucional.
224. En precedentes relevantes, este Tribunal ha adoptado soluciones flexibles y alternativas para garantizar la restitución de lo indebidamente recaudado. Así, por ejemplo, en la Sentencia C-431 de 2025, la Corte ordenó la devolución de lo pagado por concepto del impuesto solidario acudiendo, por analogía, al mecanismo del pago de lo no debido. De igual forma, en la Sentencia C-293 de 2020, el Tribunal acudió a instrumentos como el anticipo del impuesto sobre la renta para materializar la restitución de sumas recaudadas inconstitucionalmente.
225. En esa misma línea, nada obsta para que, respecto de los impuestos indirectos, la Corte disponga mecanismos alternativos de restitución, tales como la habilitación de descuentos tributarios en el impuesto sobre la renta, condicionados a la acreditación del pago mediante factura electrónica o documento equivalente, o cualquier otro instrumento que permita restablecer, de manera razonable y verificable, la situación patrimonial de los contribuyentes afectados. La existencia de información fiscal detallada en poder de la DIAN, derivada del sistema de facturación electrónica, refuerza la viabilidad de este tipo de soluciones.
226. En definitiva, permitir que el Estado retenga recursos obtenidos al amparo de normas manifiestamente inconstitucionales, bajo el argumento de dificultades operativas, implicaría sacrificar la supremacía constitucional en aras de consideraciones meramente administrativas. Por ello, el remedio constitucional debe ser integral, efectivo y restitutorio, asegurando que ninguna de las medidas tributarias adoptadas en el decreto produzca efectos jurídicos o económicos una vez declarada su inexecutable.

51. Consideraciones finales: respuesta a las preguntas formuladas por la Corte en el auto que avocó conocimiento y decretó pruebas

227. En el auto mediante el cual la Corte Constitucional avocó conocimiento del Decreto Legislativo 1474 de 2025 y decretó la práctica de pruebas, el magistrado ponente formuló una serie de interrogantes orientados a precisar la naturaleza de la crisis invocada, la necesidad de las medidas tributarias adoptadas y las consecuencias de una eventual declaratoria de inexequibilidad. A continuación, se da respuesta concreta a dichos cuestionamientos, a la luz del análisis desarrollado en esta intervención.

(i) Naturaleza de las causas que soportan la adopción de las medidas tributarias: ¿sobrevinientes y extraordinarias o estructurales y previsibles?

228. Las causas que el Gobierno Nacional invoca para sustentar la adopción de las medidas tributarias contenidas en el Decreto Legislativo 1474 de 2025 no son sobrevinientes ni extraordinarias, sino estructurales y previsibles. La evidencia examinada muestra que el Decreto pretende utilizar instrumentos extraordinarios para enfrentar desequilibrios fiscales de carácter estructural, ampliamente conocidos y advertidos con antelación, cuya corrección exige decisiones de política pública dentro del marco institucional ordinario.

229. En efecto, desde una perspectiva económica, ninguno de los hechos invocados por el Gobierno puede calificarse como sobreviniente. Por el contrario, todos corresponden a presiones fiscales recurrentes, obligaciones previamente conocidas o consecuencias directas de decisiones de política adoptadas por el propio Estado. En particular, el análisis económico evidencia que dichos fenómenos no cumplen simultáneamente con los criterios de imprevisibilidad, exogeneidad y materialidad que caracterizan un choque extraordinario en sentido económico. En consecuencia, la crisis invocada no satisface los estándares constitucional de extraordinariedad e imprevisibilidad exigidos para habilitar el ejercicio del poder tributario excepcional⁸².

230. Además, los desequilibrios fiscales descritos en los considerandos del decreto (p. ej. insuficiencia de ingresos permanentes, rigidez del gasto, rezagos presupuestales, subfinanciación de obligaciones legales y presiones sobre la deuda) corresponden a problemas de naturaleza estructural, ampliamente diagnosticados con antelación por organismos técnicos como el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF). Tales fenómenos no irrumpieron de manera súbita ni inesperada, sino que derivan de fallas estructurales de planeación fiscal, proyecciones de ingresos sistemáticamente sobreestimadas y decisiones de política pública adoptadas con pleno conocimiento de sus efectos fiscales de mediano y largo plazo.

