

Bogotá D.C., 8 de julio de 2026

Honorables Magistradas y Magistrados:

Lina Marcela Escobar

Natalia Ángel Cabo

Paola Andrea Meneses Mosquera

Jorge Enrique Ibañez

Juan Carlos Cortés González

Miguel Polo Rosero

Carlos Camargo Assis

Vladimir Fernandez Andrade

Héctor Alfonso Carvajal Londoño

Corte Constitucional

E. S. D.

Expediente: RE-391

Referencia: Control automático de constitucionalidad del Decreto Legislativo 173 del 24 de febrero de 2026, *“Por el cual se adoptan medidas tributarias en materia de impuesto al patrimonio, con el fin de atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para hacer frente al estado de emergencia declarado mediante el Decreto Legislativo 0150 de 2026”*

Asunto: Intervención de la Asociación Colombiana de Minería

Magistrada Ponente: Lina Marcela Escobar Martínez

Honorables Magistradas y Magistrados:

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 encontrándonos en términos, con el mayor respeto por la honorable Corte, me permito presentar intervención en el proceso de la referencia para solicitar la **inexequibilidad** total del Decreto Legislativo 173 del 24 de febrero de 2026, (en adelante el “Decreto”, el “Decreto Legislativo” o el “Decreto 173”), “[p]or el cual se adoptan medidas tributarias en materia de impuesto al patrimonio, con el fin de atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para hacer frente al estado de emergencia declarado mediante el Decreto Legislativo 0150 de 2026” y, de manera subsidiaria, la **inexequibilidad** del artículo 3 del Decreto Legislativo.

El presente escrito se estructura en seis capítulos. En el primero, se expondrán algunas consideraciones preliminares sobre el rol institucional de la Asociación y la importancia de la actividad minera para la sostenibilidad social y fiscal del país. En el segundo, haremos una breve

aproximación al alcance del control constitucional de los decretos legislativos expedidos en el marco de los estados de emergencia económica. Posteriormente, en el tercer capítulo se desarrollará el *análisis formal* del Decreto Legislativo 173 de 2026, a fin de evidenciar el incumplimiento de dos de los presupuestos constitucionales requeridos para su expedición.

En cuarto lugar, se abordará el *examen material* de la medida bajo análisis, a la luz de los juicios de control que la jurisprudencia constitucional ha establecido para esta clase de normas, especialmente los juicios de “motivación suficiente”, “subsidiariedad”, concretamente respecto al uso de excedentes del Sistema General de Regalías y “no contradicción específica”. Dentro de este último, se verificará la incompatibilidad del Decreto 173 con los principios y reglas que gobiernan la potestad tributaria, aun en escenarios de excepcionalidad, en especial, la violación a la equidad tributaria y la prohibición de confiscatoriedad.

En el capítulo quinto abordaremos la prohibición de discriminación, derivada del artículo 13 de la Constitución Política. Finalmente, en el capítulo sexto, haremos una síntesis de las principales conclusiones del documento.

Con fundamento en este esquema de análisis, demostraremos que el Decreto Legislativo 173 de 2026 no cumple integralmente las exigencias constitucionales que condicionan su validez, lo cual conduce a su inexecuibilidad.

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

1.1. Marco de la intervención de la Asociación Colombiana de Minería

La Asociación Colombiana de Minería (ACM) acude a la presente actuación en ejercicio de su objeto y de los fines que orientan su labor gremial, encaminados a promover un entorno normativo e institucional estable, coherente y competitivo que permita el desarrollo sostenible del sector minero en todas sus etapas, así como actuar como interlocutor y representante de dicho sector ante las distintas ramas y órganos del poder público y demás grupos de interés. De este modo, nuestra participación en el presente trámite constitucional responde al interés legítimo de contribuir, con información técnica y especializada, al debate jurídico sobre decisiones públicas que impactan de manera directa la actividad minera y las condiciones regulatorias bajo las cuales se desarrolla.

Igualmente, este pronunciamiento encuentra sustento en la representatividad sectorial que ejerce la Asociación Colombiana de Minería dentro de la industria minera nacional. En efecto, las empresas afiliadas a la ACM concentran una porción significativa de la producción minera del país, equivalente aproximadamente al noventa por ciento (90 %) del carbón, el cien por ciento (100 %) del níquel y la totalidad de la producción de oro a gran escala. Asimismo, la actividad desarrollada por este conjunto de actores contribuye con más del setenta por ciento (70 %) del total de las regalías mineras generadas a nivel nacional.

1.2. Aspectos generales del sector minero

En consideración a que el decreto bajo examen incide sobre diversos sectores económicos, y si bien sostenemos que el Decreto Legislativo 173 de 2026 es inexecutable en su integridad, el análisis que aquí se presenta se circunscribirá, de manera particular, a sus implicaciones para el sector minero y,

de forma específica, para el sector carbón, en atención al tratamiento diferenciado que la norma establece respecto de esta industria.

En este contexto, resulta oportuno efectuar algunas precisiones en cuanto a la dinámica de la actividad minera y el régimen normativo aplicable.

El desarrollo de los proyectos mineros varía según el tipo de mineral y modelo geológico, en razón de las diferencias físicas de los yacimientos, lo cual determina la diversidad de tiempos, métodos de exploración y explotación, procesos productivos, inversiones y condiciones económicas y de mercado. Del mismo modo, algunas de las contraprestaciones de los proyectos se encuentran sujetas a variaciones en función del tipo de mineral, considerando que la legislación y los contratos aplicables establecen porcentajes diferenciados para el pago de regalías.

Desde una perspectiva económica y atendiendo a la estructura propia de su modelo de negocio, la actividad minera constituye un sector intensivo en capital a lo largo de todas las etapas de su ciclo productivo, circunstancia que reviste especial relevancia al examinar la procedencia y los efectos de un impuesto sobre el patrimonio. En la fase de exploración, por ejemplo, las inversiones realizadas son materialmente improductivas, en la medida en que no generan ingresos ni utilidades, pues se orientan exclusivamente al conocimiento geológico del subsuelo. Aunque dichas erogaciones se reconocen contablemente como activos, su valor económico efectivo —y, por ende, su expectativa de retorno— es incierta, si se considera que, de acuerdo con estimaciones internacionales, apenas uno (1) de cada mil (1000) proyectos exploratorios llega a convertirse en una mina.¹

A su vez, en la etapa de construcción y montaje, en la que se concentra la mayor inversión de todo el proyecto, tampoco existe retorno económico, dado que en ese momento apenas se desarrolla la infraestructura indispensable para la futura operación. Si bien en esta fase el grado de incertidumbre es inferior al de la exploración, lo cierto es que el patrimonio continúa siendo improductivo, en tanto aún no se traduce en generación de ingresos. Finalmente, durante la etapa de explotación, la productividad del patrimonio se encuentra sujeta a variables exógenas, particularmente a los precios internacionales de los minerales y a las alzas en la estructura de costos operativos (entre otras, por los incrementos en la inflación y el salario mínimo).

¹ La baja probabilidad de éxito en la exploración minera es un hecho ampliamente documentado. Según la National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine de Estados Unidos, se establece que 1 de cada 1.000 a 1 de cada 10.000 sitios prospectados llega a convertirse en una mina productiva. En el mismo sentido, el World Gold Council indica que la probabilidad de que un descubrimiento conduzca al desarrollo de una mina es inferior al 0,1% de los sitios prospectados (World Gold Council, 2022). El profesor Roderick G. Eggert, de Colorado School of Mines, sostiene que se requieren entre 500 y 1.000 proyectos de exploración inicial (*grassroots*) para identificar 100 objetivos de exploración avanzada, que a su vez generan 10 proyectos de desarrollo, de los cuales solo 1 se convierte en una mina rentable (Eggert, 2010, p. 4). Gandhi y Sarkar estiman igualmente que la probabilidad de que un hallazgo mineral se desarrolle como mina es de aproximadamente 1 en 1.000 (Gandhi y Sarkar, 2016).

Referencias:

- National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. (2023). *The Potential Impacts of Gold Mining in Virginia*. The National Academies Press. <https://doi.org/10.17226/26643>
- World Gold Council. (2022). *How gold is mined: Gold mining lifecycle*. <https://www.gold.org/gold-supply/gold-mining-lifecycle>
- Eggert, R. G. (2010). *Mineral Exploration and Mine Development: Risk and Reward* [Documento de trabajo]. Presentado en la International Conference on Mining, "Staking a Claim for Cambodia", Phnom Penh, Camboya, 26-27 de mayo de 2010. Colorado School of Mines. https://www.miningnorth.com/_rsc/site-content/library/education/Mineral_Exploration_&_Development_Roderick_Eggert_Eng.pdf
- Gandhi, S. M. y Sarkar, B. C. (2016). *Essentials of Mineral Exploration and Evaluation* (1.ª ed.). Elsevier. ISBN: 978-0-12-805329-4.

Por otra parte, la actividad minera en todas sus etapas —exploración, construcción y montaje, explotación, beneficio, transformación, transporte y comercialización de los minerales— se encuentra regulada por la Ley 685 de 2001 (Código de Minas).² El ámbito de aplicación del Código de Minas excluye expresamente la exploración y explotación de hidrocarburos líquidos y gaseosos, los cuales se regulan por un régimen normativo especial.³ Estos recursos, aunque también se clasifican como no renovables, difieren de los minerales en cuanto a su naturaleza, formación geológica, desarrollo de proyectos, estructuras de negocio, mercados, métodos de exploración y extracción, y condiciones económicas aplicables, entre otros. Por lo tanto, las actividades mineras y la explotación de hidrocarburos constituyen esferas económicas independientes, sujetas a marcos normativos diferenciados, y por supuesto, a condiciones económicas y contributivas que no son equiparables.

1.3. Importancia del sector minero para el desarrollo del país

El sector minero constituye uno de los pilares fundamentales de la economía colombiana, no solo por su contribución directa al Producto Interno Bruto (PIB), las exportaciones y los ingresos fiscales, sino por su papel como dinamizador del desarrollo en los territorios donde opera. Los encadenamientos productivos, la generación de empleo formal, el pago de regalías e impuestos y las inversiones socioambientales que realiza el sector representan, en muchas regiones, la principal —y en ocasiones la única— fuente de recursos para el cierre de brechas y la mejora de la calidad de vida de los habitantes.

La minería constituye, en múltiples municipios del país, la principal fuente de recursos para financiar educación, salud, saneamiento básico e infraestructura, incluso apoyar el Programa de Alimentación Escolar (PAE) en los municipios. Así mismo, las regalías pagadas por la actividad minera —que a diferencia de otros sectores de la economía se distribuyen directamente a los territorios productores y al conjunto de la Nación— representan un flujo de aportes que no tiene equivalente en ninguna otra actividad económica.

A su vez, la demanda agregada que genera la actividad minera mediante la adquisición de bienes y servicios requeridos para su operación constituye uno de los más relevantes factores de dinamización económica en los territorios donde esta se desarrolla. En efecto, los encadenamientos productivos del sector minero comprenden una amplia red de actividades que abarca desde la proveeduría de maquinaria, equipos y servicios especializados, hasta la contratación de mano de obra local, el transporte, la alimentación y la adquisición de insumos en las economías del entorno. Solo en 2024, el sector minero realizó compras de bienes y servicios nacionales por más de 14 billones de pesos, suma que supera el total de exportaciones efectuadas por el país hacia su tercer socio comercial. A ello se suma su contribución fiscal territorial a través del Sistema General de Regalías (SGR), con aportes de 4,16 billones de pesos en 2024 y de 4,02 billones de pesos en 2025, recursos que resultan determinantes para la financiación de inversión pública y para el desarrollo económico y social de todas las regiones del país, tanto las productoras como las no productoras.

Esta realidad económica evidencia que la minería no solo aporta valor de manera directa, sino que además irradia sus efectos sobre múltiples sectores productivos y sobre el tejido empresarial, social y laboral de las regiones. De allí que cada empleo directo en minería genere más de cuatro empleos indirectos en las cadenas de valor asociadas a la operación minera.

² Ley 685 de 2001. Artículo 3.

³ Ley 685 de 2001. Artículo 2.

Es así como, en muchos casos, en los municipios mineros los indicadores de desarrollo son superiores a los de municipios con características geográficas y demográficas similares. En efecto, la presencia de operaciones mineras formales contribuye a la reducción de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) a través del flujo de regalías e impuestos que financian la institucionalidad pública en estos territorios. Sin embargo, la creciente carga impositiva que se ha establecido sobre la minería en los años recientes, sumada a la incertidumbre regulatoria y las restricciones territoriales, ha puesto en riesgo la sostenibilidad de una actividad que se encuentra lejos de ciclos de alta rentabilidad.

Como profundizaremos en el capítulo cuarto de este documento, las cifras más recientes revelan una realidad preocupante: al cierre del 2025, el sector minero registró la peor caída en más de 20 años – con excepción del año de la pandemia– y fue el que presentó la mayor reducción de valor agregado respecto a los demás sectores de la economía. En concreto, el sector minero cayó 8,3%, en donde el carbón presentó una caída de 7,4%, los minerales metálicos acumularon una reducción de 13,5% y los minerales no metálicos una reducción de 0,8%. Ya en 2024, el valor agregado del sector minero (sin incluir la extracción de petróleo y gas natural) había caído 6,6% según la publicación del DANE del PIB⁴, acumulando así dos años consecutivos de caída sin precedentes. De tal manera que el valor agregado del sector minero en 2025 cae **14,4%** frente al 2023.

Por lo tanto, insistir en gravar con mayor intensidad una actividad que ya presenta la mayor contracción de valor agregado en la economía nacional y la mayor Tasa Efectiva de Tributación (TET), compromete la sostenibilidad de la industria, amenaza el recaudo futuro y pone en peligro una de las principales fuentes de financiación del Sistema General de Regalías. Un sector que opera a pérdida no puede soportar mayores cargas tributarias, sin que se ponga en riesgo su continuidad y las oportunidades de generación de ingresos en los territorios.

Bajo el contexto anterior, expondremos cómo el impuesto al patrimonio establecido por el Decreto Legislativo 173 de 2026, desborda la capacidad contributiva, no cumple el requisito de motivación suficiente y se traduce en una medida confiscatoria y discriminatoria para el sector minero colombiano.

2. ALCANCE DEL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS EXPEDIDOS EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA

Si bien durante los Estados de Excepción el Gobierno está facultado para adoptar medidas extraordinarias con el objetivo de conjurar las causas de la perturbación o procurar el restablecimiento de la normalidad, estos actos deben sujetarse a los límites que impone el marco constitucional en el que se funda su legitimidad. En el orden constitucional colombiano, la configuración normativa de los estados de excepción responde a una lógica de estricta sujeción al principio de separación de poderes, a la supremacía de la Constitución y al carácter excepcional, temporal y reglado de estas facultades extraordinarias.

⁴ Dane. Cuentas Nacionales. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PIB/bol-PIB-IVtrim2025.pdf>. Las variaciones presentadas corresponden a los agregados de los sectores de: i) Extracción de carbón de piedra y lignito; ii) Extracción de minerales metalífero; iii) Extracción de otras minas y canteras; y iv) Actividades de apoyo para otras actividades de explotación de minas y canteras. Se excluye del cálculo el sector de *Extracción de petróleo crudo y gas natural* al ser un sector independiente al sector minero.

Los abusos reiterados que en el pasado se cometieron con esta institución, así como los escasos controles que establecía la Constitución de 1886⁵ llevaron a que, el Constituyente de 1991, entre otras reformas, introdujera parámetros de control constitucional más severos y precisos⁶, encaminados a limitar la acción del Ejecutivo tanto en los decretos legislativos que declaran los estados de excepción, como en los *decretos de desarrollo*, a través de los cuales se adoptan medidas extraordinarias.

Al ser instituciones fundadas en la Constitución, el desarrollo de estas competencias excepcionales se encuentra subordinado a los principios de *necesidad, proporcionalidad, finalidad y conexidad*, así como a controles políticos y judiciales estrictos, cuyo propósito esencial es evitar que, bajo la máscara de los estados de emergencia, se desconozcan los principios democráticos, el sistema de frenos y contrapesos que estructura el modelo constitucional, y por tanto, que dichas facultades sean usadas como instrumentos de abuso, persecución, concentración indebida del poder público, usurpación de competencias y en general, de alteración material del Estado de Derecho.

En armonía con este diseño democrático, durante las últimas décadas, la Corte Constitucional ha desarrollado su jurisprudencia sobre la base de un marco normativo integrado por diversas fuentes que, en conjunto, conforman el parámetro de control constitucional de este régimen excepcional: i) las reglas dispuestas en la Constitución Política de Colombia, particularmente en los artículos 212 a 215; ii) la Ley Estatutaria de Estados de Excepción 137 de 1994, mediante la cual se precisan las condiciones, límites y procedimientos que deben observarse durante la vigencia e implementación de los estados de excepción; iii) las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos, y dentro de éstas, las garantías que deben permanecer vigentes aún en estados extraordinarios.

A la luz de los parámetros de este marco normativo, la Corte Constitucional ha establecido en su jurisprudencia un estricto examen sobre los decretos legislativos expedidos en desarrollo de los estados de excepción, consistente en la verificación de dos aspectos: *formal y material*.⁷

En consonancia con lo anterior, en los apartados siguientes se abordará el examen de constitucionalidad formal y material del Decreto Legislativo 173 de 2026. Por razones de economía argumentativa, esta intervención concentrará el análisis únicamente en aquellos presupuestos cuyo incumplimiento sustentan los reparos de inconstitucionalidad que aquí se formulan.

3. ANÁLISIS DE LOS REQUISITOS FORMALES DEL DECRETO LEGISLATIVO 173 DE 2026

De acuerdo con la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, el escrutinio *formal* se lleva a cabo a través de la constatación de cuatro (4) requisitos:⁸ i) que el decreto se expida durante la vigencia y en desarrollo del respectivo estado de excepción, ii) que el decreto esté motivado; iii) que se determine el ámbito territorial para su aplicación; y iv) que haya sido suscrito, en conjunto por el Presidente de la República y todos sus ministros.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2011. MP: Mauricio González Cuervo.

⁶ Corte Constitucional. Sala Plena. Auto 082 de 2026. Magistrados sustanciadores: Natalia Ángel Cabo, Carlos Camargo Assis, Juan Carlos Cortés González, Lina Marcela Escobar Martínez, Paola Andrea Meneses Mosquera y Miguel Polo Rosero. Expediente RE-387.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-351 de 2020. MP (encargado): Richard Ramírez.

Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2020. MP: Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-466 de 2017. MP: Carlos Libardo Bernal Pulido.

Corte Constitucional. Sentencia C-216 de 2011. MP: Juan Carlos Henao Pérez.

Los requisitos formales deben cumplirse de manera concurrente, so pena de que la omisión de alguno de ellos derive en la inexecutable del respectivo decreto legislativo. Este es el caso del Decreto 173, el cual no satisface dos de estos criterios, como se explicará a continuación.

3.1. Incumplimiento del requisito: determinación del ámbito territorial del Decreto

En virtud de este parámetro de revisión, el decreto legislativo debe definir de manera expresa el ámbito territorial de aplicación de las medidas que adopta. Esta exigencia cumple una doble función constitucional. De una parte, permite identificar con certeza los destinatarios de la regulación, aspecto que adquiere especial relevancia cuando se trata de disposiciones tributarias que crean o modifican obligaciones fiscales. De otra, constituye un elemento indispensable para verificar la necesidad, proporcionalidad y conexidad entre las medidas adoptadas y las circunstancias excepcionales que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia, en la medida en que permite establecer si aquellas se encuentran efectivamente dirigidas a conjurar la crisis que dio lugar al ejercicio de las facultades extraordinarias.

A la luz de estas consideraciones, el Decreto Legislativo 173 de 2026 no satisface este requisito. Aunque incorpora un nuevo sujeto pasivo al impuesto sobre el patrimonio, omite establecer de manera expresa el ámbito territorial de aplicación de la obligación tributaria, generando una indeterminación respecto de los sujetos a quienes efectivamente se dirige la medida.

Esta omisión resulta evidente al comparar la regulación introducida por el Decreto Legislativo 173 con el artículo 292-3 del Estatuto Tributario, disposición que fue modificada por aquel. Mientras la regulación aplicable a las personas naturales define expresamente los criterios de sujeción territorial (al distinguir, entre otros, a las personas residentes, las sucesiones ilíquidas de causantes residentes y las personas no residentes respecto del patrimonio poseído en el país), el nuevo numeral incorporado para las personas jurídicas no contiene ningún criterio equivalente que permita establecer el alcance territorial de la obligación.

Así, aunque de la parte motiva del decreto podría inferirse que la medida está dirigida a las personas jurídicas y sociedades de hecho contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios establecidas en el territorio nacional, la disposición normativa no lo establece de manera expresa. En consecuencia, no resulta claro si el legislador extraordinario pretendió replicar los criterios de sujeción previstos para las personas naturales, establecer un régimen distinto o limitar la aplicación del tributo a determinados contribuyentes vinculados con el ámbito territorial de la emergencia.

Esta incertidumbre no fue subsanada con la expedición del Decreto Legislativo 240 de 2026. Si bien dicha norma amplió los sujetos obligados al incorporar los establecimientos permanentes de entidades del exterior, mantuvo la ausencia de una definición expresa sobre el ámbito territorial de aplicación de la obligación tributaria respecto de las personas jurídicas.

La omisión descrita no solo compromete el cumplimiento de este requisito formal, sino que además impide verificar adecuadamente el presupuesto de conexidad material externa, en virtud del cual se constata el vínculo de conexidad entre el alcance territorial de la emergencia y la imposición del tributo.

3.2. Incumplimiento del requisito: suscripción del presidente y sus ministros

Respecto a quién ostenta la competencia para declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el artículo 215 de la Constitución atribuye dicha facultad al Presidente de la República, quien, con la firma de todos los ministros, podrá declarar la emergencia en todo el país o parte de éste, por períodos de hasta de treinta (30) días en cada caso, que sumados no podrán exceder noventa (90) días en el año calendario.

