



02-3030

Bogotá D.C., 6 de marzo de 2026

Doctora

LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ

Magistrada

Corte Constitucional

E. S. D.

Referencia:

Norma demandada:

Expediente No. RE0000391

Decreto Legislativo 173 de 2026

Honorable Magistrada:

BRUCE MAC MASTER, identificado con la cédula de ciudadanía número 73.104.241 de Cartagena, en mi calidad de presidente de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia - ANDI, respetuosamente, solicito a usted que proponga la suspensión provisional del Decreto Legislativo 173 de 2026 ante la Sala Plena de la Honorable Corte Constitucional.

Este Decreto desarrolla el estado de emergencia económica, social y ambiental declarado por el Decreto 150 de 2026 y consagra un nuevo impuesto al patrimonio líquido a las personas jurídicas, declarantes del impuesto sobre la renta, el cual se fijó a una tarifa general del 0.5% y del 1.6% para el sector financiero y la explotación de petróleo y carbón.

A continuación, presentaremos las razones por las cuales consideramos es procedente la medida cautelar, conforme a los parámetros establecidos por la Corte Constitucional en el Auto 272 de 2023, a saber: la existencia de una disposición prima facie abierta o manifiestamente inconstitucional; la producción de un efecto irremediable o que se lleva a eludir el control de constitucionalidad; el carácter excepcional de la medida; la necesidad, efectividad y proporcionalidad de la medida e ineficacia de los otros mecanismos de protección y efectividad del orden constitucional.

1. El decreto es manifiestamente inconstitucional

Para la ANDI, este nuevo decreto es manifiestamente inconstitucional porque pretende financiar la mitigación de algunos hechos estructurales, carece de proporcionalidad y fue emitido sin haberse probado el agotamiento previo de las medidas ordinarias para mitigar la emergencia. Adicionalmente, se considera que el impuesto en sí mismo contiene deficiencias técnicas graves que atentan contra el principio de justicia, equidad, progresividad y no confiscatoriedad tributaria.

a) *No todos los hechos alegados por el Gobierno son sobrevinientes, graves ni extraordinarios, y por lo tanto no hay lugar a tomar medidas tributarias para conjurar sus efectos*

El artículo 215 de la Constitución es claro en establecer que las declaratorias de emergencia deben obedecer a hechos *sobrevinientes y extraordinarios* que amenacen en forma inminente y grave la situación actual, debiendo acreditarse que éstos no pueden ser conjurados con los mecanismos actuales vigentes.

En este caso, no todos los hechos alegados por el Gobierno en el decreto 150 de 2026 pueden dar lugar a la declaratoria de la emergencia y, en esa misma medida, no podrían ser objeto de mitigación con impuestos de carácter extraordinario.

La parte motiva del Decreto 150 de 2026 (matriz) contiene varios considerandos que hacen relación con la situación del sector eléctrico; situación que de manera manifiesta o evidente no obedece o deriva de hechos sobrevinientes asociados con el evento climático que es la causa fundamental para declarar en estado de excepción. Son hechos de carácter estructural.

La difícil situación del sector eléctrico en el país, y particularmente en la Región Caribe, obedece a factores estructurales que vienen de tiempo atrás. Ello ha sido reconocido y manifestado expresamente por el mismo Gobierno nacional.

En efecto, en el Decreto Legislativo 1390 de 2025, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, el Gobierno nacional señaló que:

“... la desatención de las obligaciones del Estado colombiano respecto de la cobertura de los mencionados subsidios, aunado a las complejas interrelaciones al interior del sistema de energía eléctrica del país, derivarían en la materialización de un riesgo sistémico con capacidad para afectar de manera grave e inminente la prestación del servicio en todo el territorio nacional”.