⁸² Luis Fernando Mejía, *Análisis técnico económico sobre la procedencia de la declaratoria de emergencia económica y social. Decreto Legislativo 1390 del 22 de diciembre de 2025*, documento técnico elaborado para la Asociación Colombiana de Minería. Enero de 2026.

231. De hecho, el deterioro fiscal también fue advertido por entidades técnicas independientes como Fedesarrollo⁸³, quien advirtió públicamente sobre la subida estructural del gasto público, señalando que el déficit fiscal había aumentado de forma permanente y que el ajuste requerido no podía recaer exclusivamente en mayores ingresos tributarios, sino que exigía una revisión profunda del gasto.
232. Es más, en este sentido, es importante aclarar que las referencias generales que ha hecho el Gobierno, en este decreto y en el 1390 de 2025, a la inflexibilidad del gasto constituyen un reconocimiento explícito de que el desbalance fiscal tiene carácter estructural. Desde el análisis económico la inflexibilidad del gasto se refiere a la elevada proporción del presupuesto comprometido en las obligaciones de carácter permanente o legalmente determinadas, tales como transferencias obligatorias, servicio de la deuda, gasto pensional, sentencias judiciales, cuya modificación no depende de decisiones discrecionales de corto plazo.
233. La existencia de este tipo de rigideces implica que los desequilibrios fiscales asociados a ellas no surgen de manera súbita, sino que se acumulan gradualmente a lo largo del tiempo como resultado de decisiones de política pública y marcos normativos previamente adoptados. En consecuencia, cuando el Gobierno alude a la inflexibilidad del gasto, por ejemplo, y a otros hechos como los señalados en el decreto madre (p. ej. al impacto sostenido de las sentencias judiciales y al crecimiento permanente del gasto posterior a la pandemia), está describiendo factores que, por su propia naturaleza, son previsibles, persistentes y de evolución lenta, y que requieren reformas estructurales y procesos ordinarios de ajuste fiscal, no la activación de mecanismos excepcionales⁸⁴. Estos elementos son, por definición, incompatibles con la noción de sobreviniencia exigida para la declaratoria de un estado de emergencia económica.

(ii) ¿La situación excepcional pudo conjurarse mediante mecanismos ordinarios?

234. La situación fiscal invocada por el Gobierno Nacional pudo y debió ser enfrentada mediante mecanismos ordinarios previstos en la Constitución y la ley, sin acudir al régimen excepcional.
235. Lo anterior, por cuanto el ordenamiento jurídico colombiano contempla un conjunto amplio de instrumentos ordinarios para enfrentar escenarios de estrechez fiscal, entre los que se destacan: (i) el aplazamiento, reducción o reprogramación del gasto público conforme al Estatuto Orgánico del Presupuesto; (ii) la revisión y ajuste de metas del Plan Nacional de Desarrollo; (iii) el acceso al endeudamiento interno y externo, cuya capacidad fue incluso ampliada mediante la activación de la cláusula de escape de la regla fiscal; y (iv) la

⁸³ Véase Fedesarrollo, Tendencia Económica No. 256, febrero de 2025, que documenta el incumplimiento de la Regla Fiscal en 2024 y el incremento de la deuda neta del Gobierno Nacional Central como resultado de déficits prolongados; Fedesarrollo, Tendencia Económica No. 263, 2025, sobre la trayectoria creciente del déficit fiscal y de la deuda desde la pandemia hasta 2025; Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), Pronunciamiento No. 9, diciembre de 2023, sobre el cumplimiento de la Regla Fiscal en 2023 y los retos fiscales subsiguientes; y Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), Pronunciamiento No. 13, noviembre de 2024, que advierte sobre menores ingresos y mayores retos fiscales para cumplir la Regla Fiscal en 2024 y 2025.

⁸⁴ Luis Fernando Mejía, *Análisis técnico económico sobre la procedencia de la declaratoria de emergencia económica y social. Decreto Legislativo 1390 del 22 de diciembre de 2025*, documento técnico elaborado para la Asociación Colombiana de Minería. Enero de 2026.

deliberación democrática con el Congreso de la República para tramitar reformas tributarias o reordenamientos del gasto dentro del procedimiento legislativo ordinario.