De igual modo, en relación con los *decretos de desarrollo* el mismo artículo dispone que en virtud de dicha declaratoria “...podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. (...)” Esta regla se reitera casi de forma idéntica en el artículo 47 de la Ley Estatutaria 137 de 1994.

Lejos de ser un criterio secundario o estrictamente formal, la firma conjunta del presidente y todos los ministros, constituye un elemento sustancial para la validez del acto y una garantía institucional que asegura la formación colegiada de la voluntad gubernamental en escenarios de poderes extraordinarios. Además, este requerimiento es coherente con los deberes jurídicos que se desprenden del ejercicio del cargo, pues es en el Gobierno, conformado por el presidente y sus ministros, en quien recae la responsabilidad por los abusos cometidos en el ejercicio de las facultades excepcionales, tal como lo dispone el inciso 8 del artículo 215 de la Constitución Política.

En el presente caso, el Decreto Legislativo 173 de 2026, fue firmado en lo que respecta al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por la señora Irene Vélez Torres, quien actuaba en condición de ministra encargada. Dicha funcionaria asumió el encargo el 5 de agosto de 2025, tras la renuncia de la titular de la cartera, situación que quedó formalizada mediante el Decreto 877 de la misma fecha y que configuró una vacancia definitiva del empleo.

Ahora, no existe evidencia de que el encargo conferido a la funcionaria Irene Vélez Torres hubiese sido prorrogado mediante acto administrativo expreso, tal como lo exige la ley. En consecuencia, con el cumplimiento del término inicial, que vencía, a más tardar, el 5 de noviembre de 2025, se agotó la habilitación jurídica que la legitimaba para actuar en calidad de ministra de despacho, incluso bajo la modalidad de encargo.

El régimen de transitoriedad del encargo por vacancia definitiva constituye una limitación funcional perentoria que tiene como propósito garantizar la regularidad y estabilidad del ejercicio de la función pública. Bajo una óptica finalista, los términos previstos en el artículo 24 de la Ley 909 de 2004 representan una salvaguarda frente a la desnaturalización de la representación estatal. Este marco normativo impide que la excepcionalidad del encargo derive en una permanencia táctica cuya finalidad sea eludir la provisión definitiva del empleo.

En el contexto de un Estado de Excepción, la rigidez de este término adquiere una relevancia constitucional mayor, pues la suscripción de decretos legislativos exige una investidura administrativa plena y vigente. Una vez agotado el horizonte temporal sin la provisión definitiva del cargo, opera la caducidad de la habilitación jurídica del funcionario. En consecuencia, cualquier actuación posterior bajo dicha figura carece de título habilitante, lo cual fractura la legalidad del acto y la integración colegiada de la voluntad gubernamental que el artículo 215 superior exige.

Por las anteriores razones, este requisito formal no se cumple.

Los vicios hasta aquí expuestos, trascienden la categoría de simples yerros adjetivos para convertirse en una vulneración a la formación colegiada de la voluntad gubernamental y a la certeza normativa exigida en materia tributaria. A pesar de que la ausencia de dichos elementos formales daría lugar a declarar la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 173, a continuación, procederemos a abordar los requisitos materiales que igualmente han sido desconocidos por el acto bajo examen.

4. REVISIÓN DE LOS REQUISITOS “JUICIOS MATERIALES” EXIGIDOS PARA LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DERIVADOS DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

En el presente capítulo analizaremos los requisitos materiales derivados de la Constitución Política, la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la jurisprudencia constitucional, que deben observar los decretos con fuerza de ley que se expiden en desarrollo de los estados de excepción, a efectos de demostrar que el Decreto Legislativo 173 no supera varias de estas exigencias.

En consonancia con el artículo 215 de la Constitución Política, una vez el Estado de Emergencia Económica es declarado, el presidente podrá, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia. Igualmente, podrá, en forma transitoria, establecer nuevos impuestos o modificar los existentes. Dichas facultades están desarrolladas en la Ley Estatutaria 137 de 1994,⁹ la cual, precisa que en caso de medidas tributarias estas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso durante el año siguiente les otorgue carácter permanente.

Ahora, la facultad que confiere la Constitución no es abierta ni ilimitada, y tampoco opera de forma automática una vez se haya declarado un Estado de Emergencia Económica, sino que su utilización está subordinada a los estrictos parámetros que el legislador estatutario estableció en aras de salvaguardar los principios del Estado de Derecho. Al respecto, el artículo 9 de la LEEE dispone los principios bajo los cuales se deben expedir los *decretos de desarrollo*, enfatizando en que estas facultades extraordinarias pueden ser ejercidas “...**únicamente**, cuando **se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad**, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la presente ley.” (Énfasis propio).

Los principios antes señalados son comunes a todos los estados de excepción y constituyen verdaderos parámetros de contención institucional que componen el bloque de constitucionalidad en *sentido lato*. Su diseño está dirigido a limitar el uso y alcance de las medidas que se expiden en ejercicio de los estados excepcionales, incluyendo, y con mayor razón, aquellas de naturaleza tributaria en tanto estas inciden en la esfera patrimonial de los ciudadanos. Dicho control es consecuente con el criterio de juridicidad que caracteriza a este régimen excepcional, y funciona como un mecanismo de defensa constitucional tendiente a evitar la erosión de los principios democráticos a través de la expedición de decisiones arbitrarias o desproporcionadas.¹⁰

Para mejor escrutinio de estos principios, y como parte del *examen material*, la Corte Constitucional ha previsto una serie de *juicios* a través de los cuales verifica si un determinado decreto legislativo *de desarrollo* se ajusta o no a la Constitución y a la LEEE. Estos son: i) juicio de motivación suficiente;

⁹ Artículo 47. Ley 137 de 1994.

¹⁰ Artículo 7. Ley 137 de 1994.

ii) juicio de necesidad; iii) juicio de finalidad; iv) juicio de conexidad material; v) juicio de ausencia de arbitrariedad; vi) juicio de intangibilidad de los derechos; vii) juicio de no contradicción específica; viii) juicio de incompatibilidad; ix) juicio de proporcionalidad y x) juicio de no discriminación.¹¹

Si bien no todos estos juicios serán abordados de manera directa en el presente análisis, resulta indispensable advertir que la carencia de **motivación suficiente** del Decreto Legislativo 173 de 2026 compromete la revisión de todos aquellos juicios que dependen de una fundamentación veraz y adecuada, como los de necesidad, proporcionalidad y no discriminación. Esta omisión, en efecto, torna nugatoria cualquier valoración de su cumplimiento.

En la presente intervención, el análisis se concentrará en los juicios que no han sido superados por el Decreto Legislativo 173 de 2026, a saber:

- a. Juicio de motivación suficiente.
- b. Juicio de necesidad jurídica o subsidiariedad.
- c. Juicio de no contradicción específica.
- d. Juicio de no discriminación.

En el marco del “juicio de no contradicción específica” corresponde verificar a su vez, la observancia de aquellos principios y límites tributarios que conservan plena fuerza vinculante aun en estados de excepción. En el presente caso, se demostrará que el Decreto Legislativo 173 de 2026 los desconoce de manera manifiesta, al contrariar los principios de justicia y equidad tributaria y transgredir la prohibición de imponer medidas de carácter confiscatorio.

4.1. “Juicio de motivación suficiente”: Alcance y finalidad

Dentro de los *juicios* que no supera el decreto bajo revisión, se encuentra, en primer lugar, el de “motivación suficiente”. En armonía con el precedente constitucional, dicho examen busca dilucidar “...si el Presidente ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas en el marco de los estados de excepción, siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto, el artículo 8 de la LEEE establece que los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales.”¹²

Este nivel de exigencia en el ejercicio de las facultades extraordinarias encuentra sustento en que, precisamente durante los estados de excepción el Presidente de la República concentra un cúmulo significativo de atribuciones que, en condiciones ordinarias corresponden a otras ramas del poder público, particularmente la función legislativa y, dentro de esta, la potestad de establecer tributos. Por consiguiente, la adecuada motivación de las decisiones que se adoptan en virtud de dichas potestades extraordinarias se constituye como una herramienta de control necesaria e indispensable para la correcta conservación del equilibrio de poderes en el marco del ordenamiento superior.

En cuanto a los decretos legislativos que imponen medidas tributarias o que modifican las existentes, la jurisprudencia constitucional ha enfatizado que la competencia conferida al Presidente en el literal “l” del artículo 47 de la Ley 137 de 1994 no es amplia, y por tanto, debe ejercerse de manera

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-293 de 2020. MP: Gloria Stella Ortiz Delgado y Cristina Pardo Schlesinger.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-187 de 2020. MP: Cristina Pardo Schlesinger.

restrictiva, esto es, debe estar orientada **exclusivamente** a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.¹³ Como quiera que esta facultad excepcional imposibilita la deliberación democrática en el Congreso de la República conforme con el principio de “no taxation without representation”, la Corte ha previsto en cabeza del Gobierno requisitos más drásticos en cuanto a la carga argumentativa que motiva los decretos con fuerza de ley que se expiden sobre estas materias. Es justamente esa mayor carga argumentativa, en términos de suficiencia y contundencia, la que permite, en palabras de la Corte, superar el déficit democrático de la herramienta y garantizar los postulados superiores que salvaguardan el Estado de Derecho.¹⁴

De este modo, la motivación de los actos expedidos al amparo y en desarrollo de los Estados de Excepción, no puede reducirse entonces a la simple enunciación o descripción de hechos, o a la referencia a las disposiciones normativas que atribuyen estas competencias. Por el contrario, el Ejecutivo está en la obligación de explicar de manera clara, precisa y verificable las razones que justifican la adopción de las medidas tributarias a imponer, en términos de **veracidad, suficiencia, pertinencia y solidez argumentativa**. En consecuencia, a la luz de los parámetros constitucionales, la motivación de los decretos que adoptan medidas excepcionales como lo es una nueva carga tributaria, no admite presunciones ni construcciones implícitas, sino que dicha motivación debe ser manifiesta, veraz, coherente y suficiente. Solo así se garantiza el adecuado ejercicio del control constitucional y se asegura la sujeción del ejercicio de estas potestades a los principios superiores.

De otra manera, los decretos legislativos correrían el riesgo de convertirse, nuevamente, en instrumentos de abuso o de usurpación de competencias legislativas como solía ocurrir bajo la vigencia de la Carta Política de 1886, en donde se gobernaba habitualmente a través de decretos extraordinarios, lo que implicaba en la práctica, una desconfiguración de los principios de separación de poderes y de reserva de ley.

Pues bien, al examinar el contenido del Decreto Legislativo 173 mediante el cual se modifica el artículo 292-3 del Estatuto Tributario que introduce el impuesto al patrimonio sobre personas jurídicas, se evidencia que éste no cumple el “juicio de motivación suficiente” al que está obligado, por las razones que pasamos a explicar, las cuales serán abordadas en el mismo orden en el que se plantean los considerandos del Decreto.

4.1.1. El Decreto Legislativo 173 no supera el “juicio de motivación suficiente” porque presenta afirmaciones autorreferenciales e insuficientes y se sustenta en hechos que ya fueron alegados en otra emergencia económica reciente

En primer lugar, el Decreto Legislativo 173 incluye diversas consideraciones relacionadas con las facultades previstas en el artículo 215 de la Constitución Política, desarrolladas por la LEEE, así como alusiones al concepto de “calamidad pública” en los términos definidos en la Sentencia C-307 de 2020. Seguidamente incorpora un conjunto de consideraciones en las que se citan fragmentos de la parte motiva del Decreto Legislativo 150 de 2026, para resaltar las causas que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica. Estas referencias son simplemente descriptivas, con lo cual, en sí mismas, no agregan valor a la suficiencia argumentativa que exige el escrutinio constitucional en estos casos.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-293 de 2020. MP: Gloria Stella Ortiz Delgado y Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁴ Ibidem.

Ahora, la norma en cuestión establece diversos elementos relativos al impacto fiscal derivado de la emergencia económica, así como a la supuesta ausencia de margen de maniobra del Gobierno Nacional para asumir los gastos que de ella se desprenden. Antes que ofrecer fundamentos verificables, el decreto se limita a reiterar premisas genéricas que conducen a la misma conclusión que pretende demostrar, lo cual impide tener por acreditada una motivación adecuada.

A su vez, al revisar cada una de dichas afirmaciones, es posible concluir que estas reproducen sustancialmente los mismos hechos invocados como fundamento de la emergencia económica declarada a finales del año pasado por el Decreto Legislativo 1390 del 22 de diciembre de 2025, “[p]or el cual se declara el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional”, hechos que a su vez sirven de base al 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”. Ambos decretos legislativos fueron declarados inconstitucionales por la Corte Constitucional mediante Sentencias C-075 de 2026 y C-079 de 2026 (Exps. RE-387 y RE-388 respectivamente).

En concreto, el Decreto Legislativo 173 reproduce en su parte motiva los siguientes hechos, que fueron introducidos en la declaratoria de emergencia inconstitucional: (i) la tendencia creciente de los gastos inflexibles y de los recursos de destinación específica asociados al Sistema General de Participaciones; (ii) las obligaciones derivadas del cumplimiento de sentencias judiciales y de contratos estatales de mediano y largo plazo; (iii) las presiones sobre el déficit fiscal originadas por el pago de pasivos asociados a la pandemia y al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC); y (iv) la no aprobación de los proyectos de ley de financiamiento del Presupuesto General de la Nación para las vigencias 2025 y 2026 -por valores de \$12 billones (PL 300/24) y \$16,3 billones (PL 283/25 Cámara – 262/25 Senado), respectivamente–.

Cuando se examina cada una de las afirmaciones que se invocan como fundamento para la imposición del impuesto al patrimonio sobre personas jurídicas, se advierte que las mismas responden a situaciones de vieja data, a las que se suman ciertas dificultades financieras que se han visto exacerbadas por virtud de acciones u omisiones del mismo Gobierno. Igualmente, estas circunstancias coinciden completamente con las alegadas en el estado de emergencia anterior, cuyo carácter extraordinario e imprevisto fue desvirtuado por diversos conceptos técnicos incorporados al proceso, y por la Corte Constitucional.

En efecto, en el marco del control automático de constitucionalidad adelantado dentro del expediente RE-00387, relativo al Decreto Legislativo 1390 de 2025, fueron allegados al expediente doce (12) conceptos técnicos¹⁵ elaborados por distintos expertos en materia económica y fiscal. De manera convergente, estos análisis concluyen que los supuestos invocados por el Gobierno Nacional en aquella oportunidad, y que se reiteran en la presente emergencia económica, no satisfacen las exigencias constitucionales de excepcionalidad, imprevisibilidad y gravedad material que habilitan la declaratoria.

¹⁵ Conceptos incluidos en el expediente RE-00387: Juan Carlos Echeverry Garzón – 20 de enero de 2026. Jorge Iván González Borrero – 23 de enero de 2026. Roberto Insignares Gómez – 20 de enero de 2026. Lizandro Manuel Junco Riveira – 19 de enero de 2026. José Antonio Ocampo Gaviria – 25 de enero de 2026. Hugo Palacios Mejía – 20 de enero de 2026. Santiago Pardo Ramírez – 20 de enero de 2026. Mauricio Plazas Vega – 20 de enero de 2026. José Manuel Restrepo Abondano – 21 de enero de 2026. Juan Camilo Restrepo Salazar – 21 de enero de 2026. Francisco Azuero Zúñiga – 20 de enero de 2026. Luis Fernando Mejía – 11 de febrero de 2026.

Los conceptos técnicos coinciden en señalar que la situación fiscal descrita por el Ejecutivo no corresponde a la irrupción de un fenómeno extraordinario o súbito, sino a la manifestación de desequilibrios estructurales y progresivos, cuya existencia ha sido ampliamente conocida y advertida en el debate público y en los diagnósticos institucionales previos; pero que no han sido debidamente atendidos. En tales condiciones, la problemática fiscal expuesta en la parte motiva del Decreto Legislativo 173, hoy en revisión, y que se usan para justificar la expedición de una nueva medida tributaria, corresponde a hechos alegados en una emergencia económica anterior –declarada inconstitucional– y se inscriben en el ámbito de las decisiones ordinarias de política económica y presupuestal que deben gestionarse por los canales institucionales regulares, y no, mediante el ejercicio de facultades legislativas extraordinarias.

Precisamente, a través de la Sentencia C-075 de 2026, la Corte Constitucional declaró la inexecutable del Decreto Legislativo 1390 del 22 de diciembre de 2025, lo cual derivó en la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo No. 1474 del 29 de diciembre de 2025, que establecía diversas medidas tributarias. En la referida Sentencia C-075 de 2026, la Sala determinó que no se cumplió el presupuesto fáctico para la declaratoria de una emergencia económica, por cuanto: “(i) siete de los ocho hechos invocados no acreditaron el carácter sobreviniente, extraordinario e imprevisible que exige la Constitución para habilitar el ejercicio de facultades excepcionales. Por el contrario, a juicio de la Corte, la mayoría de las circunstancias alegadas corresponden a situaciones estructurales, persistentes y previsibles, que deben ser atendidas a través de los mecanismos ordinarios de política pública, fiscal y presupuestal. Adicionalmente, (ii) uno de los hechos no cumplió el juicio de identidad al estar relacionado con otro estado de excepción, como lo es, el estado de conmoción interior.”

Concretamente en relación con la circunstancia presentada por el Gobierno en la parte motiva del Decreto Legislativo 173 en revisión, referente a la falta de aprobación de los proyectos de ley de financiamiento del Presupuesto General de la Nación para las vigencias 2025 y 2026, en la misma Sentencia, la Corte constató que esta no es una razón admisible para fundamentar el ejercicio de facultades excepcionales, habida cuenta “...la posibilidad de que el Congreso niegue o archive proyectos de ley de financiamiento no es imprevisible, repentina ni extraordinaria, al contrario, es un escenario plenamente previsible dentro del trámite legislativo ordinario. La Corte consideró que el Ejecutivo conoce, desde el diseño y la presentación de este tipo de iniciativas, que su aprobación depende de las mayorías políticas en el Congreso y de la deliberación democrática. En consecuencia, la ausencia de una ley de financiamiento no constituye un hecho nuevo o inesperado que irrumpe súbitamente en el orden institucional, sino un resultado posible y conocido del proceso legislativo, que debe ser gestionado a través de los mecanismos ordinarios de política fiscal, presupuestal y de diálogo interinstitucional.”¹⁶

De manera que, “...invocar como un hecho sobreviniente el válido ejercicio de las competencias del Congreso en el marco de un sistema de democracia representativa, equivale a vaciar de contenido la competencia legítima de este órgano constitucional.”,¹⁷ lo cual implica la desconfiguración del modelo de pesos y contrapesos inherente a la separación de poderes y al principio democrático.

Según lo señalado en el Decreto objeto de revisión, el déficit fiscal, la tendencia ascendente de gastos inflexibles, las limitaciones de endeudamiento y la falta de aprobación de las leyes de financiamiento

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-075 de 2026. M.P. Carlos Camargo Assis

¹⁷ Corte Constitucional. Auto de Sala Plena 082 del 2026. Exp: RE-00387.

por parte del Congreso de la República, no le permiten tener margen de “maniobrabilidad” para afrontar los gastos derivados de la calamidad pública declarada. Por lo tanto, se requiere apropiar recursos adicionales –a través del impuesto al patrimonio decretado– para atender las necesidades y afectaciones causadas por la crisis.

Este argumento resulta en sí mismo problemático, pues lo que sugiere es que indistintamente del tamaño o la gravedad de la calamidad, e independientemente de su cuantía, el Ejecutivo no cuenta ni contará –en lo absoluto– con la posibilidad de asumir gastos adicionales a los ya previstos en el presupuesto ordinario aprobado, a menos que se expida una ley de financiamiento que garantice nuevas fuentes de financiación. Asumir como cierta esta hipótesis, implicaría que, en adelante, cualquier tipo de obligación “adicional” o gasto no previsto en el Presupuesto General de la Nación, legitimaría por sí misma la imposición de nuevos tributos mediante vías extraordinarias.

Cabe destacar que, entre ambas declaratorias de emergencia, media únicamente un lapso aproximado de un mes. En efecto, los argumentos de tipo fiscal aludidos en la emergencia económica anterior y que se replican ahora, no incorporan aspectos nuevos, distintos o sobrevinientes en relación con los ya invocados que permitan inferir la ocurrencia de circunstancias fiscales adicionales con carácter extraordinario, imprevisible o súbito que justifiquen desde la perspectiva constitucional, la imposición de más impuestos.

En definitiva, el deterioro de las finanzas públicas y las circunstancias relacionadas con esta, presentadas en la parte motiva del Decreto Legislativo 173 responden a tendencias conocidas y previsibles dentro de la dinámica administrativa y macroeconómica del país. Además, reproducen circunstancias sobre las cuales el Alto Tribunal emitió una medida de suspensión provisional y declaró posteriormente su inconstitucionalidad mediante Sentencia C-075 de 2026. Bajo esta perspectiva, la imposición de mayores cargas tributarias justificada en tales desafíos, desnaturaliza el carácter excepcionalísimo de los Estados de Excepción y desplaza indebidamente las competencias propias del procedimiento legislativo ordinario. De la doctrina constitucional se desprende claramente la prohibición en la utilización expansiva de los poderes extraordinarios para resolver problemas crónicos o estructurales.¹⁸

Además, la reiteración de un mismo diagnóstico sistémico como fundamento de sucesivos decretos legislativos para la imposición de tributos, supone, en la práctica, una “normalización” de lo excepcional, incompatible con el diseño constitucional del régimen de estados de excepción. Admitir que circunstancias estructurales y previsibles puedan ser alegadas de manera reiterada para habilitar el ejercicio permanente de poderes legislativos extraordinarios y la imposición de tributos, constituye un abuso del derecho y un precedente altamente peligroso para el sistema de pesos y contrapesos, que implica la erosión del principio democrático, el cual reserva al Congreso de la República la definición de la política tributaria y fiscal del país.