Luego, en el Decreto Legislativo 0044 de 2026, dictado con base en las atribuciones del estado de excepción declarado por el ya mencionado Decreto Legislativo 1390 de 2025, el Gobierno nacional dijo:

*“Que dicha perturbación [en la prestación del servicio público de energía eléctrica] no obedece a una causa aislada, sino a la concurrencia de múltiples factores operativos, financieros y **estructurales** que, actuando de manera simultánea, han superado los escenarios ordinarios de funcionamiento del sistema eléctrico, entre los cuales se destacan elevados niveles de pérdidas técnicas y no técnicas, bajos niveles de recaudo, rezagos persistentes en la ejecución de inversiones en infraestructura eléctrica, altos costos operativos asociados a condiciones territoriales particulares y una alta concentración de usuarios en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica”. Subrayas y negrillas fuera de texto.*

Los apartes transcritos, que proceden de unos Decretos Legislativos expedidos hace poco por el Gobierno nacional, permiten concluir claramente que las lluvias fuertes y recientes en la Región Caribe colombiana, por sí solas, no son el origen de las dificultades por las que atraviesa el sector eléctrico.

Preocupa que el Gobierno nacional persista en dos estados de excepción, los declarados por los Decretos Legislativos 1390 de 2025 y 150 de 2026, en atender la situación estructural del sector eléctrico, que amerita soluciones de fondo, muchas de las cuales corresponde adoptar al Congreso de la República, como es el caso específico de la imposición de gravámenes.

Se debe tener en cuenta que en el presupuesto fáctico del Decreto 150 de 2026 (matriz) se señala *expresamente* la situación del sector eléctrico como motivo de la declaratoria de emergencia, particularmente por existencia de grandes deudas acumuladas a una fecha anterior a la declaratoria del estado de excepción:

*“Que, según XM S.A. E.S.P. a noviembre de 2025, informa que, existe inminencia del riesgo sistémico en el Mercado de Energía Mayorista (MEM) por efecto de las obligaciones financieras insolutas principalmente por las empresas de la región caribe que atienden usuarios del sistema interconectado y que han sido intervenidas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), **con una deuda acumulada por obligaciones vencidas (capital) con corte al 1 de diciembre de 2025, que superan los \$ 2.5 billones** de pesos y continúa creciendo a una tasa cercana a los \$ 140 millones pesos mensuales, según datos de los mismos informes.”*

Este no es un hecho sobreviniente, ni extraordinario, por el contrario, se trata de una necesidad de gasto público por \$2.5 billones, que no debería solucionarse

mediante un decreto legislativo, ni mitigarse con impuestos de emergencia, sino con los mecanismos ordinarios que ofrece la programación presupuestal.

En consecuencia, al tratarse de una necesidad de gasto previsible, esta problemática no supera el parámetro fáctico de sobreviniencia ni el juicio de conexidad material, pues debe ser solucionada a través de los mecanismos ordinarios de programación presupuestal y no mediante el decreto de impuestos de excepción.

El recaudo de nuevos impuestos para lidiar con hechos que no son constitutivos de una emergencia demuestra una intención por capturar los recursos que previamente han sido rechazados por los órganos judiciales y de representación popular.

b) Falta de agotamiento de medios ordinarios financieros para enfrentar la crisis y proporcionalidad de la medida tributaria

Aunque pueden existir otros hechos excepcionales que justificarían el estado de excepción, el Decreto 150 de 2026 no evidencia el agotamiento de los recursos legales disponibles para obtener financiación, ni la proporcionalidad de las medidas tributarias frente a la crisis.

En la parte motiva del Decreto 150, el Gobierno nacional reitera la falta de aprobación del proyecto de las leyes de financiamiento y la inflexibilidad del presupuesto como argumento para sustentar la insuficiencia de recursos:

“Que el Presupuesto General de la Nación (PGN) 2026 cuenta en esta vigencia fiscal con una partida que resulta insuficiente para la previsión anual destinada a la atención de desastres y calamidades públicas, dadas las inflexibilidades presupuestales existentes y la no aprobación de dos leyes de financiamiento.”