236. Por otro lado, desde el análisis económico, el faltante fiscal asociado a la no aprobación de la ley de financiamiento para 2026 –estimado en aproximadamente 16,3 billones de pesos– representa menos del 3% del Presupuesto General de la Nación, una magnitud que resulta plenamente manejable mediante ajustes ordinarios de gasto, priorización presupuestal y gestión activa de caja y deuda⁸⁵. Adicionalmente, la posibilidad de que el Congreso no aprobara dicha reforma tributaria no era imprevisible, como lo demuestra la experiencia reciente del país. En 2024, por ejemplo, se implementaron ajustes del orden de 28 billones de pesos sin recurrir a facultades excepcionales, lo que confirma que el tamaño del desbalance invocado en el Decreto se encuentra dentro del rango de correcciones que pueden abordarse por las vías institucionales regulares⁸⁶. En ese sentido, la negativa legislativa no configura una insuficiencia de los mecanismos ordinarios, sino una manifestación legítima del principio democrático y de la separación de poderes.

237. Más aún, el propio Gobierno –desde el decreto madre– reconoce que aproximadamente el 93% del gasto presupuestal es de carácter inflexible, lo que implica que cerca del 7% del presupuesto, equivalente a alrededor de \$38 billones, corresponde a gasto no inflexible o discrecional. En este contexto, el faltante fiscal identificado equivale a menos de la mitad del margen de gasto discrecional reconocido por el mismo Gobierno, lo cual refuerza la conclusión de que la situación descrita podía ser atendida mediante reprogramaciones, priorización del gasto y otros mecanismos ordinarios de política fiscal⁸⁷.

238. Por lo demás, insistimos en que la no aprobación de proyectos de ley de financiamiento por parte del Congreso no configura una insuficiencia de los medios ordinarios, sino una manifestación legítima del principio democrático y de la separación de poderes. Pretender que la negativa legislativa habilita automáticamente el uso de poderes excepcionales implica invertir la lógica constitucional del estado de excepción, transformándolo en un mecanismo para corregir derrotas políticas, lo cual resulta constitucionalmente inadmisibles.

(iii) Relación del artículo 14 del Decreto Legislativo 1474 de 2025 con la Sentencia C-489 de 2023

239. Conforme a lo expuesto, es claro que el artículo 14 del Decreto Legislativo 1474 de 2025 reproduce materialmente la prohibición de deducibilidad de las regalías que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-489 de 2023, mediante la cual se expulsó del ordenamiento el párrafo 1° del artículo 19 de la Ley 2277 de 2022.

240. Si bien el Gobierno introduce variaciones formales en la redacción de la disposición, el contenido normativo esencial es el mismo. Esto es, impedir que las regalías –*que constituyen un costo necesario, causal y proporcional para la actividad extractiva*– sean deducidas en la

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Ibid.

depuración de la renta líquida. En la citada sentencia, la Corte fue clara en señalar que esta prohibición es inconstitucional, por cuanto incrementa artificialmente la base gravable de los contribuyentes y, por ende, los lleva a tributar sobre una capacidad económica ficticia. Esto desconoce los principios de equidad y justicia tributaria, así como de capacidad contributiva.

241. Por lo demás, la reintroducción de esta prohibición por vía de decreto legislativo no solo desconoce el precedente constitucional, sino que agrava la infracción, al utilizar el estado de excepción para reinstalar una medida estructural previamente expulsada del ordenamiento, en abierta tensión con la cosa juzgada constitucional.

(iv) Posibilidades fácticas, jurídicas y fiscales de retrotraer los efectos económicos del decreto

242. Desde el punto de vista jurídico, la Corte Constitucional es competente para declarar la inexecutable del Decreto Legislativo 1474 de 2025 con efectos retroactivos, cuando, como en este caso, se verifica una violación grave, notoria y deliberada de la Constitución. La jurisprudencia ha admitido de manera expresa esta posibilidad y ha diseñado remedios flexibles para materializar la restitución de lo indebidamente recaudado.

243. Desde el punto de vista fáctico, la devolución es viable tanto para tributos directos como indirectos. En el caso de los tributos directos –*como el impuesto especial para la estabilidad*– la restitución no presenta mayores dificultades, pues el sujeto pasivo jurídico y económico coincide, de modo que la devolución puede ordenarse a favor del mismo contribuyente que realizó el pago, mediante los mecanismos ordinarios de devolución, compensación o imputación tributaria ya previstos en el Estatuto Tributario.