De conformidad con lo anterior, el Decreto Legislativo 173 no cumple el requisito de motivación suficiente.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-122 de 1997. MP: Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz.

4.1.2. El Decreto Legislativo 173 no supera el “juicio de motivación suficiente” porque no justifica la cifra de recaudo proyectada, y su correspondencia con la necesidad real de la emergencia

Una deficiencia importante en la motivación del Decreto Legislativo 173 que deriva en su inexequibilidad, se relaciona con la falta de motivación de la cifra a recaudar y la determinación de la cuantía del tributo creado. Esta falencia argumentativa también afecta el “juicio de necesidad” que debe satisfacer el Decreto, previsto en el artículo 11 de la LEEE, en virtud del cual las medidas que se adopten mediante el ejercicio de facultades extraordinarias, deben ser las estrictamente indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Excepción.

La Corte Constitucional ha precisado que el juicio de necesidad comprende dos dimensiones. Una de ellas corresponde a la necesidad fáctica o idoneidad de la medida adoptada, es decir, a la verificación de su aptitud real para contribuir a la superación de la crisis que se pretende conjurar. Esta es, precisamente, la perspectiva que resulta relevante para el presente análisis.

Bajo esta dimensión corresponde verificar, desde una perspectiva fáctica, si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera que se evalúa si el Presidente de la República incurrió en un error manifiesto de apreciación respecto de los hechos y la utilidad de la medida para superar la emergencia.¹⁹ En el presente caso, dicho error manifiesto se configura, y con especial intensidad, pues el Gobierno incurre en un error por omisión, al no ofrecer explicación alguna sobre la forma en que se cuantificó la cifra de recaudo presentada, ni la relación de correspondencia entre dicha cifra y la utilidad del nuevo impuesto al patrimonio sobre personas jurídicas.

Según lo expuesto por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público al que se refiere el acto, el impuesto al patrimonio previsto en dicha norma tendría por finalidad recaudar aproximadamente 8 billones de pesos. No obstante, dicha proyección carece de soporte verificable, pues no se encuentra acompañada de análisis técnicos, estudios o información objetiva que la sustente, más allá de la sola afirmación en el texto del decreto.

La falencia en la que incurre la norma bajo examen plantea un problema de doble naturaleza.

En primer lugar, el Decreto no expone la metodología, las fuentes ni los criterios técnicos que permitan comprender la forma en la que se determinó que 8,3 billones de pesos constituyen la cuantía requerida para atender los hechos de la emergencia. El texto normativo guarda silencio absoluto sobre aspectos esenciales de dicha estimación: no se precisa, por ejemplo, de qué manera fueron cuantificados los daños que se pretende atender ni qué proporción de los recursos proyectados se destinaría a sectores específicos como vivienda, infraestructura, salud o educación. Tampoco se explican los criterios que condujeron a fijar una tarifa del 0,5 % para el sector general y del 1,6 % para los sectores financiero y minero-energético. En suma, el decreto no ofrece elementos que permitan verificar la razonabilidad de la cifra propuesta ni la estructura tarifaria adoptada para sufragar los gastos necesarios para retornar a la situación de normalidad.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-397 de 2020. MP: Alberto Rojas Ríos.
Corte Constitucional. Sentencia C-181 de 2020. MP: Alejandro Linares Cantillo.

Este yerro no es menor desde la perspectiva del control constitucional. La ausencia de una justificación técnica, verificable y suficiente sobre el monto a recaudar y sobre la estructura tarifaria adoptada impide a la Corte ejercer de manera plena y rigurosa el examen material que le corresponde, en particular en relación con los juicios de necesidad, proporcionalidad y no arbitrariedad.

En segundo lugar, la norma bajo análisis tampoco establece un mecanismo claro de correspondencia entre los recursos que se espera recaudar y los gastos efectivamente destinados a la atención de la emergencia. El artículo 6 del Decreto 173 se limita a señalar que los recursos se “destinarán exclusivamente a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para conjurar las causas del Estado de Emergencia”, sin que se indique cuáles son esos gastos requeridos de conformidad con los hechos que causan la emergencia, y sin que se incorpore un presupuesto detallado o un marco de gasto específico que haga posible verificar la relación de causalidad entre la magnitud del tributo creado y las necesidades concretas derivadas de la situación excepcional.

La ausencia de una relación verificable entre el recaudo del impuesto y la necesidad real de recursos para atender la emergencia, compromete el cumplimiento del requisito de motivación suficiente que rige el ejercicio de las facultades legislativas excepcionales del Gobierno. Tal como lo ha señalado reiteradamente la Corte Constitucional, cuando se ejercen potestades tributarias en el marco de un Estado de Excepción el Gobierno “debe asumir una carga argumentativa calificada en la que justifique el trato diferenciado en términos de justicia y equidad tributaria”.²⁰ Esta carga no se satisface mediante referencias generales a la gravedad de la crisis, sino que impone inexcusablemente la presentación de elementos objetivos que conduzcan a verificar, de una parte, la cuantificación precisa de los recursos requeridos y, de otra, la razonabilidad de la estructura tarifaria adoptada para alcanzar esa cifra y no una inferior o superior.

En el presente caso, este estándar adquiere especial relevancia, toda vez que el Decreto no solo crea un tributo en el marco de facultades excepcionales, sino que además impone un tratamiento fiscal más gravoso a determinados sectores productivos. Precisamente por esta razón, la exigencia de motivación suficiente y de justificación objetiva no puede ser asumida como un criterio netamente formalista, sino que constituye una condición sustancial indispensable para constatar la ausencia de arbitrariedad y, por tanto, la validez constitucional de la medida.

De conformidad con lo anterior, el Decreto Legislativo 173 no cumple el requisito de motivación suficiente.

4.1.3. El Decreto Legislativo 173 no supera el “juicio de motivación suficiente” porque se fundamenta en información errada, contradictoria, inexacta o carente de sustento verificable

Además de las deficiencias hasta aquí planteadas, el contenido del Decreto Legislativo 173 presenta afirmaciones que, al confrontarse con los hechos y la evidencia disponible, resultan fácticamente erradas, contradictorias o inexactas, y en otros casos, carecen de sustento verificable. Esta situación no puede considerarse un yerro menor, pues impacta de manera directa la suficiencia y consistencia de la motivación del decreto, elemento esencial en cualquier actuación normativa, al tiempo que compromete los estándares de veracidad y transparencia que deben guiar la actuación de las autoridades públicas, tanto en tiempos ordinarios como extraordinarios.

²⁰ Sentencia C-293 de 2020. MPS: Gloria Stella Ortiz Delgado y Cristina Pardo Schlesinger.

Desde esta aproximación, el requisito de motivación suficiente no se agota con el cumplimiento de criterios de solidez y coherencia argumentativa; sino que implica de manera ineludible, que la fundamentación se apoye en información veraz, comprobable y directamente vinculada con la finalidad excepcional que se pretende atender. Debido a que en el contexto de un Estado de Excepción se suprimen las garantías democráticas propias del debate legislativo, la imposición de nuevas cargas tributarias exige, con mayor rigor, una estricta idoneidad, diligencia y responsabilidad respecto de la fidelidad de los datos sobre los cuales se soporta la medida decretada.

A partir de lo anterior, demostraremos cómo el Decreto Legislativo 173 no satisface el “juicio de motivación suficiente” por las razones que a continuación se exponen, las cuales dan cuenta que el acto objeto de revisión acude a afirmaciones erradas, contradictorias e imprecisas, para intentar justificar una relación entre la capacidad contributiva del sector productivo y su nivel patrimonial, así como una tarifa diferencial del impuesto al patrimonio para la industria del carbón.

Primero. El tamaño del patrimonio líquido no representa un indicador fiable para verificar la capacidad económica de los contribuyentes

En la página 6 del Decreto Legislativo se expresa lo siguiente:

“Que la inclusión de las personas jurídicas como sujetos pasivos del tributo, cuyo patrimonio poseído al 1 de marzo de 2026 sea superior a 200.000 UVT, se fundamenta en que estos contribuyentes pueden contar con margen para contribuir al financiamiento de la emergencia. Esto en razón a su posición patrimonial y a la diferenciación de la carga tributaria frente a empresas con menor nivel patrimonial.”

Del párrafo citado se desprende la premisa según la cual, a mayor nivel patrimonial, mayor rentabilidad. Sin embargo, tal supuesto no es consistente con los desarrollos de la teoría económica, ni con la evidencia observada en la práctica fiscal nacional.

Distintos enfoques de la doctrina económica han puesto de presente que el incremento de determinados factores productivos no conduce indefectiblemente a aumentos proporcionales en su rendimiento. Así lo sugieren, entre otros, la teoría del producto marginal del capital, formulada por Robert Solow²¹, validada por economistas de importante reconocimiento como Mankiw, Romer y Weil (1992).²²

De acuerdo con estas aproximaciones, el aumento del factor productivo —en este caso, el capital o el patrimonio— tiende a generar incrementos cada vez menores en la productividad, lo cual se traduce, en términos relativos, en una disminución de la rentabilidad del capital. Esta conclusión se opone a la premisa expuesta en la motivación del acto.

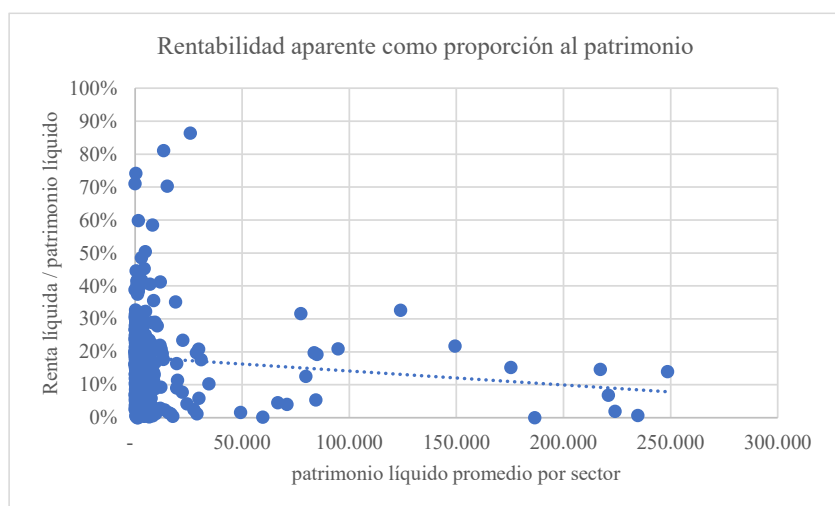
En efecto, de acuerdo con las cifras divulgadas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) correspondientes al año gravable 2024 —última información pública disponible—, la

²¹ Solow, R. M. (1956). A Contribution to the Theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 70(1), 65–94. <https://doi.org/10.2307/1884513>. Solow establece como supuesto central de su modelo de crecimiento los rendimientos marginales decrecientes del capital.

²² Mankiw, N. G., Romer, D. y Weil, D. N. (1992). A Contribution to the Empirics of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 107(2), 407–437. <https://doi.org/10.2307/2118477>

rentabilidad aparente del patrimonio tiende a disminuir a medida que aumenta el patrimonio líquido reportado por las empresas en los distintos sectores productivos.

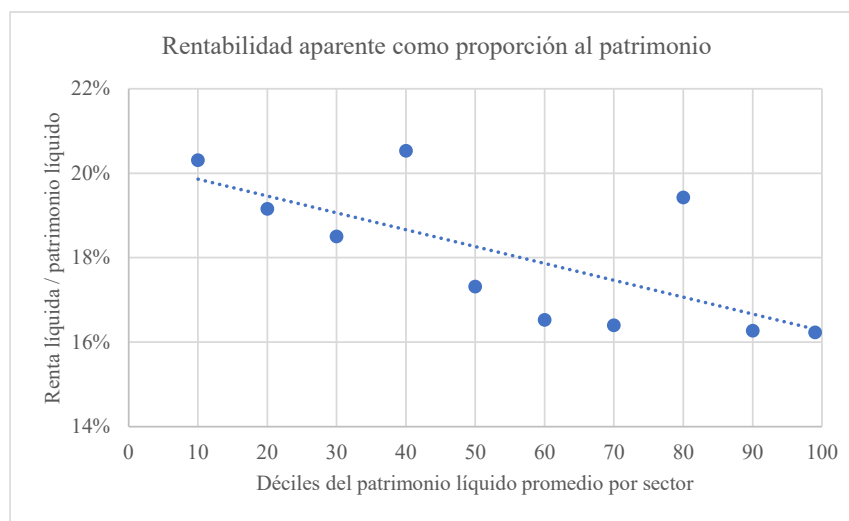
Como se ilustra en la gráfica que se presenta a continuación, los datos muestran una reducción progresiva de la rentabilidad aparente del patrimonio conforme se incrementa el nivel patrimonial de las empresas en las diferentes industrias. Así, mientras que en algunos sectores con patrimonios líquidos inferiores a \$50.000 millones de pesos se observan niveles de rentabilidad que con frecuencia superan el 50%, a medida que el patrimonio aumenta, dichos indicadores tienden a converger hacia niveles inferiores al 20%.



Fuente: Información DIAN. Cálculos propios.

Nota: La gráfica representa en el eje vertical la rentabilidad aparente del patrimonio de los distintos sectores económicos para los que la DIAN publica la información tributaria, establecida como una proporción de la renta líquida y el patrimonio líquido para los distintos niveles de patrimonio líquido establecido a través de los distintos sectores económicos, que se muestran en el eje horizontal.

Esta condición se puede observar con mayor claridad si se establece el promedio de rentabilidad para los distintos deciles patrimoniales que publicó la DIAN durante el 2024. En este escenario, mientras que para el 10% de las empresas que tienen un menor valor patrimonial (decil 10) la rentabilidad sobre el patrimonio supera el 20%, para las empresas cuyo patrimonio se encuentra en el 50% del total de la muestra (decil 50) la rentabilidad es inferior al 18%, así como para los deciles 60, 70 y 90. Con la tabla siguiente se corrobora que la tendencia es lineal y negativa —en virtud de que a mayor patrimonio menor rentabilidad, lo que es acorde con la teoría económica—, de manera que los dos únicos casos que presenta la motivación del acto (para los deciles 40 y 80) corresponden a casos aislados, que muestran comportamientos excepcionales por fuera de esta tendencia. En otras palabras, lo que el acto presenta como regla general corresponde realmente a una excepción.



Fuente: Información DIAN. Cálculos propios.

Nota: La gráfica representa en el eje vertical la rentabilidad aparente del patrimonio de los distintos sectores económicos para los que la DIAN publica la información tributaria, establecida como una proporción de la renta líquida y el patrimonio líquido para los distintos niveles de patrimonio líquido establecido a través de los distintos sectores económicos divididos por deciles del 1 al 99. De tal manera que los deciles menores tienen un menor nivel de patrimonio líquido promedio frente a los mayores deciles que son los que tienen un patrimonio líquido mayor.

En estos términos, la motivación introducida en el Decreto Legislativo 173 para sustentar la imposición del impuesto al patrimonio a las personas jurídicas —en particular, la premisa conforme a la cual aquellas con mayor patrimonio “pueden contar con margen para contribuir”— no satisface un estándar mínimo de suficiencia empírica ni de solidez argumentativa, pese a que es este, precisamente, el criterio que desde la perspectiva constitucional debe orientar la imposición de mayores cargas tributarias en estados de excepción.

Esto es así debido a que el sustento técnico de la medida parte de una muestra insuficiente, a partir de la cual se pretende derivar una relación general: entre mayor patrimonio y mayor utilidad. Esta inferencia no corresponde al comportamiento ordinario o representativo de las variables analizadas, sino a una observación focalizada que se aparta de la tendencia general y refleja un comportamiento atípico o excepcional. En esas condiciones, la información empleada no resulta idónea para sustentar una regla tributaria de alcance general, menos aun cuando de ella se pretende deducir, sin matices, una presunta capacidad contributiva reforzada para la industria del carbón.

A la luz del estándar constitucional, la aptitud para soportar una carga fiscal superior no puede edificarse sobre aproximaciones aparentes, correlaciones débiles o selecciones muestrales que no reflejan un patrón consistente, pues ello desdibuja el vínculo que debe existir entre el tributo y la verdadera capacidad económica del contribuyente. Para el caso en concreto, esta deficiencia argumentativa, adquiere especial magnitud, pues la adopción de medidas tributarias extraordinarias no deviene como resultado de un proceso de deliberación democrática en el Congreso de la República como ocurre en tiempos de paz, sino, de la decisión unilateral del Gobierno. Por tal razón, la legitimidad de estas medidas está estrechamente vinculada a una motivación correcta y calificada de

parte del Ejecutivo en la que se refleje de manera fidedigna la coherencia económica y la proporcionalidad de la carga tributaria a imponer.

De conformidad con lo anterior, el Decreto Legislativo 173 deviene en inconstitucional.

Segundo. La Tasa Efectiva de Tributación adoptada en el Decreto Legislativo 173 no refleja la realidad económica de los contribuyentes, desconoce su definición legal y conduce, en el caso del sector minero, a un error grave

El análisis efectuado por el Ministerio de Hacienda sobre la Tasa Efectiva de Tributación (TET) que se invoca en la motivación del Decreto en revisión, parte de una metodología construida a partir del pago de impuestos sobre la renta líquida gravable, esto es, desde una aproximación eminentemente fiscal derivada de las declaraciones tributarias de las compañías. Sin embargo, dicho enfoque conduce a una estimación artificial de la TET, en la medida en que prescinde de erogaciones y cargas económicas que, aun cuando no sean fiscalmente deducibles, deben ser efectivamente asumidas por los contribuyentes y, por tanto, sí tienen una incidencia real en su capacidad económica.

Desde una perspectiva material, la realidad económica de los contribuyentes requiere que el cálculo de la Tasa Efectiva de Tributación se estructure sobre la base de cuentas contables, por ser estas las que reflejan de manera más fiel la situación financiera y el desempeño económico de una empresa. En contraste, la renta líquida gravable constituye únicamente una magnitud de depuración normativa de la base imponible para efectos del impuesto sobre la renta, cuya configuración responde a criterios estrictamente fiscales.

En efecto, la estimación de la TET desde la aproximación contable, es coherente con la metodología prevista en las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y la Norma Internacional de Contabilidad (NIC 12), incorporadas a la legislación interna mediante la Ley 1314 de 2009,²³ por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia, así como los Decretos 2420 de 2015, y sus modificaciones: Decreto 2496 de 2015, Decreto 2131 de 2016, entre otros.

En virtud de dichas normas técnicas, la Tasa Efectiva de Tributación debe establecerse como la relación entre el impuesto a las ganancias y la utilidad contable, lo que permite reflejar con mayor precisión la carga fiscal adicional que ciertamente puede soportar un contribuyente. Los considerandos expuestos por el Gobierno en el Decreto Legislativo 173, se apartan injustificadamente de la metodología que dictan estas normas especiales.

Precisamente en torno a este aspecto, Econometría (2023),²⁴ en documento técnico allegado a la Corte Constitucional dentro del proceso de constitucionalidad relativo a la no deducibilidad de las regalías prevista en la Ley 2277 de 2022, retoma la definición de Tasa Efectiva de Tributación desarrollada en el marco de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), conforme a la cual ésta corresponde al cociente entre “el gasto (ingreso) por el impuesto a las ganancias dividida entre la ganancia contable”. Así, la metodología utilizada por el Ministerio de Hacienda al apartarse de la

²³ Esta ley ordenó la convergencia del marco contable colombiano con los estándares internacionales (NIIF/IASB) y facultó al Gobierno para expedir los marcos técnicos normativos aplicables por grupos de preparadores de información financiera

²⁴ Econometría Consultores. (2023, 23 de mayo). *Cuestionario peritaje económico/financiero - no deducibilidad regalías* [Peritaje técnico aportado al expediente D-15.113 AC, acumulado al D-15.097]. Corte Constitucional de Colombia.

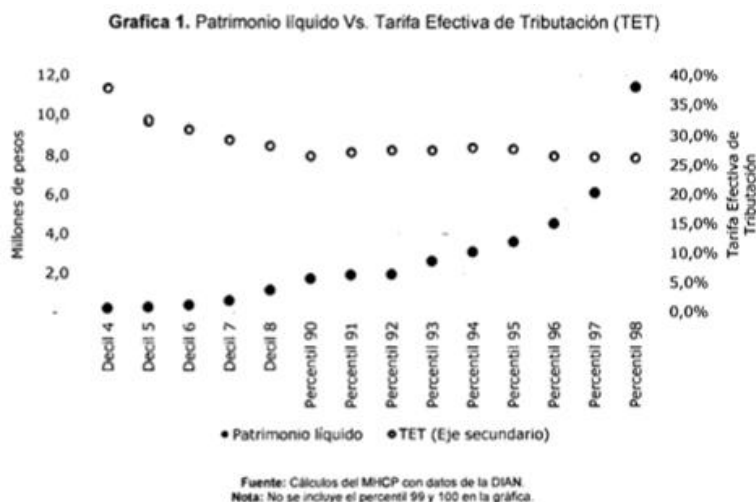
metodología recogida por la norma técnica, conduce a un error material de cálculo, en el que su resultado refleja la tarifa nominal y no la tarifa efectiva.²⁵

Aunque la aproximación legal aquí explicada ofrece una metodología más consistente con un examen constitucional orientado a identificar la carga tributaria real y su incidencia sobre la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, el acto bajo examen se aleja injustificadamente de ese referente y sustenta la imposición del impuesto al patrimonio sobre una renta aparente.