Sin embargo, el Gobierno no probó el agotamiento de otros medios ordinarios adicionales que permiten hacer frente a las circunstancias invocadas por el Decreto. Ante un faltante de recursos, el Gobierno tiene una gama de posibilidades como, entre otros, la repartición de excedentes de empresas, usar recursos de regalías y entidades públicas, aceptar la ayuda humanitaria del exterior, aplazar el gasto en algunos sectores que lo requieren con menos urgencia y todas aquellas medidas que le permite adoptar la Ley 1523 de 2012 con la declaratoria de desastre o calamidad pública.

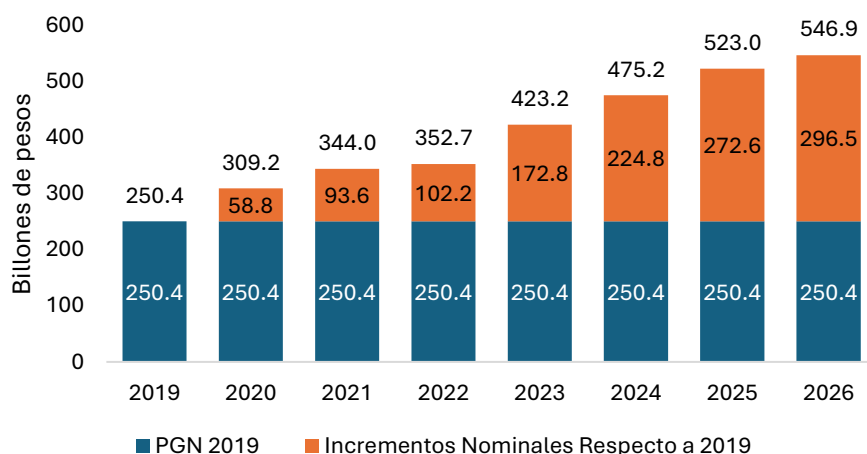
El Decreto 150 no señala qué medidas presupuestales de carácter ordinario se adoptaron con ocasión de los hechos y se limita enunciar que los recursos disponibles del “*Tesoro Nacional están destinados para atender los giros ordinarios*

exigibles conforme al Presupuesto General de la Nación 2026 y, en consecuencia, no son suficientes para atender la emergencia”.

Tampoco explica las razones jurídicas o fácticas que impidieron utilizar recursos no ejecutados de regalías, como se ha hecho en otras circunstancias y lo propusieron los gobernadores antes de la expedición del Decreto 173¹. O tampoco por qué la dirección de la UNGRD ha hecho pronunciamientos públicos indicando que el Estado cuenta con capacidad de responder, y no requiere un llamamiento a la cooperación internacional².

Se debe tener en cuenta que el actual Gobierno ha obtenido presupuestos proporcionalmente más altos que otros gobiernos y recaudos tributarios que han venido aumentando constantemente.

Tal como se puede apreciar en la siguiente gráfica, entre los años 2019 y 2026, el crecimiento absoluto del monto del PGN fue cercano a los \$300 billones de pesos, es decir, un crecimiento nominal acumulado del 118,4%, con crecimientos especialmente acelerados desde el 2023:



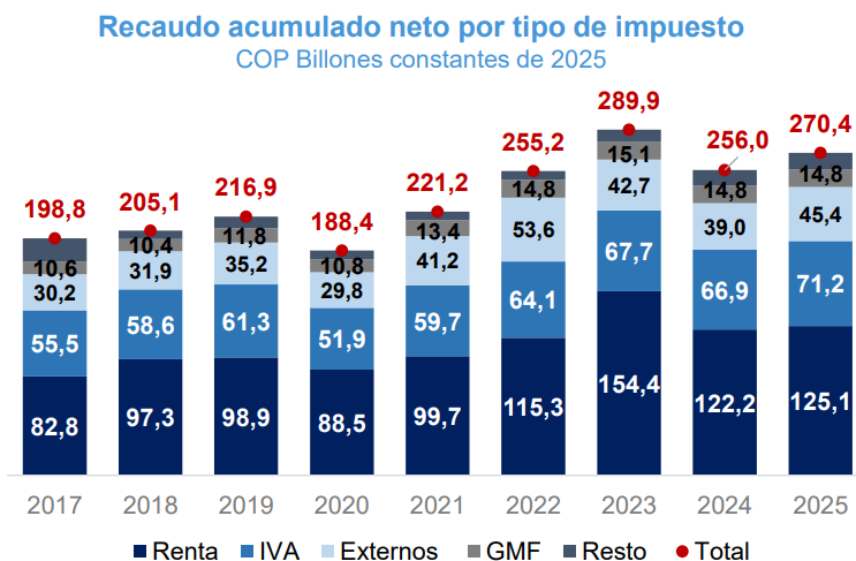
En cuanto a los recaudos, el último informe de seguimiento emitido por el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF)³, recaudo neto (recaudo bruto descontando recaudo con papeles y devoluciones en efectivo) acumulado a diciembre fue de