244. En relación con los tributos indirectos, si bien existe una diferenciación conceptual entre el responsable legal del tributo y el sujeto pasivo económico que soporta la carga impositiva, dicha distinción no constituye, por sí sola, un obstáculo constitucional para la restitución de los recursos indebidamente recaudados. La Corte Constitucional ha sido clara en señalar que las dificultades administrativas u operativas no pueden erigirse en razones suficientes para mantener los efectos de una norma inconstitucional, pues ello vaciaría de contenido el principio de supremacía constitucional y convertiría la inconstitucionalidad en un mero juicio declarativo sin consecuencias materiales.

245. Es cierto que, en muchos casos, la trazabilidad del impuesto indirecto puede apoyarse en los sistemas de facturación electrónica. No obstante, el hecho de que no todas las operaciones estén respaldadas por factura electrónica no implica la imposibilidad de diseñar mecanismos razonables y constitucionalmente adecuados de restitución. El ordenamiento tributario colombiano reconoce múltiples medios de prueba idóneos para acreditar la realización de una transacción económica y el pago de un tributo, entre ellos la factura física, el documento equivalente, la cuenta de cobro, los comprobantes contables, los extractos bancarios, los soportes contractuales y cualquier otro medio probatorio admisible conforme a las reglas generales del derecho probatorio y tributario.


246. En ese sentido, resulta plenamente viable que la Corte, en ejercicio de su función de guarda de la supremacía constitucional, ordene un esquema de restitución flexible y razonable, que permita al sujeto pasivo económico acreditar, por cualquier medio probatorio idóneo, la efectiva asunción del tributo indirecto declarado inexecutable. Este esquema podría materializarse, por ejemplo, a través de: (i) mecanismos de devolución directa cuando el sujeto pasivo económico pueda identificarse plenamente; (ii) sistemas de compensación o imputación como descuento en el impuesto sobre la renta u otros tributos nacionales, siempre que se acredite el pago efectivo del gravamen; o (iii) procedimientos análogos al pago de lo no debido, ajustados a la naturaleza del tributo y a las particularidades del caso concreto.

247. Las dificultades prácticas deben resolverse mediante reglas de implementación razonables, y no mediante la negación del remedio constitucional. Lo contrario implicaría trasladar al contribuyente las consecuencias de una actuación inconstitucional del Estado, lo cual resulta incompatible con los principios de buena fe, equidad y responsabilidad estatal. En consecuencia, la devolución de los recursos recaudados con fundamento en las medidas tributarias declaradas inexecutables es constitucionalmente exigible tanto en el caso de los tributos directos como de los indirectos, y su viabilidad debe evaluarse desde una perspectiva sustantiva, orientada a restablecer el orden constitucional vulnerado, y no desde una lógica meramente administrativa o recaudatoria.

248. Finalmente, en cuanto al momento del recaudo y la producción de efectos, es relevante precisar que: (i) la prohibición de deducibilidad de las regalías incide en la determinación del impuesto sobre la renta del año gravable 2026, cuya declaración y pago ocurren en 2027, lo que refuerza la ausencia de inmediatez en el recaudo; y (ii) el impuesto especial para la estabilidad reproduce el impuesto especial para el Catatumbo, utilizando incluso los mismos formularios, y ha demostrado empíricamente una capacidad de recaudo inferior a la proyectada. En consecuencia, no existe un obstáculo constitucional, jurídico ni técnico que impida retrotraer los efectos económicos del decreto y ordenar la restitución integral de los recursos recaudados, como expresión necesaria del principio de supremacía constitucional.

Con fundamento en las anteriores consideraciones le rogamos a la Honorable Corte Constitucional que declare la *inexecutable total* del Decreto Legislativo 1474 de 2025, “[p]or el cual se adoptan medidas tributarias destinadas a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para hacer frente al Estado de Emergencia declarado por el Decreto 1390 de 2025”. En subsidio, solicitamos la declaratoria de inexecutable de los artículos 8 a 14 del mencionado Decreto.

Cordialmente, del Honorable Magistrado,


Juan Camilo Nariño Alcocer
C. C. 79.784.278 de Bogotá
Presidente ACM