Por otra parte, dentro del mismo conjunto de considerandos del Decreto Legislativo 173 de 2026, el Gobierno también pretende motivar la creación del impuesto al patrimonio sobre personas jurídicas a partir de la premisa según la cual las empresas con mayor patrimonio líquido registran una menor Tasa Efectiva de Tributación (TET). Sin embargo, dicha afirmación no encuentra respaldo suficiente en la evidencia disponible, y, por el contrario, puede ser razonablemente desvirtuada tanto con las cifras públicas existentes, como con la propia información incorporada en la motivación del acto. El Decreto en revisión establece expresamente lo siguiente:

“Que de acuerdo con los agregados de renta de 2024 es posible evidenciar que las empresas con un mayor patrimonio líquido tienen una tarifa efectiva de tributación (TET) menor. De este modo, la incorporación de un impuesto al patrimonio para personas jurídicas surge como una alternativa práctica para que las empresas, que, en promedio, cuentan con menor carga tributaria en relación con otras, realicen un aporte proporcional al financiamiento de la emergencia.”

Como fundamento de lo anterior, el Gobierno utiliza la “Gráfica 1” elaborada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la cual se intenta establecer una relación entre la Tasa Efectiva de Tributación (TET) de los distintos sectores y su nivel patrimonial, calculada con base en el impuesto determinado sobre la renta líquida. No obstante, dicha estimación resulta engañosa por dos razones: i) la información estadística utilizada por la DIAN analiza un espectro reducido de la TET que no constituye una muestra representativa para la adopción de la medida, y ii) la TET prevista para el sector extractivo en el Decreto Legislativo 173 incurre en un error grave.



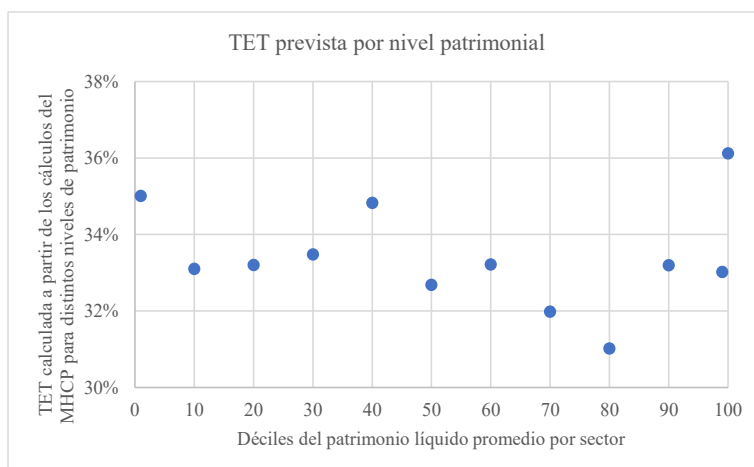
²⁵ Ibid.

Fuente: Decreto Legislativo 0173 de 2026. Gráfico 1. Página 7.

Con arreglo a lo señalado anteriormente, la TET formulada por el Gobierno no responde a una metodología adecuada en términos de capacidad contributiva para determinar una mayor carga impositiva. Ahora, aun si en gracia de discusión admitiéramos la validez de la TET presentada en el Decreto en revisión, tampoco se obtendría un resultado que soporte la afirmación de que los mayores patrimonios tienen una TET inferior, con la cual se pretende justificar la imposición de una nueva carga tributaria mediante un mecanismo extraordinario.

En efecto, si revisamos la información estadística publicada por la DIAN, analizada en un espectro más amplio que el considerado en el Decreto Legislativo 173, es posible evidenciar que las diferencias entre los niveles de TET de los deciles inferiores de patrimonio y aquellos correspondientes a patrimonios más altos realmente son marginales. Aunque el “Gráfico 1” pretende sostener la hipótesis según la cual, a mayor patrimonio líquido corresponde una menor Tasa Efectiva de Tributación (TET), la información allí presentada no resulta apta para acreditar tal conclusión porque carece de un análisis estadístico riguroso y únicamente incluye una selección reducida de las variables omitiendo el panorama completo, el cual, en efecto, refleja una tendencia distinta. La gráfica se limita a exhibir una selección fragmentaria de ciertos deciles y percentiles, a partir de la cual pretende construir una tendencia general sin el rigor técnico necesario para sustentarla.

Una revisión más amplia de la correlación presentada por el Gobierno, que tenga en cuenta todos los deciles y no sólo los mostrados aisladamente en el Decreto, evidencia, más bien, la ausencia de una relación consistente entre la Tasa Efectiva de Tributación (TET) que este calcula —de forma metodológicamente errada desde la técnica contable— y el patrimonio líquido. Tal como se observa en el gráfico a continuación, los datos reflejan, en realidad, un comportamiento disperso y esencialmente aleatorio, que impide sostener válidamente la existencia de una tendencia general, sobre la cual pueda ser admisible fundamentar una decisión impositiva como la que establece el Decreto 173.



Fuente DIAN. Cálculos propios.

Nota: La gráfica representa en el eje vertical la Tasa Efectiva de Tributación (TET) calculada con el criterio establecido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para los distintos sectores económicos para los que la DIAN publica la información tributaria, establecida como una proporción del impuesto a cargo y la renta

líquida frente a los distintos niveles de patrimonio líquido establecido a través de los distintos sectores económicos divididos por deciles del 0 al 100. De tal manera que los deciles menores tienen un menor nivel de patrimonio líquido promedio frente a los mayores deciles que son los que tienen un patrimonio líquido mayor.

Por consiguiente, el análisis sobre el cual el Decreto pretende soportar la existencia de una relación entre un mayor patrimonio y una menor Tasa Efectiva de Tributación parte de un ejercicio metodológicamente incorrecto. Por una parte, el cálculo utilizado prescinde de la realidad económica y contable de las compañías, lo que impide que la medición refleje de manera real su verdadera situación financiera y, por esa vía, su auténtica capacidad contributiva. Por otra, la relación que se pretende acreditar entre ambas variables no se funda en una tendencia consistente, sino en la selección de elementos aislados que, si bien fueron presentados en el acto como indicativos de una aparente asociación, se desvirtúan cuando se contrastan con un universo más amplio y representativo de la información.

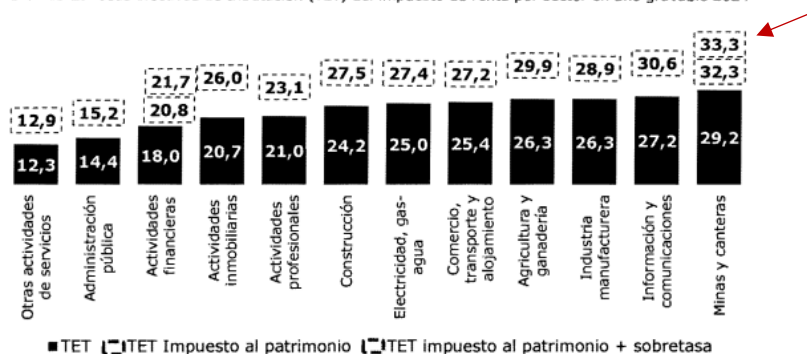
Ahora bien, en lo que respecta a la tarifa diferencial prevista para el sector extractivo, el Decreto 173 incurre en un error grave, pues estructura su argumento sobre la supuesta existencia de una Tasa Efectiva de Tributación (TET) **persistentemente baja** en ese sector. Esta premisa se contradice de manera abierta y manifiesta con la realidad, e incluso con los propios cálculos empleados por el Gobierno en la motivación del acto en revisión.

La parte motiva de la norma bajo examen indica literalmente:

“Que la exigencia de progresividad requiere que la carga tributaria sea mayor para quienes tienen mayor capacidad de soportarla, y en ese sentido el impuesto al patrimonio contempla una tarifa diferencial proporcional al nivel contributivo del sector financiero y extractivo, sustentado en su mayor capacidad contributiva frente al promedio sectorial, evidenciado en una tasa efectiva de tributación (TET) que es persistentemente baja en relación con el nivel de utilidades que genera y a las externalidades negativas que genera.”

Contrario a lo afirmado, la fuente de información oficial incorporada por el mismo Gobierno en el Decreto Legislativo 173 conduce inequívocamente a la conclusión opuesta. En efecto, de acuerdo con sus propios cálculos, el sector de “Minas y Canteras” registra la mayor Tasa Efectiva de Tributación entre los distintos sectores económicos. Es decir, es el sector con la mayor carga tributaria, entre todos los sectores productivos.

Gráfico 2. Tasas efectivas de tributación (TET) del impuesto de renta por sector en año gravable 2024



Fuente: Cálculos MHCP con información DIAN.

Fuente: Decreto Legislativo 0173 de 2026. Gráfico 2. Página 8.

En ese sentido, la decisión de imponer un incremento diferencial adicional en la tarifa del impuesto al patrimonio para este sector con fundamento en una TET baja, es una premisa falaz, que conduce a un error grave, con la entidad suficiente para viciar la argumentación, pues conduce a una conclusión igualmente errada.

Bajo la razonabilidad que establece la norma bajo examen para la imposición de tarifas diferenciales, no existe ninguna justificación real para determinar una imposición reforzada al sector minero, por cuanto el mismo Decreto Legislativo reconoce que, precisamente, es ese sector el de mayor carga tributaria.

Del análisis expuesto se concluye que la motivación del Decreto Legislativo 173 de 2026 carece de sustento técnico y económico suficiente para fundamentar la imposición del impuesto al patrimonio. La metodología adoptada por el Gobierno para calcular la Tasa Efectiva de Tributación se aparta de las normas contables aplicables, ignora la realidad económica de los contribuyentes y se sustenta en premisas estadísticas incompletas y selectivas, lo que conduce a conclusiones manifiestamente erradas respecto de la carga tributaria del sector minero. Esta falencia argumentativa vulnera el principio de capacidad contributiva y compromete la razonabilidad de la medida, evidenciando un vicio de motivación que impide sostener jurídicamente la creación de la nueva carga tributaria.

La adopción de tributos basados en motivaciones insuficientes constituye un grave riesgo para el ejercicio de poderes legislativos extraordinarios y un abuso del derecho que puede sentar un precedente institucional peligroso. La relevancia del requisito de “motivación suficiente” radica, precisamente, en que este requisito se orienta a suplir el déficit democrático propio del ejercicio de facultades legislativas extraordinarias, al garantizar que las decisiones excepcionales se sujeten a criterios objetivos, ciertos y razonables.

En consecuencia, la “motivación suficiente” opera como un mecanismo de contención constitucional, orientado a evitar la vulneración de los principios constitucionales que reservan al Congreso de la República la determinación de la política fiscal y tributaria del país, garantizando la legitimidad de la actuación del Estado frente a los contribuyentes y preservando la integridad del sistema de pesos y contrapesos establecido por la Constitución.

Tercero. Contrario a lo que afirma el Decreto Legislativo 173, el sector minero no posee márgenes de ganancia significativamente superiores

A su turno, el Decreto Legislativo 173 intenta justificar la tarifa diferencial para el sector extractivo en lo que denomina unos “altos márgenes de ganancia”, para lo cual, presenta unas cifras inverosímiles que no encuentran sustento en las fuentes públicas de información establecidas para el año 2024—última información oficial disponible—. El Decreto dispone lo siguiente:

“Que los datos disponibles muestran que el sector extractivo posee márgenes de ganancia significativamente superiores al promedio de la economía. En 2024, el margen de ganancia de la explotación de minas y canteras fue del 64,7%, superando en 22,4 puntos porcentuales el promedio nacional. Medido a través de la renta líquida como porcentaje de ingresos, los márgenes en 2023 fueron del 16,8% para petróleo y 21,1 % para carbón, muy superiores a los de sectores como la agricultura (6,8%), la construcción (9,1%) o las industrias manufactureras (6,3%). Esta capacidad de generación de utilidades respalda la asunción de una carga tributaria adicional”

En primer lugar, se debe reiterar que la renta líquida no puede considerarse un indicador adecuado para aproximar el “margen de ganancia” de los contribuyentes. Ello se debe a que el referente correcto para determinar dicho margen es la utilidad comercial como proporción de los ingresos, reflejo fiel de la capacidad económica real de la actividad productiva.

Otros indicadores usualmente considerados para establecer la rentabilidad de una actividad, en especial en una norma como la que se revisa, son los indicadores de retorno sobre el capital (ROA) o retorno sobre el patrimonio (ROE), los cuales representan la utilidad como porcentaje de los activos, o la utilidad como porcentaje del patrimonio, pero siempre desde una aproximación contable, no fiscal. De tal manera que, la renta líquida como porcentaje de los ingresos, podría ser considerada a lo sumo, un indicador para establecer la proporción de los ingresos que componen la base gravable. Es decir, es un indicador indirecto de los costos de una operación, pero no, de sus utilidades.

Ahora, nuevamente, si en gracia de discusión asumiéramos como correcta la estimación de la TET formulada por el Decreto Legislativo bajo revisión, para efectos de determinar el “margen de ganancia” del sector minero, este **de ninguna manera sería 64,7% como erradamente lo presenta el Decreto.**

De acuerdo con la información fiscal publicada por la DIAN para el año 2024, —información disponible al momento de expedir el Decreto— el sector de Minas y Canteras presentaba los siguientes indicadores:

Sector	Total Ingresos Brutos (millones \$)	Renta líquida gravable (millones \$)	Renta líquida como porcentaje de los ingresos
Minas y Canteras	216.917.600	26.029.152	12%
Carbón (hulla)	28.601.051	3.532.614	12,4%

Es así que, conforme a la metodología adoptada por el Gobierno, el cálculo de la renta líquida como porcentaje de los ingresos corresponde en realidad al **12%** para el sector minero en su conjunto y al **12,4%** para el carbón, y **no al 64,7%**, cifra que el Decreto utiliza de manera falaz para justificar una tarifa diferencial para el sector.

En consecuencia, el Decreto objeto de examen no sólo vulnera las exigencias constitucionales de motivación suficiente que deben regir toda medida tributaria de carácter excepcional, sino que, de manera aún más grave, se fundamenta en una falsa motivación, al atribuir al sector minero niveles de rentabilidad que no reflejan su verdadera situación económica.

Las irregularidades señaladas no sólo desconocen el criterio de motivación suficiente que debe observar cualquier decreto que se expida en desarrollo de los Estados de Excepción, además, revisten una gravedad constitucional evidente, toda vez que comprometen la obligación del Gobierno de garantizar que la información pública sobre la que se sustentan las decisiones de trascendencia para los administrados sea veraz, transparente y verificable.

Al adoptarse estos decretos legislativos extraordinarios en ausencia del debate democrático que corresponde bajo el principio de “no taxation without representation”, su justificación constituye un

elemento de contención constitucional ineludible, destinado a asegurar la razonabilidad y legitimidad de las medidas excepcionales. Por lo tanto, en estos casos se impone al órgano Ejecutivo un deber reforzado de garante, que exige ejercer con absoluta **diligencia y responsabilidad** la elaboración, manejo y presentación de la información oficial con base en la cual se adoptan medidas que afectan el patrimonio de los administrados.

En consecuencia, el Decreto Legislativo 173 de 2026 carece de la motivación suficiente indispensable para su expedición, compromete la veracidad y transparencia de la información pública que fundamenta decisiones de carácter tributario y, por ello, deviene inconstitucional.

Cuarto. Contrario a lo afirmado en el Decreto Legislativo 173, el sector minero NO genera un impacto significativo en emisiones

En oposición a la lógica de recaudo inmediato que caracteriza a los tributos adoptados en desarrollo de los estados de excepción, el Gobierno sostiene que la medida tributaria establecida en el Decreto bajo examen tiene por finalidad contrarrestar el impacto ambiental asociado a la industria minera y, en particular, al sector carbón.

Dicha motivación plantea serias objeciones desde la perspectiva constitucional. En primer lugar, porque el Gobierno atribuye indebidamente a un tributo de emergencia una finalidad propia de los denominados impuestos *pigouvianos* o correctivos. En efecto, este tipo de gravámenes no se conciben primordialmente como instrumentos de recaudo coyuntural, sino como mecanismos regulatorios orientados a internalizar externalidades negativas y a desincentivar, en el mediano o largo plazo, determinadas actividades económicas. Precisamente, este tipo de gravámenes supone un horizonte de eficacia progresivo, cuya operatividad depende de la capacidad del tributo para alterar decisiones de inversión, producción o consumo a lo largo del tiempo.

Bajo esa lógica, un impuesto de esta naturaleza resulta conceptualmente incompatible con una medida tributaria extraordinaria cuyo objeto constitucional es conjurar una crisis inmediata y asegurar recursos de disponibilidad cierta, pronta y suficiente. En efecto, un gravamen *pigouviano* no está concebido para atender una necesidad fiscal urgente de corto plazo, sino para incidir estructuralmente en las conductas del mercado. Más aún, en la medida en que cumple adecuadamente su función regulatoria y logra desincentivar la actividad gravada, tiende a erosionar su propia base gravable y, por esa misma vía, a disminuir el recaudo futuro. De lo anterior, es posible concluir que la tarifa diferencial aplicable al carbón no se motiva realmente en la necesidad de obtener recursos inmediatos para conjurar la crisis, sino, como mecanismo para incidir estructuralmente en el comportamiento futuro de ese sector económico.

Así, la motivación ofrecida por el Gobierno resulta inconsistente con la finalidad constitucionalmente exigible y no constituye un instrumento idóneo para satisfacer las exigencias de necesidad, inmediatez y suficiencia que deben caracterizar las medidas tributarias adoptadas al amparo de facultades excepcionales.

En segundo lugar, la justificación ofrecida por el Ejecutivo sobre este punto no cumple el “juicio de motivación suficiente”, por cuanto se sustenta sobre afirmaciones erradas, contrarias a la evidencia empírica y a la información oficial disponible. En efecto, el Decreto Legislativo 173 de 2026 establece que: *“En el ámbito ambiental, estas actividades representaron el 5,4% de las emisiones totales de gases de efecto invernadero del país en 2016.”*

El primer reparo que genera esta afirmación es el período de referencia empleado. Acudir a información del **año 2016** únicamente sería admisible en caso de no existir fuentes públicas más recientes que permitan efectuar un análisis actualizado y fiel a la realidad de los distintos sectores económicos del país. Sin embargo, esto no ocurre en el presente caso.

Colombia cuenta con el Inventario Nacional de Emisiones y Absorciones Atmosféricas, administrado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y por el IDEAM, el cual, es el instrumento oficial que consolida información histórica sobre emisiones para el período comprendido entre 1990 y 2021, desagregada por sectores económicos. En consecuencia, la utilización de una cifra aislada y desactualizada no solo resulta metodológicamente cuestionable, sino que además impide sustentar de manera seria y objetiva la motivación ambiental invocada para justificar la medida.

Ahora bien, la información oficial contenida en el Inventario Nacional de Emisiones y Absorciones Atmosféricas de Colombia desvirtúa de manera directa la premisa ambiental sobre la cual el Gobierno pretende apoyar una tarifa diferenciada sobre el impuesto al patrimonio para el sector carbón. Según dicho instrumento, el sector de minería de carbón generó en 2021 un total de 2.323,36 ktCO₂eq, lo que representa una reducción del **38%** frente a las emisiones registradas en 2016, equivalentes a 3.775,88 ktCO₂eq. En términos de participación nacional, esto supone una disminución del 1,45% del total de emisiones en 2016 al 0,83% en 2021.

Adicionalmente, los resultados del Inventario Nacional de Emisiones y Remociones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) 1990–2021, incluidos en el Primer Informe Bienal de Transparencia y elaborados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el IDEAM, confirman que en 2021 el sector de “minería carbonífera y manejo del carbón” generó apenas el **0,83% de las emisiones netas del país**.

La magnitud de esa cifra resulta aún más reveladora cuando se contrasta con la participación de otros sectores que efectivamente concentran la carga principal de emisiones a nivel nacional. En efecto, para 2021, los sectores de silvicultura, uso y cambio del uso del suelo (34,49%), energía (32,71%) y agricultura (20,69%) **representaron conjuntamente cerca del 88% de las emisiones netas del país**, tal como se ilustra en la gráfica a continuación:

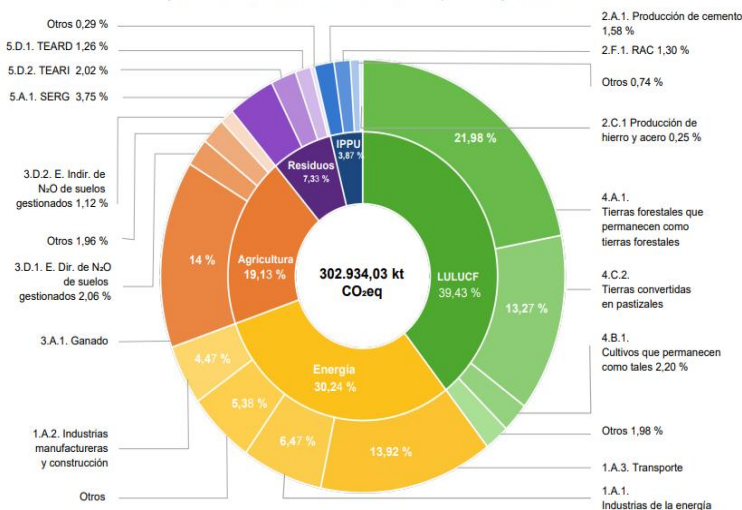
“A nivel general, LULUCF²⁶ es el sector con mayor aporte a las emisiones netas en el año 2021 (34,49%), seguido por energía (32,71%) y agricultura con (20,69%) (Ver Figura 2). Estas emisiones se relacionan principalmente con las actividades de deforestación y degradación de bosque natural en LULUCF, en el sector de energía se relacionan con las actividades de transporte por carretera y aviación nacional, las actividades de producción de electricidad y calor, la fabricación de combustibles sólidos y las actividades de refinación del petróleo, mientras que, en el sector de agricultura, las emisiones se relacionan con la gestión del ganado y la gestión de suelos agrícolas.”

²⁶ Silvicultura, uso y cambio de uso de la tierra, por sus siglas en inglés.