¹ <https://www.noticiarscn.com/colombia/gobernadores-piden-al-gobierno-nacional-que-utilice-los-recursos-no-ejecutados-de-las-regalias-para-atender-la-emergencia-invernal-991135>

² <https://www.elcolombiano.com/colombia/gestion-del-riesgo-rechaza-ayuda-estados-unidos-damnificados-lluvias-colombia-FG33711343>

³ CARF. Informe de seguimiento fiscal a febrero de 2026. Ver en: <https://www.carf.gov.co/documentos-tecnicos/seguimiento-fiscal>

COP 270,4 billones, 11% por encima del recaudo del mismo periodo en 2024 (5,6% en términos reales), lo que demuestra que los ingresos tributarios netos en pesos constantes que ha recibido el Estado son suficientes y han venido creciendo con rapidez:



Ahora bien, tampoco resulta claro si, tal como aconteció en la emergencia del Catatumbo, el impuesto al patrimonio decretado es proporcional al tamaño de la emergencia y, si, en verdad, lo que se pretendía era decretar un monto de ingresos adicionales parecido al de los Decretos 1390 y 1474 de 2025 hoy suspendidos.

De acuerdo con su parte motiva, el decreto 173 de 2026 pretende recaudar al menos \$8,3 billones de pesos que, sumado a la contribución del 2% para las empresas generadoras de energía⁴, suman un monto similar al recaudo pretendido con el decreto 1474 de 2025, lo cual es indiciario del abuso de la figura de excepción ante la falta de detalle, contenido y desagregación presupuestaria de dicho monto.

En la parte motiva del Decreto 173, el Gobierno afirma que los más de \$600.000 millones asignados a la UNGRD no bastan para afrontar la crisis y señala la necesidad de nuevos fondos, sin presentar una evaluación preliminar de los daños ni justificar la proporcionalidad respecto a los **más de \$8,3 billones**⁵ que planea recaudar con el impuesto al patrimonio:

⁴ Artículo 11 del Decreto 177 de 2026.

⁵ La parte motiva del Decreto 173 señala el monto aproximado a recuadrar: “Que, de acuerdo con la información consolidada preliminarmente con corte a 10 de febrero de 2026, se evidencia un impacto fiscal aproximado correspondiente a \$ 8,3 billones..”

“Que estos recursos se estiman para todas las contingencias y desastres ambientales en seiscientos sesenta y ocho mil cuatrocientos veintiún millones de pesos (\$668.421.000.000), los cuales se encuentran en el Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, y ya fueron apropiados y comprometidos por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Que las necesidades de recursos para la atención de la situación extraordinaria relatada superan con creces tal monto, más aun teniendo en cuenta la necesidad de adoptar medidas de recuperación para la garantía efectiva de los derechos fundamentales de las poblaciones afectadas.”

Esta enunciación genérica de las necesidades de recursos para los hechos constitutivos de la emergencia hace difícil o casi imposible evaluar la proporcionalidad del impuesto al patrimonio, dejando un margen muy amplio de configuración al gobierno para decretar impuestos de emergencia que excedan, con creces, los daños que el Estado debe reparar en las zonas afectadas. Ello habilitaría, en la práctica, al Gobierno nacional para decretar el monto de impuestos sobre los que ha venido insistiendo con el proyecto de ley de financiamiento y el decreto de emergencia económica que fue suspendido.

En otras palabras, una nueva declaratoria de emergencia, sin un estimativo de gastos inherentes a su mitigación, sin comprobar su proporcionalidad y sin haber probado el agotamiento de medios ordinarios, es una clara muestra de exceso en las posibilidades que la Constitución otorga al Gobierno en virtud de un estado de emergencia económica.

El Gobierno debió entonces haber argumentado por qué, teniendo recaudos fiscales crecientes y presupuestos históricamente altos, las posibilidades derivadas de los medios ordinarios resultaban insuficientes para solventar la crisis desatada por la ola invernal. En este sentido, el Gobierno no demostró la imposibilidad de hacer traslados presupuestales, utilizar el dinero de regalías, reducir gastos innecesarios o activar otras fuentes de financiación que le permitirían atender de forma oportuna la crisis. Por el contrario, tal como lo hizo en los Decretos 1390 y 1474 de 2025, hizo apreciaciones vagas sobre la inflexibilidad del presupuesto, y la necesidad de nuevos recursos, no obstante, en los últimos años han existido presupuestos altos y recaudos tributarios crecientes.

c) El impuesto al patrimonio del Decreto 173 de 2026 atenta contra los principios constitucionales de justicia, equidad, progresividad y no confiscatoriedad

Adicional a lo anterior, el Decreto 173 de 2026 crea un impuesto al patrimonio sobre las personas jurídicas que tiene profundas deficiencias en su técnica, las cuales atentan contra los principios de justicia, equidad y progresividad:

- 1. Tarifa diferenciada únicamente por sector:** la norma impone una tarifa del impuesto del 0.5% para la generalidad de las personas jurídicas, mientras que impone otra del 1.6% para el sector financiero y explotación de carbón y petróleo. Sobre este punto, es preciso señalar que la capacidad contributiva no se mide en función del sector económico al que se pertenece, sino en la medida del patrimonio líquido de los sujetos pasivos del impuesto. La parte motiva del decreto se limita a señalar que esos dos sectores tienen una tasa efectiva de tributación más baja que otros sectores, pero no demuestra cómo esos sectores, por el hecho de su actividad, tienen patrimonios líquidos más altos que el resto. Esto, en la práctica, equivale a decir que dos empresas con exactamente el mismo patrimonio líquido terminen tributando diferente, solo por el hecho de la actividad económica a la que se dedican. Ello contradice el principio de equidad tributaria, según el cual las personas con igual capacidad de pago deben soportar la misma carga tributaria.

Como se trata de un impuesto sobre el patrimonio, la medida de capacidad no es la tasa efectiva de renta, ni el sector al que se pertenece, sino que únicamente el valor de sus activos, descontadas las deudas. La diferenciación de una tarifa impositiva según el sector es arbitraria, discriminatoria, no es neutral y distorsiona las decisiones económicas al imponer cargas que no se compadecen con la capacidad real de pago.

- 2. Doble tributación con el impuesto a las personas naturales:** la ley 2277 de 2022 creó el impuesto permanente al patrimonio de las personas naturales, en cuya base gravable se debe incluir el valor patrimonial de las acciones en sociedades nacionales. Eso quiere decir que un mismo inversionista que realiza su actividad a través de una sociedad debe pagar impuesto al patrimonio en cabeza de esa persona jurídica y, además, sobre las acciones en que se divide el capital, sin la posibilidad de obtener algún descuento. En otras palabras, el Decreto 173 de 2026 carece de un mecanismo de ajuste a la base de contribución de las personas naturales sobre las acciones en sociedades nacionales, cuando realizan su actividad económica a través de una persona jurídica que también resulte gravada con el impuesto. Eso quiere decir que un mismo activo productivo puede quedar gravado dos veces: primero al ser poseído por una sociedad contribuyente del impuesto del Decreto 173 y, segundo, por el gravamen a las acciones en sociedades nacionales del inversionista del que trata el artículo 29 y siguientes de la Ley 2277 de 2022.