3.1.1 Emisiones y absorciones de GEI para el año 2021

Las emisiones netas para el año 2021 cuantifican 280.101,98 kt CO₂eq, con emisiones totales de 302.934,03 kt CO₂eq y 22.832,04 kt CO₂eq de absorciones. En la siguiente figura se resumen las emisiones totales por módulo y subcategoría para el año 2021:

Figura 7. Emisiones totales de GEI por módulo y subcategoría en 2021



Donde SERG: Sitios de eliminación de residuos gestionados; TEARD: Tratamiento y eliminación de aguas residuales domésticas; TEARI: Tratamiento y eliminación de aguas residuales industriales; RAC: Refrigeración y aire acondicionado; E. Dir: Emisiones directas; E. Indir: Emisiones indirectas.

Fuente: Documento del Inventario Nacional de Emisiones y Absorciones Atmosféricas de Colombia. IDEAM

Es así como la justificación de establecer una tarifa diferenciada del impuesto al patrimonio para el sector carbón, no sólo no es compatible con la finalidad que persiguen este tipo de medidas tributarias, las cuales, deben ser de causación y recaudo inmediato, como quiera que los recursos son requeridos de manera urgente para contrarrestar las causas de la emergencia; sino que descansa sobre una referencia desactualizada, atribuyendo injustamente al sector carbonífero un impacto ambiental que no tiene y que resulta desproporcionado frente a su peso real dentro del inventario nacional de emisiones.

En atención a lo expuesto, el Decreto Legislativo 173 de 2026 carece de la motivación suficiente exigida por el marco constitucional, al fundamentar la imposición de una tarifa diferenciada sobre el sector carbón en **información desactualizada, selectiva y empíricamente distorsionada**, y al atribuir a un tributo de carácter extraordinario finalidades propias de gravámenes regulatorios de largo plazo, inconsistentes con la necesidad de recaudo inmediato que caracteriza a las medidas adoptadas bajo facultades excepcionales.

Quinto. Contrario a lo que se indica en el Decreto Legislativo 173, el sector minero NO se encuentra en una situación de ganancias extraordinarias, todo lo contrario, se encuentra en una situación de pérdida

En la motivación del Decreto Legislativo 173 de 2026, el Gobierno invoca como referente comparado la experiencia del Reino Unido para justificar la imposición de cargas tributarias adicionales al sector extractivo, particularmente bajo la lógica de gravar lo que denomina “ganancias extraordinarias”. En ese sentido, el acto en cuestión señala lo siguiente:

“Que en el plano internacional, la imposición de cargas tributarias adicionales al sector extractivo bajo circunstancias excepcionales tiene respaldo. El caso más reciente y documentado es el del Reino Unido, que en 2022 introdujo el Energy Profits Levy, una sobretasa inicial del 25% sobre las utilidades del sector de petróleo y gas, que escaló al 38% en noviembre de 2024, llevando la tasa combinada efectiva sobre este sector al 78%”

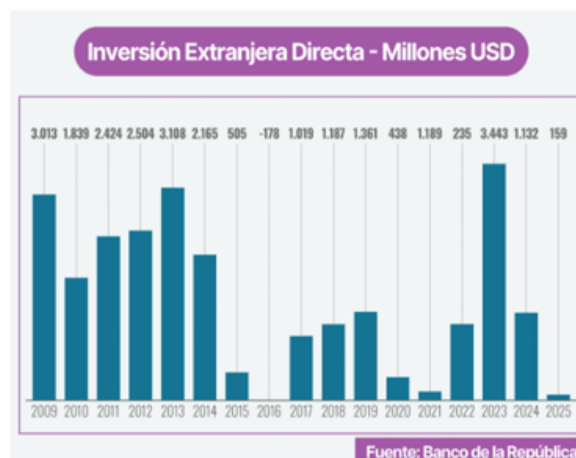
La alusión al caso del Reino Unido resulta improcedente, pues se sustenta en un escenario de utilidades extraordinarias que no guarda correspondencia con la realidad del sector minero colombiano, el cual presenta una situación de contracción económica crítica. Según cifras oficiales del DANE, en 2025 la actividad de explotación de minas y canteras (sin hidrocarburos) se contrajo 8,3%, y la extracción de carbón de piedra y lignito cayó 7,4%. En esas condiciones, pretender trasladar al contexto colombiano una lógica tributaria construida sobre rentas extraordinarias carece de toda correspondencia con la realidad económica del sector y pone en evidencia la fragilidad del soporte comparado que ofrece el Gobierno.



En efecto, las gráficas reflejan la realidad de una industria que enfrenta un entorno de alta incertidumbre para invertir, sostener sus operaciones y normalizar sus actividades en el ámbito nacional. A ello contribuyen múltiples factores, entre los que se destacan especialmente las restricciones e imposiciones desproporcionadas a través de actos de Gobierno (decretos y resoluciones) que dificultan el desarrollo de la actividad: la prohibición de exportaciones de carbón a Israel, el incremento sostenido de la carga tributaria, así como el avance de las condiciones de inseguridad en los territorios donde opera la industria.

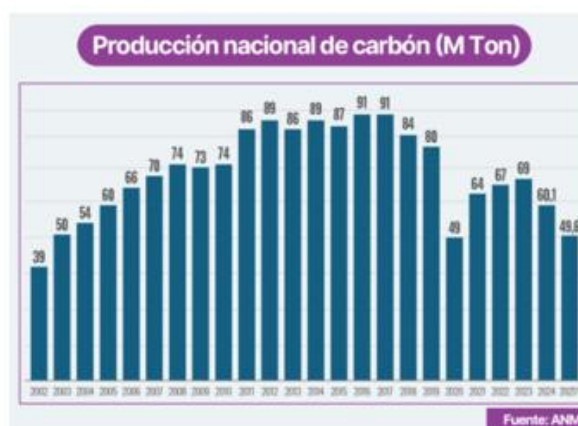
En esa misma línea, los indicadores económicos del sector confirman un **deterioro sostenido** de sus condiciones de desempeño. En efecto, al cierre de 2025 la inversión extranjera directa registró una contracción del **86%** frente al año anterior, lo que evidencia una caída severa en la confianza inversionista y en el flujo de capital hacia la actividad. A su vez, las exportaciones mineras completaron **su tercer año consecutivo en descenso**, con una variación de -5,1% en 2025, en donde las ventas externas de carbón se redujeron en un 20%.

Estas cifras no solo desvirtúan cualquier hipótesis de rentas extraordinarias, sino que ponen de presente el debilitamiento estructural que desafortunadamente padece el sector y la ausencia de condiciones económicas que permitan justificar, con seriedad técnica y bajo criterios de equidad, la imposición de una carga tributaria adicional.



Particularmente en el caso del carbón, durante 2025 la caída de los precios internacionales, sumada a diversas condiciones regulatorias y operacionales que han deteriorado la competitividad del sector, condujo a una reducción significativa de su actividad, hasta alcanzar los niveles operativos más bajos registrados en las últimas dos décadas.

En efecto, durante el 2025 el sector carbonífero registró, por segundo año consecutivo, una contracción en su participación en el PIB, con una caída del 7,4% frente a 2024. A ello se suma que, de manera preliminar, la Agencia Nacional de Minería (ANM) reportó que al cierre de 2025 la producción de carbón alcanzó 49,6 millones de toneladas, la cifra más baja registrada en los **últimos 23 años**²⁷, con excepción del período correspondiente a la pandemia.



Aunque aún no se cuenta con información pública consolidada sobre los resultados fiscales de 2025, la información reportada por las empresas del sector carbón a esta Asociación, permite anticipar una situación financiera particularmente crítica. En efecto, para el **93% de la producción nacional de carbón se proyectan pérdidas** consolidadas superiores a un billón de pesos.

²⁷ <https://www.anm.gov.co/mineria-en-colombia>

De hecho, con la información publicada por la Superintendencia de Sociedades para 2025 es posible evidenciar que el sector pasó de una pérdida contable de 557 mil millones de pesos en 2024 a una pérdida de **1,76 billones de pesos en 2025**.

De este modo, la evidencia disponible desmiente de manera fehaciente cualquier hipótesis de rentas o ganancias extraordinarias planteada por el Decreto Legislativo 173 para seguir gravando a un sector saturado de impuestos. Por el contrario, lo que realmente se observa es un sector inmerso en una crisis de competitividad y sostenibilidad económica, que amenaza la continuidad misma de la actividad. En ese contexto, la imposición de tratamientos tributarios inequitativos y especialmente gravosos, como el previsto en el Decreto Legislativo 173 de 2026, no solo carece de justificación suficiente, sino que tiene la capacidad de profundizar las pérdidas fiscales existentes hasta el punto de comprometer la viabilidad de las operaciones, y con esto, la sostenibilidad fiscal, el recaudo a futuro y las inversiones y aportes que genera esta actividad para la Nación y las regiones.

Vista en su conjunto, la motivación del Decreto 173 revela una falla estructural de justificación, acentuada por la falta de veracidad y rigurosidad en la información. El Gobierno pretende sustentar una carga tributaria agravada sobre la base de premisas que no resisten contraste con la evidencia disponible: ni existe una situación de rentabilidad extraordinaria en el sector, ni la justificación ambiental invocada encuentra respaldo serio en la información oficial, ni el soporte comparado empleado resulta pertinente frente a la realidad económica nacional. Antes bien, la información pública disponible demuestra que la medida recae —y de manera más gravosa— sobre un sector en contracción, con deterioro en sus niveles de producción, inversión, y exportaciones.

Al examinar la ausencia de un sustento económico suficiente en la adopción del tributo en cuestión, resulta pertinente traer a colación lo decidido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-489 de 2023, mediante la cual se declaró la inexequibilidad de la prohibición de deducibilidad de las regalías. En dicha providencia, la Corte advirtió que la prohibición de deducción de las regalías aumenta artificialmente la base gravable de forma que puede simular la existencia de utilidad, dando lugar al pago del impuesto pese a que, en realidad, la operación generó pérdidas. Este razonamiento resulta plenamente trasladable al presente caso, en la medida en que el gravamen estudiado recae sobre la “sola” titularidad de bienes, sin consideración alguna a la efectiva generación de utilidades, lo que conduce, de forma análoga, a presumir la existencia de una capacidad económica ficticia o en algunos casos inexistente.

En desarrollo de dicha línea argumentativa, la Corte concluyó que una medida de esta naturaleza implica confiscatoriedad en la medida en que grava utilidades inexistentes y obliga al sujeto pasivo a contribuir aun sin capacidad para ello. Bajo este entendimiento, la imposición de un tributo sobre el patrimonio, desatendiendo la rentabilidad real de los activos gravados, configura igualmente un gravamen sobre utilidades ficticias, lo cual comporta una afectación sustancial del principio de capacidad contributiva. En consecuencia, el impuesto objeto de revisión no solo desconoce dicho principio estructural del sistema tributario, sino que puede derivar en un efecto confiscatorio de la inversión, al imponer cargas fiscales desproporcionadas frente a la realidad económica del contribuyente.

Finalmente, la referida sentencia también puso de presente que la decisión tributaria examinada conducía a “desconocer las expectativas legítimas de las empresas explotadoras de recursos naturales no renovables que suscribieron contratos e hicieron inversiones”. Esta consideración adquiere una trascendencia mayor en el análisis del Decreto Legislativo 173, en tanto introduce de manera

sorpresiva un impuesto al patrimonio, alterando de forma intempestiva las condiciones bajo las cuales los agentes económicos estructuraron sus decisiones de inversión. Tal circunstancia compromete la confianza legítima y la seguridad jurídica, principios que orientan la actuación del Estado, y refuerza la conclusión acerca de la incompatibilidad constitucional de la medida, en términos análogos a los establecidos por la Corte en la Sentencia C-489 de 2023.

Bajo tales condiciones, el impuesto al patrimonio sobre personas jurídicas creado mediante el Decreto Legislativo 173, no solo resulta económicamente desconectado de la realidad del sector que pretende afectar, y constitucionalmente insuficiente en su motivación, sino evidentemente inequitativo.

Por las anteriores razones, el Decreto Legislativo 173 de 2026 no supera el “juicio de motivación suficiente” exigido por la jurisprudencia constitucional para la adopción de medidas tributarias en el marco de un Estado de Excepción. En consecuencia, respetuosamente solicitamos a la Honorable Corte Constitucional declarar su *inexequibilidad* total con modulación de efectos para ordenar la devolución de los impuestos pagados a la luz del Decreto, y de manera subsidiaria, la *inexequibilidad* del inciso segundo del párrafo transitorio adicionado al artículo 296-3 por el artículo 3 del Decreto, con una modulación de efectos para ordenar la devolución de los mayores valores pagados con ocasión de la aplicación de la tarifa contenida en dicho inciso.

4.2. El Decreto Legislativo 173 no supera el “juicio de necesidad” porque no acreditó la insuficiencia de los mecanismos ordinarios y de otras medidas disponibles menos lesivas

En primer lugar, es preciso señalar que los reproches relacionados con la ausencia del requisito de necesidad expuestos en este apartado, también circunscriben aspectos propios del “juicio de motivación suficiente”. No obstante, a fin de guardar la coherencia en la exposición de los argumentos, estos serán desarrollados integralmente en el presente capítulo.

4.2.1. El estándar constitucional del “juicio de necesidad”: doble dimensión

El “juicio de necesidad” constituye un elemento central del control material que ejerce la Corte Constitucional sobre los decretos legislativos dictados en el marco de los estados de excepción. Este criterio busca garantizar que las facultades extraordinarias se empleen única y exclusivamente cuando las herramientas ordinarias resulten insuficientes para conjurar la perturbación invocada.

Por lo tanto, en virtud de este parámetro estatutario,²⁸ y en concordancia con el requisito de motivación suficiente, el Gobierno tiene el **deber** de verificar y justificar que las medidas adoptadas al amparo de un Estado de Excepción sean las **estrictamente indispensables** para conjurar las causas de la perturbación e impedir la exacerbación de sus efectos. Se trata entonces de una salvaguarda del principio de legalidad y de la naturaleza excepcionalísima de tales medidas.

De acuerdo con la jurisprudencia pacífica de la Corte Constitucional, entre otras, las Sentencias C-466 de 2017 y C-211 de 2020, el “juicio de necesidad” consta de dos dimensiones complementarias: la *necesidad fáctica* y la *necesidad jurídica* o también denominada *subsidiariedad*.

En primer lugar, el “juicio de necesidad fáctica” comporta contrastar que las medidas adoptadas sean efectivamente idóneas y necesarias para alcanzar los fines que motivaron la declaratoria del Estado

²⁸ Artículo 9. Ley 137 de 1994.

de Emergencia. En este ámbito, la Corte analiza si el presidente incurrió en un error manifiesto de apreciación al considerar imprescindible la medida, evaluando su adecuación frente a la gravedad de la crisis y su contribución real a la superación de la misma. No se trata, por tanto, de un juicio de conveniencia política, sino de un control objetivo sobre la razonabilidad y necesidad material de la intervención normativa excepcional.

En segundo lugar, el “juicio de necesidad jurídica”, o “juicio de subsidiariedad”, que es el que analizaremos en esta oportunidad, requiere verificar si dentro del ordenamiento jurídico ordinario existían mecanismos suficientes y adecuados para enfrentar la situación de crisis. Por ejemplo, la Sentencia C-211 de 2020 recurre al *test* de proporcionalidad y, dentro de este, al “juicio de necesidad”, con un mayor énfasis en la exigencia de que el legislador justifique por qué la medida escogida resulta indispensable frente a **otras posibles opciones regulatorias**. En esta providencia, el examen de necesidad tiende a ser más explícito, en la medida en que la Corte contrasta la medida adoptada con alternativas plausibles, evaluando si estas habrían permitido **alcanzar el mismo fin con una menor afectación de derechos o principios constitucionales**.

En caso afirmativo, la expedición del decreto legislativo sería innecesaria y, por ende, contraria a la Constitución, en tanto el Ejecutivo habría podido acudir a sus competencias ordinarias u otras menos gravosas sin recurrir a poderes excepcionales. Este componente refleja el carácter estrictamente subsidiario de los estados de excepción, los cuales sólo se justifican cuando las herramientas ordinarias o menos lesivas resultan inocuas para contrarrestar las causas de la emergencia.

La Corte ha enfatizado que este juicio se articula con otros controles materiales —como los de *proporcionalidad, motivación suficiente y ausencia de arbitrariedad*— dentro de un examen integral orientado a preservar la supremacía constitucional y evitar la concentración indebida del poder,²⁹ en especial, del poder legislativo. En tal sentido, el “juicio de necesidad” opera como un límite sustantivo al ejercicio de las facultades extraordinarias, asegurando que las medidas adoptadas no solo sean útiles, oportunas o convenientes; sino que, constituyen el último recurso, en ausencia del cual, no sería posible enfrentar de manera adecuada y eficaz la situación de crisis que dio lugar a la declaratoria del Estado de Excepción.

Dicho escrutinio adquiere una especial intensidad en medidas de carácter tributario, en atención a la naturaleza sensible de las medidas que afectan la imposición fiscal. En estos casos, el Gobierno no solo está en la obligación de mostrar la insuficiencia de los recursos ordinarios, sino que debe acreditar que la adopción de medidas tributarias en el marco del Estado de Excepción constituye la **única alternativa plausible** para obtener los recursos necesarios y superar la crisis.

En esta línea, la Corte ha precisado que el juicio sobre la insuficiencia de las facultades ordinarias no se satisface mediante afirmaciones genéricas, meramente enunciativas o la alusión a la insuficiencia de tales poderes. En contraposición, este escrutinio exige una motivación concreta, específica y suficiente de parte del Ejecutivo que permita evidenciar el agotamiento o la ineficacia de los mecanismos ordinarios disponibles. De lo contrario, la declaratoria del Estado de Excepción corre el riesgo de devenir en un acto arbitrario, contrario a la Constitución, a los tratados internacionales sobre derechos humanos y a la ley estatutaria que regula los estados de excepción.³⁰

²⁹ En sentencias como: C-199/20, C-215/20, C-153/20 y en numerosos precedentes de la última década, la Corte ha precisado el alcance operativo de la subsidiariedad y su función preventiva frente al abuso de las facultades excepcionales.

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-802 de 2002.M.P. Jaime Cordova Triviño.

4.2.2. El Decreto Legislativo 173 NO satisface el “juicio de subsidiariedad”

Al revisar la parte motiva del decreto bajo examen, se evidencia que el Gobierno expone tres tipos de argumentos para intentar sustentar de manera particular, la creación del impuesto al patrimonio: (i) la insuficiencia del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; (ii) la rigidez del Presupuesto General de la Nación (PGN); y (iii) el fracaso de dos proyectos sucesivos de financiamiento. En concreto, el Decreto establece:

“Que a pesar de los recursos que se han estimado y los mecanismos ordinarios para atender las diferentes afectaciones a la población frente a situaciones climáticas de gran magnitud, se advierte que: i) la suma de seiscientos sesenta y ocho mil cuatrocientos veintiun millones de pesos (\$668.421.000.000), los cuales fueron destinados en el Presupuesto General de la Nación 2026 al Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres no son suficientes para atender las necesidades extraordinarias derivadas de la crisis; ii) los recursos disponibles del Tesoro Nacional están destinados para atender los giros ordinarios exigibles conforme al Presupuesto General de la Nación 2026 y, en consecuencia, el Gobierno nacional carece de maniobrabilidad para realizar las operaciones requeridas para atender la emergencia; y iii) se requiere apropiar recursos adicionales para apoyar las acciones desplegadas.”

En efecto, la norma en revisión no ofrece ninguna explicación que justifique por qué los \$668.421.000.000 asignados en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2026 al Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, resultan insuficientes para atender las necesidades extraordinarias derivadas de la emergencia. Tampoco explica las razones por las cuales no sería posible hacer reasignaciones a dicho Fondo, o por qué frente a los recursos disponibles del Tesoro Nacional que se encuentran comprometidos en la atención de las obligaciones ordinarias del presupuesto vigente, no es posible hacer reprogramaciones presupuestales o hacer uso de otras medidas menos gravosas.

En línea con las afirmaciones citadas, el Decreto examinado sostiene, sin desarrollo argumentativo que lo soporte, que “preliminarmente”, con corte al 10 de febrero de 2026, se evidenciaría un impacto fiscal aproximado de \$8,3 billones, señalándose que “esta medida” permitirá cubrir los compromisos generados por la emergencia hasta la fecha. Esta aseveración no viene acompañada de evidencia, soporte técnico o metodológico que permita comprender el alcance de tal estimación o los elementos que se tuvieron en cuenta para llegar a dicha cifra.

Este conjunto de consideraciones no cumple el estándar mínimo constitucional respecto a una argumentación adecuada en el contexto del “juicio de necesidad”, por las siguientes razones:

En primer lugar, porque se emplean argumentos tautológicos, que se limitan a reiterar la premisa inicial según la cual la insuficiencia de recursos impide asumir nuevos gastos, sin aportar explicaciones adicionales o elementos de juicio reales que permitan comprender las razones por las cuales los recursos disponibles no son suficientes o, por qué los mecanismos ordinarios de gestión fiscal resultan exiguos para hacer frente a la situación invocada.

En efecto, el ordenamiento fiscal colombiano contempla diversos instrumentos ordinarios que pudieron haberse consultado para determinar su idoneidad como mecanismo de respuesta a la crisis. Dentro de tales mecanismos se encuentran, entre otros, la posibilidad de hacer traslados presupuestales, efectuar ajustes en el gasto público al amparo de las facultades previstas en el Estatuto

Orgánico del Presupuesto, la adopción de medidas orientadas a mejorar la eficiencia y la ejecución presupuestal, así como el fortalecimiento de las estrategias de recaudo y de control a la evasión.³¹

En segundo lugar, este conjunto de consideraciones no cumple el estándar mínimo constitucional respecto a una argumentación adecuada en el contexto del “juicio de necesidad”, debido a que el Gobierno no demuestra por qué el impuesto que crea resulta ser la medida más idónea frente a otras fuentes de financiación posibles y que resultarían *prima facie* menos gravosas para los ciudadanos y con menor impacto en la economía nacional como por ejemplo, en concreto, frente a la utilización o reprogramación de los excedentes del Sistema General de Regalías (SGR).