Esto supone una tributación mayor en cabeza de las personas que realizan sus inversiones a través de una sociedad, respecto de aquellas que lo hacen directamente, lo que atenta contra la equidad horizontal del tributo.

3. **Falta de umbrales progresivos:** no solo la tarifa diferenciada únicamente por sectores desatiende la capacidad contributiva. A pesar de que la parte motiva del decreto contiene una gráfica sobre el monto del patrimonio por percentiles de personas jurídicas, el impuesto no fue estructurado de forma progresiva, con umbrales según el tamaño del patrimonio líquido ni topes de ningún tipo. A diferencia de lo que ocurre con este impuesto, el impuesto al patrimonio de las personas naturales (ley 2277 de 2022) está estructurado de tal forma que tiene tarifas marginales progresivas, para que cada uno contribuya según su capacidad. Este decreto solo contiene dos tarifas impositivas planas, lo que hace que un contribuyente con un patrimonio de 199.999 UVT no tenga que pagar el impuesto, mientras que uno con 200.000 UVT tenga que pagar uno sobre la totalidad de esas UVT y, en la misma proporción a quien tiene, por ejemplo, un patrimonio de 1.000.000 UVT.

Es decir, el impuesto no contiene un umbral de UVT que no son gravadas (como sí ocurre en el impuesto al patrimonio de personas naturales), de tal forma quien tiene un patrimonio de 200.000 UVT debe pagar el impuesto sobre esta base, mientras que quien tiene un patrimonio de 199.999 UVT no debe pagar ningún impuesto. Es decir, el decreto 173 de 2026 genera una situación en la que a una persona se le tienen en cuenta las primeras 199.999 UVTs para el impuesto al patrimonio, mientras que a otra no. Adicionalmente, el impuesto no cuenta con más umbrales progresivos para la carga tributaria se distribuya según la capacidad contributiva.

Al no existir umbrales de exención que atiendan al principio de igualdad, ni una tabla de progresividad que asigne un impuesto en función de la capacidad creciente de contribuir según el monto del patrimonio de los deciles de la población calificada como contribuyente, se da lugar a una vulneración al principio de justicia y equidad tributaria en su dimensión vertical.

4. **Gravamen a sectores con actividades meritorias:** el Decreto 173 señala como sujetos pasivos del impuesto a las “personas jurídicas”, declarantes del impuesto sobre la renta. Esto hace que las Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL) como fundaciones y corporaciones que estén en el Régimen Tributario Especial (RTE)⁶ terminen siendo gravadas con el impuesto, sin importar que realicen una actividad meritoria. Si bien el Decreto 173 excluye a los contribuyentes del sector

⁶ Se debe tener presente que en los anteriores tributos de la misma naturaleza, estos sujetos siempre se encontraban excluidos de pagar el tributo.

salud, no hace lo propio con el resto actividades de las ESAL que también merecen una protección constitucional especial como lo son la educación, la alimentación infantil, la protección del medio ambiente, entre otras. Un impuesto al patrimonio al tercer sector les extraería los recursos que necesitan para realizar las actividades que complementan el accionar del Estado e impulsan el reconocimiento y ejercicio de los derechos civiles, así como de los derechos económicos, sociales o culturales de las personas y grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad. Un impuesto así diseñado atenta contra la progresividad del sistema tributario, como un todo, al gravar activos que sirven a un propósito social sin buscar algún tipo de rédito económico, con especial afectación en los sectores más necesitados de la población.

5. **Falta de consideración de situaciones particulares que atienden a la capacidad contributiva:** existen situaciones en la que un contribuyente no cuenta con capacidad contributiva real, según la composición de su patrimonio, y no obstante terminarían pagando el impuesto al patrimonio del Decreto 173 de 2026. Este el caso de los contribuyentes que hoy cuentan con activos afectados por hechos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito; empresas en período improductivo; sociedades en estado de disolución o liquidación o que están generando pérdidas. Este tipo de contribuyentes no necesariamente cuentan con la liquidez o solvencia para soportar este impuesto, por lo que esta exigencia tornaría confiscatorio el impuesto.