La motivación del Decreto Legislativo 173 se limita a mencionar la insuficiencia (que tampoco explica) de dos fuentes de financiación: a) el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y b) los recursos del Tesoro Nacional, para atender las necesidades derivadas de la situación de emergencia invocada por el Gobierno. Sin embargo, la norma analizada guarda silencio respecto de una tercera fuente de recursos que se encuentra disponible, que ha sido utilizada por el Gobierno Nacional en emergencias recientes, y cuya activación ha sido propuesta por alcaldes y gobernadores de los departamentos afectados: los excedentes del Sistema General de Regalías.

De acuerdo con el Boletín de Ejecución Presupuestal del Sistema General de Regalías con corte a enero del 2026, publicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación,³² el SGR cuenta para el bienio 2025–2026 con un presupuesto total de \$54,2 billones, de los que a 31 de enero del 2026 se habían recaudado \$42,3 billones y se habían comprometido \$33,8 billones (\$29,5 billones con Certificado de Disponibilidad Presupuestal)³³

De esta manera, existían para la fecha de expedición del Decreto Legislativo 173, \$8,5 billones de recursos de regalías disponibles en caja que no se encontraban comprometidos en algún proyecto en particular.³⁴

Incluso, de los \$33,8 billones apropiados, \$4,2 billones no tienen CDP, lo que significa que no cuentan con respaldo contractual: \$1,1 billones corresponden a vigencias futuras (inflexibles), \$1,1 billones a procesos que no se ha aperturado un proceso de selección y \$2,1 billones a procesos que requieren actualización de la gestión³⁵.

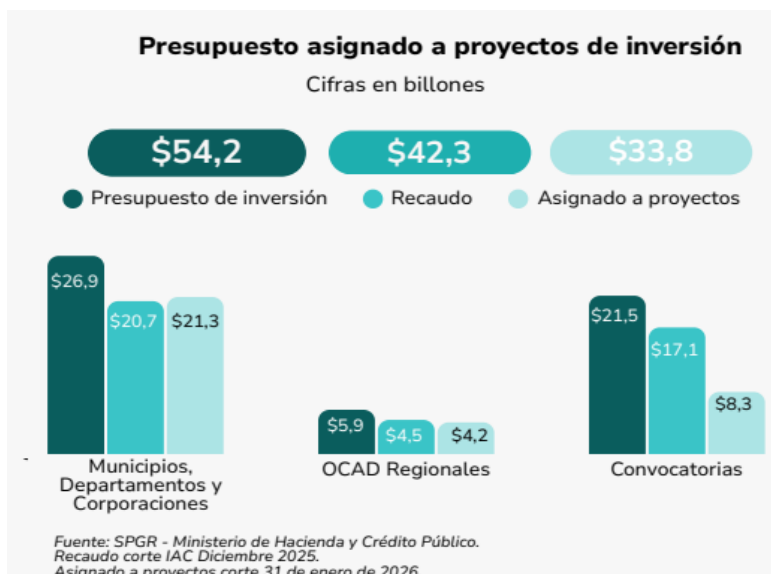
³¹ Luis Fernando Mejía, *Análisis técnico económico sobre la procedencia de la declaratoria de emergencia económica y social. Decreto Legislativo 1390 del 22 de diciembre de 2025*, documento técnico elaborado para la Asociación Colombiana de Minería. Enero de 2026. En un concepto técnico elaborado por 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 sobrevivientes–, 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.

³² <https://www.minhacienda.gov.co/documents/d/portal/boletin-de-ejecucion-presupuestal-de-los-recursos-de-inversion-del-sgr-enero>

³³ El Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) es un requisito para expedir el acto administrativo que ordena la apertura del proceso de selección o acto administrativo unilateral que decreta el gasto con cargo a los recursos asignados.

³⁴ <https://www.pte.gov.co/es/web/pte/sistema-general-de-regalias>

³⁵ Estas cifras corresponden textualmente a lo publicada en el boletín oficial.



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Boletín de Ejecución Presupuestal de los recursos de inversión del Sistema General de Regalías.

De lo anterior, se deriva que, para la fecha de expedición del Decreto, el SGR contaba con \$8,5 billones en caja recursos que al no estar vinculados a procesos contractuales ni a compromisos presupuestales en curso, constituyen la mayor disponibilidad de liquidez del sistema y podrían, en principio, ser objeto de disposición. Adicionalmente, el Gobierno tenía la posibilidad de liberar recursos por \$3,2 billones adicionales de los recursos asignados que no han surtido el proceso de contratación y que no se encuentran asociados a inflexibilidades (vigencias futuras, operaciones de crédito público). **\$11,7 billones** plenamente disponibles para ser apropiados y destinados a nuevas decisiones de ejecución presupuestal.

Precisamente en el marco del debate público suscitado en torno a los mecanismos de financiación para atender la crisis derivada de las inundaciones registradas en las regiones Caribe y Pacífica del país, el gobernador de Córdoba, Erasmo Zuleta, propuso al Presidente de la República durante el Consejo de Ministros del día 10 de febrero de 2026,³⁶ considerar la utilización de más de \$ 6 billones de pesos correspondientes a saldos no ejecutados del Sistema General de Regalías como una alternativa plausible para contribuir a la atención de la crisis.

Los recursos disponibles corresponderían a partidas no ejecutadas en distintos componentes del sistema, particularmente en los sectores de ambiente y de ciencia, tecnología e innovación. Tales recursos, según se indicó, podrían ser objeto de reorientación hacia programas de gestión del riesgo, atención de desastres naturales y protección de los medios de subsistencia de las comunidades afectadas. La medida tendría un carácter transitorio y estaría orientada a financiar acciones de atención, mitigación y recuperación en las zonas afectadas, procurando al mismo tiempo evitar la desfinanciación de las entidades territoriales y evitar impactos adversos sobre las finanzas departamentales, así como eventuales efectos colaterales asociados a modificaciones en las fuentes

³⁶ Grabación del Consejo de Ministros en: <https://www.youtube.com/live/7OCwTkec8WQ?si=Q29AHZ1eYaCAQMs7>

de financiación territorial, tales como el incremento de fenómenos de contrabando en determinados sectores.³⁷

Pese a todo lo anterior, el Gobierno no ha hecho uso de esta posibilidad y el Decreto Legislativo 173 tampoco contiene una sola referencia o consideración sobre los recursos y/o excedentes del Sistema General de Regalías. En efecto, el Decreto guarda silencio respecto de esta fuente de financiación y no expone razones que permitan comprender por qué dichos montos resultarían insuficientes para atender la situación descrita o por qué no sería posible su movilización en el marco de la emergencia. Tampoco se examina la eventual expedición de un decreto legislativo orientado a focalizar dichos recursos hacia la atención de la crisis, mecanismo que, como veremos ha sido utilizado en emergencias económicas anteriores.

A la luz de los parámetros dispuestos en la Sentencia C-293 de 2020 de la Corte Constitucional, una omisión de esta naturaleza plantea serios cuestionamientos desde la perspectiva constitucional. Esto es así puesto que el *estándar de necesidad* de los decretos legislativos que introducen medidas de carácter tributario, supone, además, una carga argumentativa reforzada en cabeza del Gobierno Nacional, consistente en analizar de manera expresa y manifiesta las atribuciones ordinarias previstas en el ordenamiento jurídico y justificar expresamente las razones por las cuales estas resultan insuficientes para atender la situación excepcional.

La motivación de los actos que imponen medidas tributarias extraordinarias, no puede reducirse a enunciar la insuficiencia de determinadas fuentes de financiación. Por el contrario, el Gobierno está en la obligación de ofrecer una motivación real y congruente que permita evidenciar que la medida adoptada constituye realmente no sólo una alternativa idónea y necesaria, sino la última alternativa para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos. Ello supone, indefectiblemente, la consideración de las fuentes disponibles y la explicación de las razones por las cuales estas resultarían insuficientes o inadecuadas para atender la situación de emergencia.

De modo que, en línea con el requisito de motivación suficiente, el “juicio de necesidad” constituye una garantía constitucional de primer orden dentro del régimen de los estados de excepción. No se trata de una exigencia meramente formal, sino de un presupuesto sustantivo orientado a preservar el carácter estrictamente excepcional, limitado y finalístico de las facultades legislativas extraordinarias del Gobierno, orientado a preservar el principio de separación de poderes, y con esto, superar el déficit constitucional del debate democrático que, en tiempos ordinarios, corresponde al Congreso de la República.

Precisamente en la Sentencia C-293 de 2020, al examinar el Impuesto Solidario creado durante la emergencia económica, social y ecológica suscitada por la pandemia mundial del COVID-19, al margen de la condición o gravedad de los hechos, la Corte Constitucional fue enfática al reprochar la omisión del Gobierno en justificar la elección de la medida tributaria frente a otras alternativas disponibles:

“Así, el Gobierno se centró en la necesidad de adelantar un procedimiento de tributación ágil y eficaz para adquirir recursos. No obstante, omitió aportar una razón constitucionalmente válida que justifique por qué el impuesto solidario era la medida más apta e inaplazable para atender la crisis. El Gobierno tampoco presentó argumentos

³⁷ Ibid.

dirigidos a justificar mínimamente por qué acudió a gravar las rentas salariales y se abstiene de acudir a otros sectores mejor posicionados desde el punto de vista económico o a otras fuentes de financiación más idóneas, dadas las circunstancias que presenta la crisis.”

En la misma providencia, la Corte hizo un llamado al Ejecutivo, instándolo a examinar alternativas de gasto, antes de imponer nuevas cargas tributarias que pueden generar una política fiscal excesiva:

“Ahora bien, sin desconocer los acontecimientos expuestos por el Ministro de Hacienda y Crédito Público para justificar la desfinanciación del presupuesto, sea esta la ocasión para solicitar al Gobierno una reflexión frente al tema de austeridad y racionalidad del gasto público y en particular, al impacto tributario en nuestro país. [...] resulta necesario que el Gobierno revise las estrategias de gasto y recaudo, en aras de evitar los efectos de una política fiscal excesiva y adelante acciones que permitan aliviar a los contribuyentes tanto nacionales como extranjeros.”

Bajo estas consideraciones, el “juicio de motivación suficiente” comporta, necesariamente, que el Gobierno identifique, analice y descarte de manera expresa las fuentes alternativas de financiación disponibles, y justifique las razones por las cuales estas no resultan apropiadas o suficientes para atender la situación excepcional. En el presente caso, el Decreto Legislativo 173 incurre en un déficit de motivación que adicionalmente compromete el cumplimiento del “juicio de necesidad”, en la medida en que no demuestra ni siquiera mínimamente que la creación o modificación de tributos constituya realmente la última *ratio* para enfrentar la situación de emergencia invocada.

4.2.3. El antecedente del COVID-19: el Sistema General de Regalías como instrumento para hacer frente a la emergencia

La utilización de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) para atender estados de emergencia no es una propuesta teórica ni una alternativa hipotética: es un mecanismo que ha sido implementado en el pasado, declarado exequible por la Corte Constitucional y ejecutado exitosamente en Colombia.

En el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto Legislativo 417 de 2020, con ocasión de la pandemia derivada del COVID-19, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 513 del 2 de abril de 2020, “Por el cual se establecen medidas relacionadas con el ciclo de los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.” En particular, dicha normativa habilitó a alcaldes y gobernadores para aprobar directamente proyectos de inversión destinados a la atención humanitaria y de la emergencia, con cargo a las Asignaciones Directas y al 40% del Fondo de Compensación Regional, sin necesidad de agotar el trámite ordinario ante los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD).

Las medidas contempladas en el referido decreto incluyeron: (i) la aprobación directa de proyectos de emergencia por parte de las autoridades territoriales, prescindiendo de la instancia de los OCAD, al tratarse de recursos provenientes de Asignaciones Directas; (ii) la reducción de los requisitos exigidos para la aprobación de proyectos, que pasaron de once a cuatro; (iii) la disminución del término de citación de los OCAD de siete días a un (1) día; y (iv) la facultad conferida a alcaldes y gobernadores para desaprobar proyectos previamente viabilizados que no resultaran prioritarios en el

contexto de la emergencia, con el propósito de liberar recursos para la atención de la crisis. Para tal efecto, se dispuso de una caja estimada del SGR cercana a los \$4,5 billones.

Dentro del control automático de constitucionalidad correspondiente, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-254 de 2020, declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 513 de 2020, respaldando de esta manera la utilización de los recursos del SGR como un instrumento constitucionalmente legítimo para la financiación de medidas dirigidas a enfrentar estados de emergencia.

A su turno, resulta particularmente relevante el precedente más reciente en la materia. En julio de 2023, en el contexto del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el departamento de La Guajira mediante el Decreto Legislativo 1085 de 2023, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 1275 del 31 de julio de 2023, por medio del cual estableció medidas de focalización de los recursos del SGR en dicho territorio.

En virtud de este acto, se identificaron recursos del SGR sin comprometer, disponibles para el departamento de La Guajira y sus municipios, por un monto aproximado de \$287 mil millones — correspondientes a \$211 mil millones por concepto de Asignaciones Directas y \$75 mil millones de inversión local—, y se dispuso que, como mínimo, el treinta por ciento (30%) de los saldos no aprobados se destinaría prioritariamente a proyectos relacionados con agua potable, acueducto, salud, alimentación y programas intersectoriales vinculados a la atención de la emergencia. Cabe destacar que esta medida fue adoptada sin la creación de tributos ni la imposición de cargas fiscales extraordinarias.

Ahora bien, al ejercer el control automático de constitucionalidad sobre el Decreto Legislativo 1085 de 2023, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-383 de 2023, declaró su inexequibilidad por razones asociadas al incumplimiento de los presupuestos fácticos y valorativos que justifican la declaratoria del Estado de Excepción. Sin embargo, no formuló reparo alguno en cuanto al uso de los recursos del Sistema General de Regalías como instrumento para atender la situación invocada. De igual manera, al revisar el Decreto Legislativo 1275 de 2023, la Corte, mediante Sentencia C- 468 de 2023, decidió declarar su inexequibilidad diferida únicamente en lo concerniente a la posibilidad de presentar proyectos con cargo a presupuestos diferidos al bienio siguiente, sin cuestionar en sí mismo, el mecanismo de focalización de recursos del SGR.

En estos términos, la jurisprudencia constitucional permite concluir que la utilización de los recursos del Sistema General de Regalías como herramienta para la atención de situaciones dentro de una declaratoria de emergencia económica no solo resulta plenamente compatible con la Constitución, sino que ha sido admitida y aplicada en precedentes recientes. Incluso, el propio Gobierno Nacional ha acudido a este instrumento en contextos análogos, particularmente en relación con la región Caribe, lo que refuerza su idoneidad y disponibilidad como alternativa viable para la atención de este tipo de contingencias.

4.3. El Decreto Legislativo 173 de 2026 NO supera el “juicio de no contradicción específica” porque desconoce los principios y reglas que rigen en materia tributaria indistintamente del estado de normalidad o anormalidad

Otro de los “juicios” que procede en el control material de los decretos con fuerza de ley que se expiden durante los Estados de Excepción es el de “no contradicción específica”. Su propósito

consiste en verificar que estos decretos no excedan o contraríen algún otro precepto establecido en la Carta Política y los tratados internacionales, sin limitarse al derecho de igualdad y a la no discriminación. En otras palabras, en virtud de este “juicio” se analiza si las medidas del Ejecutivo están dentro de los demás límites que establecen la Constitución y los tratados internacionales durante la vigencia de un estado de excepción.³⁸

En esa línea, la jurisprudencia constitucional ha sido consistente en reconocer que, entre los principios que deben observarse en todo tiempo, se encuentran, de manera especial, los principios de equidad y justicia tributaria. Ambos operan como límites sustanciales al diseño y aplicación de los tributos, y exigen que la distribución de las cargas fiscales responda a criterios objetivos, razonables y compatibles con la capacidad contributiva de los sujetos obligados. Así, las circunstancias de crisis o de excepcionalidad no releva al Estado del deber de estructurar medidas tributarias constitucionalmente justificadas, ni habilita la imposición de gravámenes que desconozcan las exigencias mínimas de equidad, razonabilidad y justicia fiscal.

Precisamente, el *principio de equidad tributaria* está orientado a que el ejercicio de la potestad impositiva del Estado no conduzca a una distribución manifiestamente injusta de las cargas públicas, o la imposición de barreras para la compensación de los costos sociales derivados de las actividades económicas gravadas.³⁹

Por su parte, el *principio de justicia tributaria* se orienta a evitar que el legislador determine condiciones incompatibles con el orden justo en los términos del artículo 2º y 95-5 de la Constitución. Este principio ha sido entendido como un compendio de todas las exigencias constitucionales que enmarcan el ejercicio del poder impositivo del Estado.

Ahora, otro de los principios que no pueden ser desconocidos incluso en tiempos de perturbación, es la *prohibición de confiscatoriedad*, el cual también se ve transgredido por el Decreto objeto de revisión. Derivada de los artículos 34 y 58 de la Constitución y desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, este postulado impide que el Estado, particularmente a través de cargas tributarias, afecte de manera desproporcionada o excesiva el patrimonio de los administrados hasta vaciar su contenido o desconocer su núcleo esencial. En tal sentido, toda medida tributaria debe superar un juicio de razonabilidad y proporcionalidad, de modo que la carga impuesta no resulte excesiva frente a la capacidad económica del contribuyente ni configure, en la práctica, una afectación patrimonial o una imposición que anule o haga nugatorio el derecho de propiedad.

El Decreto Legislativo 173 de 2026 no cumple con el “juicio de no contradicción específica”, al transgredir los principios de equidad, justicia tributaria y la prohibición de confiscatoriedad, como se demostrará a continuación.

³⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-241 de 2011. MP. Humberto Sierra Porto.

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-056 de 2019. M.P: Gloria Stella Ortiz Delgado.

4.3.1. El Decreto Legislativo 173 NO supera el “juicio de no contradicción específica” porque transgrede los principios de equidad tributaria y justicia tributaria debido a que establece un impuesto sin consultar la real capacidad contributiva de los sujetos gravados

El principio de justicia tributaria, consagrado en el artículo 95, numeral 9° de la Constitución Política, constituye un pilar fundamental del derecho tributario. Este postulado se articula desde dos dimensiones complementarias: i) el cumplimiento por los contribuyentes de sus obligaciones sustanciales y formales, y ii) la adecuada estructuración del sistema tributario. En este sentido, la Corte Constitucional ha conceptualizado la justicia tributaria como el conjunto de exigencias constitucionales que orientan el ejercicio del poder impositivo del Estado, incorporando criterios de equidad, progresividad y eficiencia que deben guiar la imposición de tributos.

El artículo 95, numeral 9° establece que toda persona tiene el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, siempre que dicha contribución se efectúe conforme a los principios de justicia y equidad. Estos principios operan como verdaderos límites sustantivos a la libertad normativa del legislador en materia tributaria, tanto en contextos ordinarios como extraordinarios, constituyendo parámetros esenciales para el examen de constitucionalidad de las normas impositivas. De manera complementaria, el artículo 363 de la Constitución Política dispone que el sistema tributario debe fundamentarse en los principios de equidad, eficiencia y progresividad, y prohíbe expresamente la retroactividad de las leyes tributarias, asegurando que los impuestos no se apliquen sobre hechos pasados.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha enfatizado que el principio de justicia tributaria se vulnera cuando: i) las reglas de derecho integradas al sistema tributario impiden que el recaudo sea eficiente; ii) se incorporan medidas incompatibles con la progresividad; o iii) la imposición del tributo desconoce la necesidad de compensar los costos derivados del ejercicio de la actividad económica gravada.

Por su parte, en relación con la equidad tributaria, la doctrina constitucional ha precisado que este principio constituye un límite sustantivo al ejercicio de la potestad normativa, orientando la imposición de cargas fiscales razonables y equitativas. La Corte ha enfatizado que la equidad tributaria se encuentra **inescindiblemente vinculada al concepto de capacidad contributiva** de los sujetos obligados, de manera que debe existir una correspondencia directa entre la carga tributaria a imponer y la aptitud económica real para asumirla.

Por lo tanto, aun en el marco de los estados de excepción, en los cuales subsisten los principios constitucionales que rigen los asuntos tributarios, no basta con invocar la necesidad de recaudar recursos adicionales ni con enunciar finalidades legítimas de gasto público para justificar la creación o modificación de tributos. Por el contrario, resulta indispensable que la estructura del gravamen refleje de manera cierta la capacidad económica de los contribuyentes, garantizando que estos puedan soportar, en términos reales, la carga fiscal impuesta.

De este modo, el cumplimiento del principio de equidad comporta según la jurisprudencia constitucional, que “La tributación tiene que **reparar en las diferencias de renta y riquezas existentes en la sociedad**, de modo que el deber fiscal, expresión de la solidaridad social, **tome en**

cuenta la capacidad contributiva de los sujetos y grupos y, conforme a ella, determine la carga fiscal⁴⁰ (Énfasis nuestro)

En línea con lo anterior, respecto a la relación existente entre los conceptos de capacidad económica y determinación de cargas impositivas, en la Sentencia C-293 de 2020 la Corte estableció: “(...) que uno de los principios de la tributación es su carácter obligatorio. Bajo este entendido, la política tributaria establecida por el Estado si bien se funda en el deber ciudadano y el principio de solidaridad, no puede ser excesiva al punto de afectar la calidad de vida de los ciudadanos. En tal sentido, debe sustentarse en estrictos criterios de **razonabilidad y proporcionalidad** que permitan la imposición de un impuesto con atención a la real capacidad contributiva de los sujetos pasivos. **De esta manera, garantiza la materialización de los principios de equidad y justicia tributaria.** (...)”

Así mismo, “(...)46. El concepto de capacidad contributiva se deriva del deber de solidaridad, lo cual lo convierte en un principio autónomo que se entiende como la condición individual y concreta para pagar tributos. **De igual forma, se trata de una capacidad relativa y debe basarse en índices reveladores de riqueza. También, ha sido entendida como la fuerza calificada, cuantitativa y cualitativa para medir una capacidad idónea, real y cierta de las personas para pagar tributos.**”

⁴¹(Énfasis propio)

De conformidad con lo expuesto, el principio de equidad tributaria, desde la perspectiva constitucional, requiere un examen concreto en cada caso, que considere los efectos económicos de la medida y, en particular, la capacidad contributiva de los sujetos obligados a soportarla. La ausencia de dicho análisis determina, de manera inevitable, la incompatibilidad de la norma con el orden constitucional.

En este contexto, y tratándose de decretos legislativos que establecen medidas tributarias en desarrollo de Estados de Excepción, resulta pertinente reiterar los criterios fijados por la Corte Constitucional con ocasión del estudio del denominado Impuesto Solidario, que dio lugar a la Sentencia C-293 de 2020. En dicha providencia, y con fundamento en la metodología posteriormente incorporada en la Sentencia C-169 de 2024, el Alto Tribunal precisó los elementos a partir de los cuales debe evaluarse la vulneración del principio de equidad tributaria en el marco de un Estado de Excepción:“(...) **i) el monto a pagar por concepto del tributo no fue definido con base en la capacidad de pago del contribuyente**^[237]; y, ii) se trata de un impuesto en virtud del cual dos sujetos o grupos de sujetos en iguales condiciones resultan gravados de manera desigual, sin justificación suficiente^[238].”⁴²(Negrillas propias)

A la luz de los parámetros jurisprudenciales, es posible afirmar que el Decreto Legislativo 173 que crea el impuesto al patrimonio sobre personas jurídicas, vulnera el principio constitucional de equidad tributaria en su faceta de “capacidad contributiva”, en la medida en que grava a las personas jurídicas bajo presunciones generales de riqueza, tomando en consideración datos incorrectos, alejados de la realidad y supuestos que no resisten confrontación con la evidencia empírica. Como se ahondará a continuación, la medida impuesta por el Decreto 173 se adopta sin consultar la real aptitud de pago del grupo gravado y sin analizar verdaderos parámetros reveladores de riqueza.

⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-183 de 1998. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia C-293 de 2020. MPS: Gloria Stella Ortiz y Cristina Pardo Schlesinger.

⁴² Ibidem.

Como se ha señalado, el principio de equidad tributaria exige que toda imposición se estructure sobre manifestaciones reales, ciertas y objetivamente verificables de capacidad contributiva. El impuesto previsto en el Decreto Legislativo 173 de 2026 se aparta de este estándar, al erigir el patrimonio como criterio determinante de imposición, pese a que, considerado de manera aislada, no constituye un indicador suficiente ni concluyente de aptitud económica para soportar una carga fiscal adicional.

En efecto, la sola magnitud patrimonial no permite inferir automáticamente una mayor capacidad de pago. El patrimonio no equivale necesariamente a renta, utilidad, liquidez ni ingreso disponible y, por tanto, no puede asumirse como una manifestación suficiente de riqueza gravable. La evidencia examinada en el capítulo anterior, demuestra que un mayor patrimonio no asegura niveles superiores de rentabilidad y, en múltiples casos, tampoco guarda relación consistente con la generación efectiva de ingresos o utilidades, como ocurre en la actividad de exploración minera.

En esas condiciones, el impuesto diseñado en el Decreto bajo estudio descansa sobre una premisa constitucionalmente deficiente: asumir que el tamaño del patrimonio refleja, por sí mismo, una mayor capacidad económica. Cuando la realidad empírica desvirtúa esa correlación, el tributo deja de recaer sobre una manifestación cierta de riqueza disponible y pasa a fundarse en un criterio meramente aparente, insuficiente para justificar una carga tributaria adoptada mediante una medida excepcional.

Por consiguiente, gravar el patrimonio como simple parámetro sustitutivo de la capacidad contributiva, sin acreditar una relación real entre el nivel patrimonial y la generación efectiva de renta o utilidad, resulta incompatible con el principio de equidad tributaria. En el caso del Decreto Legislativo 173 de 2026, esta incompatibilidad se hace aún más evidente, dado que los datos disponibles desmienten la premisa sobre la cual se fundamenta la medida y revela la ausencia de correspondencia entre el hecho gravado y la verdadera situación económica de los contribuyentes.

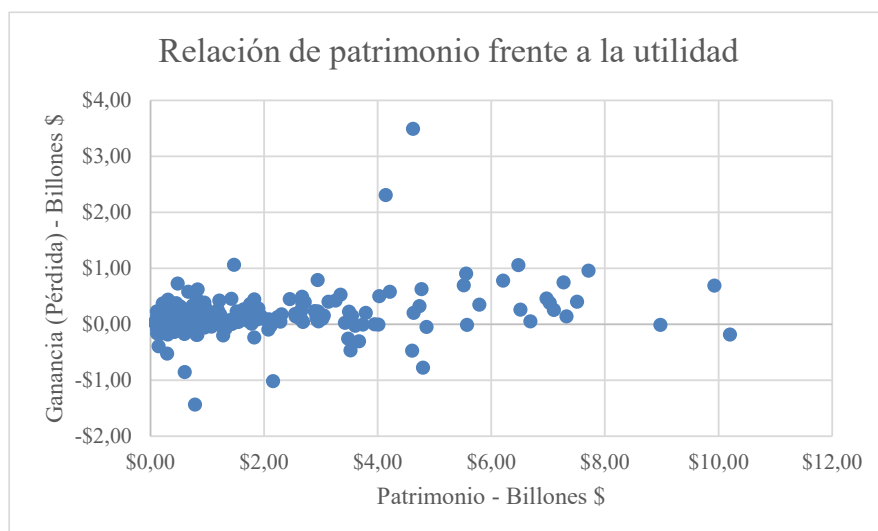
Es pertinente recordar lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-489 de 2023, en la que reiteró que la capacidad contributiva constituye un límite material al ejercicio del poder tributario. La Corte precisó que “la capacidad contributiva se define como la idoneidad **no teórica sino real del individuo para tributar**, que depende de su fuerza económica concreta, y de la cual se deriva el deber de contribuir al sostenimiento del Estado (...) 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.” (Negrillas propias)

Efectivamente, un mismo nivel patrimonial puede coexistir con realidades económicas profundamente disímiles: desde escenarios de alta rentabilidad hasta situaciones de pérdida operacional. Por tal razón, el patrimonio, considerado aisladamente, no constituye un criterio idóneo para inferir de manera automática la existencia de una mayor capacidad contributiva. Esta conclusión se hace particularmente evidente en el sector minero, cuya estructura económica y financiera responde a dinámicas propias del ciclo extractivo, intensivas en capital y con retornos diferidos en el tiempo.

Así ocurre, por ejemplo, en las etapas iniciales del ciclo minero, especialmente durante la fase de exploración. En esta fase, la situación patrimonial de la compañía no refleja en modo alguno una condición efectiva de generación de ingresos o utilidades, dado que la inversión se financia en gran medida mediante recursos externos incorporados contablemente al patrimonio, sin que ello se traduzca en ingresos operacionales inmediatos. Su finalidad consiste exclusivamente en invertir, en generar conocimiento geológico y determinar la viabilidad del proyecto, sin expectativas inmediatas de explotación o generación de utilidades.

La evidencia empírica expuesta en el apartado anterior, confirma, además, la ausencia de relación directa entre patrimonio y utilidad. **Los resultados reportados para 2024 —última vigencia disponible para la fecha de publicación del Decreto— por empresas con patrimonio superior a 200.000 UVT, publicadas ante la Superintendencia de Sociedades y otras entidades, muestran que no existe correlación consistente entre patrimonio y generación de utilidades.** Mientras algunas compañías con patrimonios inferiores a \$2 billones registraron utilidades superiores a \$1 billón, otras con patrimonios superiores a \$10 billones reportaron pérdidas en el mismo período.

Un caso particularmente ilustrativo para entender esta premisa, es el de Refinería de Cartagena S.A.S. (Reficar), que en 2024 reportó un patrimonio de \$27,58 billones y, sin embargo, registró una pérdida de \$262.862 millones. Este tipo de resultados evidencia que el tamaño del patrimonio no constituye, por sí solo, un indicador confiable de rentabilidad ni permite afirmar la existencia de una capacidad económica adicional que justifique la imposición de una carga tributaria más gravosa.



Fuente: Superintendencia de Sociedades. Cálculos propios.

Lo anterior obedece a múltiples factores que impiden asumir, de manera lineal o automática, que el nivel patrimonial de una compañía constituye un reflejo fiel de su capacidad económica real o de su rentabilidad efectiva. En primer lugar, el patrimonio no responde necesariamente a las condiciones coyunturales del mercado, de modo que la rentabilidad obtenida en una vigencia determinada suele depender de múltiples variables económicas, financieras y comerciales que inciden directamente en los resultados del ejercicio. En esa medida, el nivel patrimonial de una empresa no permite anticipar, por sí solo, su desempeño económico en un año específico.

En segundo lugar, el patrimonio tampoco guarda una relación directa con el grado de madurez o desarrollo de los proyectos empresariales. En actividades intensivas en capital, como ocurre en el sector minero, los retornos de la inversión suelen materializarse varios años después de ejecutada la inversión inicial. Por ello, la existencia de patrimonios líquidos elevados no supone, en modo alguno, la obtención inmediata de rentas, utilidades o flujos de caja disponibles, ni permite concluir, sin más, que existe una mayor capacidad contributiva actual.

En tercer lugar, existen sectores económicos en los que la configuración patrimonial ni siquiera mantiene una relación inmediata con la generación de ingresos. Ese fenómeno se evidencia con particular claridad en la fase de exploración minera, en la que la inversión realizada se incorpora contablemente al patrimonio de la compañía, sin que ello implique la percepción de retorno económico alguno, ni en términos de ingresos ni de utilidades. En esta etapa, la inversión tiene como única finalidad el conocimiento geológico y la determinación de la viabilidad del proyecto, razón por la cual el patrimonio acumulado no constituye una manifestación real de riqueza disponible, ni un parámetro confiable de capacidad de pago.

En consecuencia, la utilización del patrimonio como criterio determinante para estructurar una carga tributaria agravada desconoce la realidad económica de los sectores gravados y conduce a equiparar, de manera artificiosa, magnitudes contables con verdaderas manifestaciones de capacidad contributiva. Tal aproximación no solo resulta técnicamente insuficiente, sino también constitucionalmente problemática, en la medida en que desvincula el gravamen de la situación económica real de los sujetos pasivos, que es justamente el criterio constitucional que debe observarse en este tipo de medidas.

Bajo estas condiciones, el impuesto al patrimonio adoptado mediante el Decreto Legislativo 173 de 2026 no incorpora salvaguardas suficientes frente al riesgo de confiscatoriedad material, en la medida en que recae indistintamente sobre empresas que no cuentan con una capacidad económica real y actual para soportar una carga tributaria adicional. Tal situación se presenta, por ejemplo, respecto de compañías que, por cuenta de la carga impositiva actual, las restricciones del Gobierno, y las condiciones de mercado, atraviesan actualmente escenarios de pérdida —como ocurre con varias empresas del sector carbón—, así como frente a aquellas que, por la propia naturaleza y estadio de desarrollo del ciclo minero, mantienen patrimonios económicamente improductivos, como sucede con las empresas que se encuentran en fase de exploración.

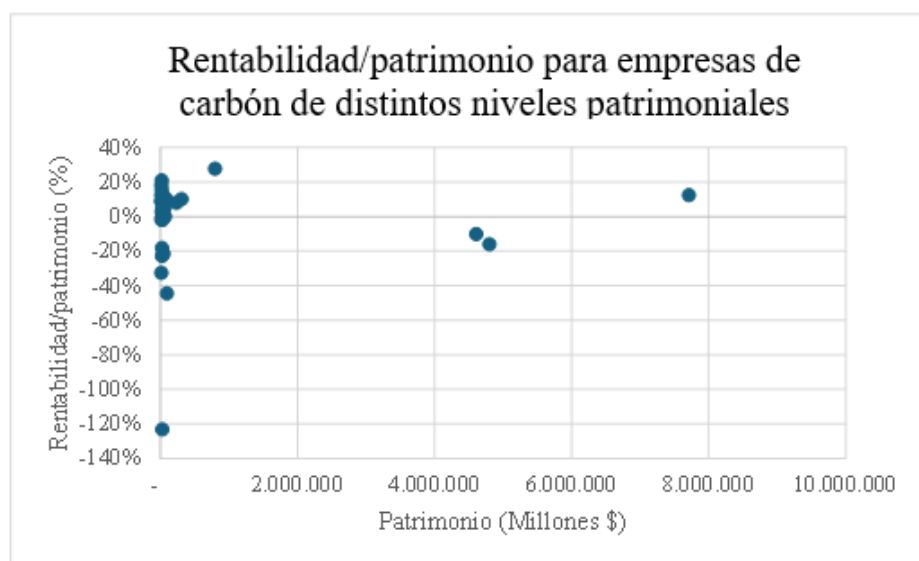
En ambos supuestos, el impuesto al patrimonio se desvincula de una manifestación cierta de riqueza disponible y termina recayendo sobre estructuras patrimoniales que no reflejan, en términos materiales, una auténtica capacidad contributiva. Esta circunstancia resulta especialmente problemática desde la perspectiva constitucional, pues un tributo que opera al margen de la situación económica efectiva del contribuyente corre el riesgo de transformarse en una carga desproporcionada y potencialmente confiscatoria, al exigir el pago del impuesto incluso en ausencia de rentas, utilidades o liquidez suficientes para atenderlo.

Esta preocupación se ratifica con particular claridad en las compañías del sector carbón. De acuerdo con la información financiera reportada para 2024 —última vigencia disponible para la publicación del Decreto— por las empresas cuyo patrimonio supera las 200.000 UVT y que publican sus estados financieros ante la Superintendencia de Sociedades, **se evidencia que a pesar de que dichas compañías registraban una pérdida agregada de \$77.297 millones, antes de la expedición del Decreto 173, el Gobierno Nacional decidió seguir gravándolas y hacerlo incluso con una mayor intensidad respecto a la generalidad de los sujetos pasivos establecidos.** A esto se suma una marcada heterogeneidad en la relación entre rentabilidad y patrimonio entre las distintas empresas reportantes, lo que confirma, una vez más, que el tamaño patrimonial no constituye un indicador confiable ni uniforme de capacidad económica efectiva.

En esas condiciones, el impuesto termina por gravar en igual proporción a empresas que efectivamente cuentan con condiciones para contribuir y a otras que carecen de una capacidad real de

pago. Esta equiparación desconoce la exigencia constitucional conforme a la cual la carga tributaria debe guardar correspondencia con la verdadera aptitud económica del contribuyente. Así mismo, pone de manifiesto el riesgo de que el gravamen, lejos de recaer sobre una verdadera expresión de riqueza disponible, termine afectando patrimonios que no generan retorno económico alguno o que incluso se encuentran asociados a resultados deficitarios.

Así, el diseño del tributo no sólo no supera el “juicio de no contradicción específica” al contravenir el principio de equidad tributaria, sino que además compromete la prohibición de confiscatoriedad en su dimensión material, al imponer una obligación fiscal desanclada de la capacidad contributiva efectiva de los sujetos gravados, con la entidad para generar o incrementar pérdida patrimonial.



Fuente: Superintendencia de Sociedades. Cálculos propios. Empresas de carbón.

La situación del carbón, ya crítica para 2024, se agrava de manera significativa en 2025. La reducción de los precios internacionales, sumada a las condiciones regulatorias que han conducido al sector a su menor nivel de producción en más de 20 años —con excepción del periodo de pandemia—, permite establecer una pérdida agregada de 1,32 billones para las empresas cuyo patrimonio supera las 200.000 UVT de acuerdo a la información publicada por la Superintendencia de Sociedades para el 2025.

En el caso de las empresas que se encuentran en fase de exploración minera, la situación resulta igualmente compleja, en la medida en que el patrimonio con el que cuentan no constituye fuente de ingresos ni de utilidades. Se trata, por el contrario, de un patrimonio que únicamente se vería gravado por el impuesto al patrimonio, pese a no representar una manifestación efectiva de riqueza disponible.

En esas condiciones, asumir que un mayor patrimonio equivale, de manera necesaria, a una mayor capacidad de contribuir desconoce tanto la realidad económica de las compañías como la exigencia constitucional conforme a la cual los tributos deben recaer sobre manifestaciones ciertas y verificables de capacidad contributiva. Cuando la evidencia disponible demuestra que no existe una relación objetiva entre el volumen patrimonial y la generación efectiva de renta o utilidad, el patrimonio deja

de operar como un criterio constitucionalmente admisible de diferenciación tributaria y pasa a convertirse en un parámetro meramente aparente, insuficiente para sustentar una carga impositiva reforzada.

La Corte Constitucional ha reiterado que “el principio de progresividad tributaria dispone que los tributos han de gravar de igual manera a quienes tienen la misma capacidad de pago (equidad horizontal) y han de gravar en mayor proporción a quienes disponen de una mayor capacidad contributiva (equidad vertical).”

Desde la perspectiva de la equidad horizontal, el Decreto Legislativo 173 de 2026 otorga un tratamiento idéntico a contribuyentes que se encuentran en situaciones económicas sustancialmente distintas. En efecto, dos empresas con patrimonio líquido superior a 200.000 UVT quedan sometidas al mismo gravamen del 0,5% —o del 1,6%, en el caso del carbón y otros sectores gravados diferencialmente—, sin consideración alguna a que una de ellas haya obtenido utilidades sobre su patrimonio, mientras la otra registre pérdidas operacionales o ausencia de rentabilidad.

A su turno, desde la perspectiva de la equidad vertical, la tarifa diferencial del 1,6% impuesta al sector carbón no encuentra sustento en una mayor capacidad contributiva real, sino en una caracterización errónea y técnicamente deficiente de la rentabilidad del sector, que no logra demostrar que los sujetos gravados se encuentren en una situación económica que justifique constitucionalmente una carga reforzada. Sobre este punto, la Corte ha señalado que los tratos tributarios diferenciados, particularmente cuando son adoptados en el marco de estados de excepción, exigen una carga argumentativa reforzada por parte del Ejecutivo, dada la ausencia del debate democrático.

Sobre este aspecto, la Sentencia C-293 de 2020, precisó: “En efecto, la Sala insiste en que la potestad impositiva, aun en estados de excepción, está fundada en el deber general de las personas de tributar dentro de conceptos de justicia y equidad (art. 95.9 de la Carta). Este postulado significa que el Ejecutivo puede crear impuestos que tomen como sujetos pasivos a determinados grupos de personas con exclusión de otros, pero debe asumir una carga argumentativa calificada en la que justifique el trato diferenciado en términos de justicia y equidad tributaria. Ya que, si se considera que en situaciones de anormalidad institucional no es predicable el principio democrático de las contribuciones fiscales, el deber argumentativo del Gobierno Nacional es mayor, pues debe exponer de manera exhaustiva los fundamentos constitucionales para adoptar estas medidas”

Por las razones anteriores, rogamos a la H. Corte Constitucional declarar la inexecutable del Decreto Legislativo 173 de 2026, con modulación de efectos para ordenar la devolución de los impuestos pagados a la luz del Decreto, y de manera subsidiaria, la inexecutable del inciso segundo del párrafo transitorio adicionado al artículo 296-3 por el artículo 3 del Decreto, con una modulación de efectos para ordenar la devolución de los mayores valores pagados con ocasión de la aplicación de la tarifa contenida en dicho inciso.

4.3.2. El Decreto Legislativo 173 NO supera el “juicio de no contradicción específica” porque desconoce la prohibición de confiscatoriedad

La Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que la prohibición de confiscatoriedad constituye un límite material absoluto al ejercicio del poder tributario del Estado. No se trata, por tanto, de un criterio susceptible de ponderación frente a consideraciones de conveniencia fiscal o de recaudo, sino

de una regla constitucional inquebrantable, cuyo desconocimiento compromete, por sí mismo, la validez del tributo.

En ese sentido, la Corte resaltó en la Sentencia C-489 de 2023 que “...un impuesto que resulta confiscatorio viola una regla constitucional y, por lo mismo, en ese evento resulta improcedente valorar el impacto sistémico que tendría tal sacrificio de la equidad. Dicho de otro modo, si un impuesto es confiscatorio resulta irrelevante si aporta más o menos inequidad al sistema, pues la prohibición de confiscación es una regla infranqueable y no ponderable a la libertad de configuración en materia impositiva”

Esta precisión resulta de la mayor relevancia para el asunto bajo examen, en la medida en que reafirma que la libertad de configuración del Legislador —ordinario o extraordinario— no es omnimoda en materia tributaria, y encuentra un límite insuperable allí donde la carga fiscal deja de recaer sobre una manifestación legítima de capacidad contributiva y pasa a comprometer, de manera desproporcionada, la viabilidad económica del contribuyente.

La misma providencia dejó igualmente claro que la urgencia fiscal o la necesidad de incrementar el recaudo no autorizan al Estado a desconocer esta restricción constitucional. Sobre el particular, la Corte sostuvo que “el hecho de que una disposición tributaria aumente sustancialmente el recaudo no es suficiente para tenerla por válida si, al mismo tiempo, desconoce un límite constitucional tan claro como la prohibición de confiscatoriedad de los tributos”

Esta regla adquiere especial trascendencia en el contexto de los estados de excepción, en los que no es el Congreso como órgano representativo quien ejerce la potestad impositiva. La necesidad de allegar recursos para atender una coyuntura crítica en un escenario de emergencia económica no habilita al Ejecutivo para estructurar cargas fiscales que, por su intensidad o por su desconexión con la capacidad económica real de los contribuyentes, resulten materialmente confiscatorias, y en consecuencia desconozcan los límites materiales que la Constitución impone al poder tributario.

Ahora bien, la Corte también ha precisado los criterios a partir de los cuales puede identificarse el carácter confiscatorio de una carga tributaria. En la misma Sentencia C-489 de 2023, la Corporación indicó que: “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. 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.”

De esta manera, la jurisprudencia constitucional ha dejado sentado que la confiscatoriedad puede manifestarse tanto en una dimensión cuantitativa —cuando el tributo absorbe de manera total o prácticamente total la utilidad o el ingreso disponible del contribuyente— como en una dimensión cualitativa, cuando la carga impuesta resulta manifiestamente excesiva, irrazonable o desproporcionada en atención a la realidad económica del sujeto gravado.

Aplicado al caso en concreto, este estándar adquiere una relevancia decisiva. Si el impuesto al patrimonio previsto en el Decreto Legislativo 173 de 2026 recae sobre empresas que se encuentran en pérdida, o sobre sujetos cuyo patrimonio no representa riqueza disponible ni capacidad real de pago, el gravamen excede el marco de una tributación constitucionalmente admisible y aproximarse

a un escenario de confiscatoriedad material. En tales condiciones, el problema constitucional no se agota en una discusión sobre la conveniencia o inconveniencia del tributo, sino que compromete directamente la validez misma de la medida frente a uno de los límites más estrictos del orden constitucional tributario.

La evidencia empírica disponible permite advertir que el impuesto al patrimonio previsto en el Decreto Legislativo 173 de 2026 no solo carece de correspondencia con la capacidad contributiva real de un número significativo de contribuyentes, sino que, en múltiples casos, adquiere un alcance materialmente confiscatorio.

En efecto, si se revisa la información publicada por la Superintendencia de Sociedades para 2024 en el informe **“Estado situación financiera 10.000 empresas más grandes. 2024”**, se observa que, para **221 empresas**, esto es, el **18,6%** de las compañías con patrimonio superior a **200.000 UVT** y pertenecientes a sectores distintos al de carbón e hidrocarburos, el valor del impuesto —equivalente al **0,5% del patrimonio**, conforme a la tarifa general prevista en el Decreto 173— **supera las utilidades obtenidas en dicha vigencia**. Esta circunstancia pone de manifiesto que, en esos casos, el tributo no recae sobre una verdadera capacidad económica disponible, sino que absorbe total o sustancialmente el resultado económico del ejercicio, comprometiendo así la razonabilidad constitucional de la carga impuesta.

La misma información evidencia, además, que para **155 empresas**, equivalentes al **12,7%** de las compañías con patrimonio superior a 200.000 UVT que reportaron información financiera y que registraron pérdidas en 2024 – con la información disponible antes de la publicación de Decreto—, el impuesto al patrimonio genera una sobrecarga tributaria adicional que no solo desconoce su ausencia de rentabilidad, sino que **profundiza su situación deficitaria y, en muchos casos, las obliga a acudir a financiamiento externo para atender una obligación fiscal que no responde a su verdadera capacidad contributiva y que puede comprometer su permanencia económica**.

La situación resulta aún más crítica en el **sector carbón**, respecto del cual el Decreto impone una **tarifa diferencial del 1,6%**. Si se toma como base la información financiera reportada para 2024 ante la Superintendencia de Sociedades, se advierte que dicha tarifa implica que, para el **44% de las compañías carboneras** que reportan información ante esa entidad, el impuesto al patrimonio **captura la totalidad de las utilidades** generadas durante el ejercicio o profundiza sus pérdidas. En 2025, únicamente el 45% de las empresas de carbón con patrimonio superior a 200.000 UVT reportó utilidades, en donde para el 71% de ellas el impuesto captura la totalidad de las mismas o profundiza las pérdidas.

Se trata, por tanto, de una afectación particularmente intensa y severa, que no solo desconoce la heterogeneidad económica del sector, sino que puede traducirse en la absorción integral del rendimiento económico de un número sustancial de empresas (casi la mitad de las empresas carboneras sujetas al impuesto).

A partir de estos datos, es posible concluir que el impuesto al patrimonio previsto en el Decreto 173 de 2026 **resulta materialmente confiscatorio, por lo menos, para el 18,6% de las empresas con patrimonio superior a 200.000 UVT y para el 44% de las compañías del sector carbón que reportan información ante la Superintendencia de Sociedades. Se trata de una realidad objetivamente verificable con base en información pública correspondiente a 2024, la cual en el**

caso del sector carbón, uno de los sectores sometidos a una tarifa diferencial, se agrava para la vigencia fiscal 2025.

En suma, el impuesto al patrimonio previsto en el Decreto Legislativo 173 de 2026 desconoce de manera directa los principios de equidad y justicia tributaria, se aparta de la exigencia constitucional de atender a la capacidad contributiva real de los sujetos pasivos y, en un número significativo de casos, produce efectos materialmente confiscatorios. Lejos de estructurarse sobre manifestaciones ciertas de riqueza disponible, el gravamen recae sobre patrimonios que no reflejan, necesariamente, renta, utilidad, liquidez ni aptitud económica efectiva para contribuir. En tales condiciones, el decreto desborda los límites materiales que la Constitución impone al poder tributario, incluso en estados de excepción, razón por la cual debe ser declarado **inexequible**.

5. EL DECRETO LEGISLATIVO 173 DE 2026 NO SUPERA EL “JUICIO DE NO DISCRIMINACIÓN”, POR CUANTO INCORPORA UN TRATAMIENTO TRIBUTARIO DISCRIMINATORIO E INJUSTIFICADO EN CONTRA DEL SECTOR CARBÓN

En concordancia con lo expuesto en los capítulos anteriores, es posible afirmar que el Decreto Legislativo 173 de 2026 tampoco supera el “juicio de no discriminación”, en la medida en que establece un tratamiento tributario diferencial que vulnera de manera directa los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria, sin que exista una justificación objetiva, verificable y constitucionalmente admisible que lo sustente. En particular, la imposición de una tarifa agravada al sector carbón constituye una medida abiertamente discriminatoria, edificada sobre premisas fácticas erradas, inconsistentes y carentes de soporte técnico, lo que conduce a un ejercicio arbitrario del poder tributario.

El principio de “no discriminación” encuentra su razón de ser en la defensa del derecho fundamental a la igualdad, reconocido en los artículos 2 y 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el artículo 24 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos (Pacto de San José). Igualmente, el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contempla la prohibición de discriminación. Todos estos instrumentos han sido ratificados por Colombia.

En nuestro ordenamiento interno el derecho fundamental a la igualdad está consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, en virtud del cual se prohíbe cualquier tipo de discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión, política o filosófica. Es pertinente destacar que este listado no es taxativo,⁴³ ni limitativo, sino enunciativo, pues el propósito de la prohibición es evitar tratamientos arbitrarios por razones injustas, caprichosas, o contrarias a derecho.

Por su parte, el “juicio de no discriminación” en materia de Estados de Excepción tiene su origen en el artículo 14 de la Ley 137 de 1994, así:

“Artículo 14. No discriminación. Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Lo anterior no obsta para

⁴³ Corte Constitucional. Sentencia T-131 de 2006. MP: Alfredo Beltrán Sierra.

que se adopten medidas en favor de miembros de grupos rebeldes para facilitar y garantizar su incorporación a la vida civil.”

La jurisprudencia constitucional ha establecido el alcance de este *juicio* de la siguiente manera:

*“Un juicio de no discriminación, dirigido a constatar que las medidas adoptadas con ocasión del estado de excepción no entrañan una discriminación fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. **Este juicio reconoce que el principio de igualdad mantiene su vigencia y eficacia durante un estado de excepción, pero no tiene el mismo alcance cuando con base en él se juzga una norma excepcional, que por definición establece un régimen distinto y más gravoso que el ordinario, y por ello, se concreta en constatar el respeto del principio de no discriminación.**”⁴⁴ (Énfasis nuestro)*

Este desarrollo jurisprudencial conduce a que las medidas que adopte el Gobierno Nacional en el marco de un Estado de Excepción no se basen en criterios discriminatorios. El derecho a la igualdad sigue vigente en los Estados de Excepción, aun y con mayor razón, cuando la anormalidad de las circunstancias implique la adopción de reglas restrictivas. Ninguna de las medidas que se emitan en estas situaciones excepcionales puede causar o justificar un trato discriminatorio.

En virtud de lo anterior, para el análisis de este tipo de decretos por los cuales se imponen medidas tributarias en materia de igualdad y no discriminación, la Corte ha sido explícita al señalar que *“entre los rasgos definitorios del Estado colombiano se encuentra la protección de los derechos fundamentales, así como la limitación de los poderes para evitar su ejercicio desproporcionado y arbitrario. Además, la igualdad ante la ley irradia, de manera transversal, el ordenamiento en su conjunto. En tal sentido, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 de la Constitución, la ley debe ser aplicada del mismo modo a todas las personas, siendo esta la primera dimensión de la igualdad, cuyo desconocimiento se concreta cuando “una ley se aplica de manera diferente a una o a varias personas con relación al resto de ellas”⁴⁵*

Como se expuso en los capítulos anteriores, al revisar la parte motiva del Decreto Legislativo 173, en este no se evidencian razones ciertas, objetivas ni razonables que justifiquen la razón por la cual se afecta a la industria del carbón con una tarifa diferencial más alta para el impuesto al patrimonio.

Es un hecho notorio, de público conocimiento, la estigmatización de la que ha sido objeto la minería y en concreto, la industria del carbón, por parte del Gobierno Nacional. Esta ha devenido en múltiples mensajes estigmatizantes y en medidas - e intentos de medidas - que buscan marchitar una industria que es vital para la estabilidad fiscal y el desarrollo social del país bajo consideraciones ideológicas. Es de recordar que con anterioridad el Gobierno ha pretendido restringir y gravar de manera excesiva a este sector a través de las siguientes iniciativas, unas ya consolidadas y otras que no se lograron materializar gracias a que no fueron aprobadas por el Congreso de la República, o a que fueron expulsadas del ordenamiento jurídico por decisión judicial:

- Propuesta de artículo del entonces proyecto del Plan Nacional de Desarrollo -PND “Colombia Potencia Mundial de la Vida” por el cual **se buscaba prohibir la explotación de**

⁴⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2003. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-293 de 2020. MPS. Gloria Stella Ortiz Delgado y Cristina Pardo Schlesinger.

carbón térmico en el país. Esta norma fue presentada por el Gobierno, sin embargo, no fue adoptada por el Congreso en la versión expedida del PND.

- Ley 2277 de 2022 “Por medio de la cual se adopta una Reforma Tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones” en la que se establecieron dos **medidas exclusivas al sector**: artículo 10 “sobretasa al carbón” y parágrafo primero del artículo 19 en relación con la “no deducibilidad de las regalías”. Este último declarado *inexequible* por la Corte Constitucional mediante Sentencia C- 489 de 2023.
- Decreto 1047 del 14 de agosto de 2024, “Por el cual se establece una prohibición a las exportaciones de carbón a Israel”, modificado por el Decreto 949 de 2025, en virtud del cual, desconociendo tratados internacionales y normas nacionales, **se impide injustificadamente a las compañías de carbón exportar el mineral a esta jurisdicción.** Norma aún vigente.
- Proyecto de Ley No. 300 de 2024-2025 (Cámara de Representantes) “Por medio del cual se expiden normas de financiamiento para el Presupuesto General de la Nación y se dictan otras disposiciones” que incluían una “sobretasa al carbón” hasta el 15% y bajaba el umbral de la ya existente, lo cual haría prácticamente permanente el impuesto. Este proyecto fue archivado en debate de Comisiones Conjuntas el 10 de diciembre de 2024.
- Decreto Legislativo 175 del 14 de febrero 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 conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”. En esta medida extraordinaria se estableció el impuesto a la primera venta y exportaciones de carbón.
- Proyecto de Ley No. 282 de 2025, radicada por el Gobierno en el mes de octubre de 2025 ante el Congreso de la República “Por medio de la cual se expide la ‘Ley Minera para la Transición Energética Justa, la Reindustrialización Nacional y la Minería para la Vida’ y se dictan otras disposiciones”. **En su artículo 27 contempla la prohibición para contratar la exploración y explotación de carbón térmico a gran escala.**

Lo anterior, sin incluir proyectos de ley, decretos y resoluciones de otras carteras ministeriales dirigidas al sector minero, incluyendo el carbón, que buscan restringir y prohibir el desarrollo de una industria reconocida constitucionalmente, altamente regulada y responsable ambientalmente. Estas medidas afectan la confianza y reduce las inversiones sobre el sector, que son las que permiten su crecimiento a largo plazo. Algunas de estas son:

- Resolución No. 161 del 20 de junio de 2024, expedida por el Ministerio de Agricultura en la que se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos – APPAS. En ésta se reglamentan los usos del suelo y se prohíbe la actividad minera, industrial y comercial en 79.961,88 H, que abarcan 8 municipios de la Guajira.
- Resolución conjunta No. 220 del 3 de marzo de 2025 del Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Minas y Energía que declara un Área de Reserva Temporal en el Cesar, prohibiendo la actividad minera en esa zona.

- Proyecto de Resolución publicado para consulta ciudadana⁴⁶ “Por la cual se delimita el Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva en los municipios de Agustín Codazzi, Becerril, Chiriguaná, El Paso y la Jagua de Ibirico, en el departamento del Cesar, denominado «Distrito Especial del Corredor de Vida del Cesar» Este se gesta como instrumento de planificación socio ambiental hacia la reconversión productiva de actividades mineras.

La Corte Constitucional ha definido la discriminación como “...un acto arbitrario dirigido a perjudicar a una persona o grupo de personas con base principalmente en estereotipos o prejuicios sociales, por lo general ajenos a la voluntad del individuo, como son el sexo, la raza, el origen nacional o familiar, o por razones irrelevantes para hacerse acreedor de un perjuicio o beneficio como la lengua, la religión o la opinión política o filosófica (...)”⁴⁷

De este modo, el acto discriminatorio en contra del sector carbón consiste en la imposición de mayores cargas tributarias fundamentadas en concepciones o prejuicios sobre la industria, para marchitarla y acabar su competitividad. En especial, en una industria que según lo indicado previamente fue la de mayor contracción durante el año anterior. Esto trae como consecuencia la afectación del derecho fundamental a la igualdad en las siguientes manifestaciones: igualdad ante la ley, igualdad de trato e igualdad de oportunidades.

En suma, el Decreto Legislativo 173 de 2026 no es una medida aislada o neutra; por el contrario, se inscribe en un patrón regulatorio coherente con una clara intención gubernamental de afectar y desestimular la actividad carbonífera. Esa configuración normativa (compuesta por prohibiciones, sobretasas, restricciones administrativas y proyectos legislativos convergentes) revela un tratamiento discriminatorio, carente de justificación objetiva y técnica, que responde a premisas ideológicas y estigmatizantes más que a criterios de interés público demostrables. Tal conducta administrativa vulnera los principios constitucionales de igualdad, equidad y no discriminación, contraviene la reserva de ley y los límites del poder tributario, y compromete obligaciones internacionales del Estado.

Ahora, el hecho que el Decreto no supere el “juicio de no discriminación”, implica también, desconocer la exigencia de “justificación expresa de la limitación de derechos” dispuesta en el artículo 8 de la Ley 137 de 1994. Sobre este punto, vale la pena traer a colación lo señalado por la Corte al revisar la constitucionalidad del artículo en mención:

*“la misma norma impone al Gobernante la obligación de exponer las razones por las cuales un derecho de los que puede ser limitado, lo es, con el fin de demostrar la conexidad de tal medida con las causas que originaron la perturbación del orden, **indicando los motivos por los cuales ésta se hace necesaria**, lo que viene a constituirse en una garantía más, para que el Gobierno Nacional no desborde las atribuciones que le compete ejercer en épocas excepcionales, a la vez que contribuye a que esta Corporación cumpla con mayor rigor y eficacia el control de los decretos legislativos que con tal objetivo se expidan.”*⁴⁸ (Énfasis nuestro)

⁴⁶ Proyecto publicado el 30 de diciembre de 2024 en la página web del Ministerio de Minas y Energía.

⁴⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-098 de 1994. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁴⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 1994. MP: Carlos Gaviria Díaz.

En el caso del Decreto Legislativo 173 de 2026, este estándar se desconoce de manera manifiesta. La tarifa diferencial impuesta al sector carbón no responde a un análisis serio de su capacidad contributiva real, sino que se apoya en supuestos incorrectos y en una motivación abiertamente deficiente, lo cual evidencia la ausencia de criterios objetivos para sustentar el trato diferenciado. Esta falencia no es meramente formal, sino que compromete la validez material de la medida y la ubica en el ámbito de la arbitrariedad constitucionalmente proscrita.

De manera aún más grave, la decisión de incrementar la carga tributaria sobre el sector carbón se adopta en un contexto económico adverso, caracterizado por la contracción del sector, la caída de precios internacionales y la disminución en los niveles de producción. En estas condiciones, el sector no solo no presenta una capacidad contributiva reforzada, sino que, por el contrario, evidencia signos claros de debilitamiento económico. A pesar de ello, el Gobierno opta por imponer una carga fiscal adicional, agravada y selectiva, profundizando una situación de sobrecarga tributaria ya existente.

Este conjunto de circunstancias conduce a una conclusión inequívoca: la medida no responde a criterios objetivos de política tributaria, sino que se inscribe en una lógica de intervención selectiva orientada a afectar estructuralmente al sector minero. La ausencia de correspondencia entre la realidad económica del sector, su elevada carga tributaria efectiva y la decisión de imponerle un gravamen adicional, solo puede explicarse como una actuación desprovista de justificación constitucional suficiente y, por tanto, arbitraria.

En suma, la ausencia de criterios objetivos, el desconocimiento manifiesto de la realidad económica y tributaria del sector —incluida su elevada Tasa Efectiva de Tributación—, la utilización de información errada y la falta de motivación suficiente, aunando a los permanentes mensajes estigmatizantes y a las intenciones regulatorias expuestas, conducen a una única conclusión admisible: el tratamiento tributario diferenciado impuesto al sector carbón mediante el Decreto Legislativo 173 de 2026 es arbitrario, discriminatorio y, por tanto, incompatible con el orden constitucional. En consecuencia, la medida no supera el “juicio de no discriminación” y debe ser declarada inexecutable.

6. CONCLUSIONES Y SOLICITUD

De acuerdo con los argumentos expuestos en el presente documento, se concluye claramente que el Decreto Legislativo 173 de 2026 adolece de vicios formales y materiales que conducen indefectiblemente a su inconstitucionalidad.

Como se expuso, desde el examen formal, la norma carece de una determinación expresa sobre el ámbito territorial de aplicación del impuesto al patrimonio sobre personas jurídicas, generando una indeterminación incompatible con los principios de seguridad jurídica y certeza normativa que rigen la potestad tributaria. A ello se suma que la suscripción del acto por la persona que representó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se efectuó sin contar con título jurídico habilitante, al haberse agotado el término legal del encargo que la investía, vulnerando de manera directa los requisitos del artículo 215 de la Constitución Política.

Desde la perspectiva material, el Decreto 173 revela una **falla estructural grave** en su motivación, caracterizada por la conjunción de múltiples elementos: ausencia de argumentos consistentes, afirmaciones basadas en imprecisiones, cifras erradas y sesgadas, información incorrecta o desactualizada, y argumentos autorreferenciales que reproducen circunstancias de una emergencia

económica anterior declarada constitucional. Tal insuficiencia compromete de manera directa los estándares de necesidad, proporcionalidad y no contradicción específica exigidos a los decretos legislativos expedidos en el marco de estados de excepción, previstos por la Constitución, la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la jurisprudencia constitucional.

A su vez, la fundamentación relativa a la Tasa Efectiva de Tributación, los márgenes de ganancia falaces y el impacto ambiental atribuido al sector minero carece de sustento. El Ejecutivo no justificó la cifra de recaudo proyectada ni su correspondencia con las necesidades reales de la emergencia, omitiendo asimismo la utilización de fuentes alternativas de financiación constitucionalmente viables, como los excedentes del Sistema General de Regalías, cuya aplicación ha sido considerada exequible en situaciones análogas.

Estas deficiencias evidencian un ejercicio arbitrario de la potestad legislativa y la ausencia de razonabilidad que la Constitución exige en el marco de los Estados de Excepción.

Igualmente, el impuesto al patrimonio creado por el Decreto vulnera de manera abierta y manifiesta los principios de equidad y justicia tributaria, al imponer cargas sobre el patrimonio sin considerar la capacidad económica real de los contribuyentes. La evidencia empírica demuestra que la magnitud del patrimonio no se traduce necesariamente en capacidad contributiva efectiva, particularmente en sectores como el minero, caracterizados por alta intensidad de capital, retornos diferidos y condiciones adversas. Además, la tarifa diferencial del 1,6% impuesta al sector produce efectos materialmente confiscatorios, comprometiendo la viabilidad económica de las empresas gravadas, en abierta contravención de la prohibición constitucional de confiscatoriedad y discriminación y de los límites infranqueables que la Carta impone al poder tributario del Estado, tanto en tiempos ordinarios como excepcionales.

En consideración a los argumentos expuestos en el presente escrito, con la mayor deferencia que nos merece la Honorable Corte Constitucional, solicitamos se declare la INEXEQUIBILIDAD TOTAL Decreto Legislativo 173 del 24 de febrero de 2026, y, de manera subsidiaria, la INEXEQUIBILIDAD del artículo 3 del Decreto Legislativo 173 de 2026, con modulación de efectos para ordenar la devolución de los impuestos pagados, de manera que se garantice la efectiva protección de los derechos constitucionales violados. Igualmente, de manera subsidiaria, solicitamos la INEXEQUIBILIDAD del inciso segundo del párrafo transitorio adicionado al artículo 296-3 por el artículo 3 del Decreto 173 de 2026, con una modulación de efectos para ordenar la devolución de los mayores valores pagados con ocasión de la aplicación de la tarifa contenida en dicho inciso.

ANEXOS

- Certificado de Existencia y Representación Legal de la Asociación.
- Cédula de Ciudadanía de quien suscribe el documento.

De las Honorables Magistradas y Magistrados,



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