Asimismo, el Decreto prevé la inclusión de una tarifa diferenciada para los sectores financieros y extractivos de carbón y petróleo con base en un racionamiento de “tasa efectiva de tributación en impuesto sobre la renta”, sin tener en cuenta la rentabilidad actual de estos sectores.

En el caso del sector extractivo de carbón de piedra y lignito, por ejemplo, según las cifras publicadas por el DANE el 16 de febrero de 2026 (antes de la expedición del Decreto 173), esta actividad económica sufrió un decrecimiento del -7.4% del año 2025 al 2024, empeorando la contracción que el sector ya había sufrido del año 2024 a 2023, de -13.3%. Situación similar ocurre en el sector de extracción de petróleo crudo y gas, con un decrecimiento del -4.3% en 2025 vs 2024, y del -0.7% en 2024 vs 2023.

En esa medida, el Decreto no prevé garantías de no confiscatoriedad que impidan que este impuesto capture toda la utilidad del negocio, o que incluso genere un sobre costo que aumente las pérdidas experimentadas por las personas jurídicas previamente mencionadas.

Lo anterior demuestra que el Decreto 173 de 2026, además de ser desproporcionado e inconexo al estado de emergencia, contiene un impuesto al

patrimonio con profundas deficiencias técnicas que atentan contra los principios constitucionales de justicia, equidad y progresividad tributaria.

2. El Decreto genera efectos irremediables y elude del debate constitucional

El Decreto 173 fue expedido el pasado 25 de febrero de 2026 y ordenó la causación del impuesto al patrimonio el 1 de marzo, con pago de la primera cuota el próximo 1 de abril de 2026. Esto quiere decir que, desde la emisión del Decreto solo se tiene un poco más de un mes para hacer algún tipo de control constitucional antes de que las personas jurídicas deban atender el pago de un impuesto abiertamente inconstitucional. La rapidez con que se exige la declaración y pago del impuesto demuestra claramente la intención del Gobierno por obtener los nuevos recursos del impuesto, antes de que la Corte pueda resolver el asunto de fondo en su control automático.

El diseño estructural del impuesto al patrimonio propuesto para la vigencia 2026 contempla términos de causación y exigibilidad ostensiblemente más estrictos e irrazonables frente a los antecedentes jurisprudenciales y normativos de los anteriores estados de excepción que contenían medidas similares. Una revisión de estos antecedentes evidencia que la legislación excepcional, si bien recurrió a tributos al patrimonio, procuró salvaguardar la liquidez y estabilidad del sector productivo e industrial mediante la flexibilización y el diferimiento de los plazos para el cumplimiento de la obligación tributaria sustancial.

A manera de ejemplo, el gravamen para preservar la seguridad democrática establecido mediante el Decreto Legislativo 1838 de 2002 otorgó un margen de veinte días entre su expedición y la consolidación del hecho generador, delegando en el Ejecutivo que estableciera el momento de pago, el cual se fraccionó en cuatro cuotas. Por su parte, el impuesto al patrimonio del Decreto Legislativo 4825 de 2010⁷, aunque fijó su causación a escasos tres días de su promulgación (el 1 de enero de 2011), garantizó la estabilidad financiera de los contribuyentes al diferir el pago del tributo a lo largo de un cuatrienio fiscal (2011-2014), pagadero en ocho cuotas de igual valor.

En contraste, las condiciones temporales impuestas para el gravamen en el 2026 consolidan una carga prácticamente inmediata que vulnera la capacidad contributiva real y el principio de equidad tributaria. Al suprimir o restringir severamente los lapsos razonables entre la expedición de la norma, la causación del hecho generador y la exigibilidad material del pago (mecanismos que sí operaron para las vigencias 2002 y 2011), la actual medida se torna irrazonable,

⁷ Debe recordarse que, en este caso, el impuesto sí tenía un tope máximo de base gravable (tres mil millones de pesos)

asfixiando financieramente a los sujetos pasivos y apartándose de los precedentes constitucionales sobre la razonabilidad de las medidas impositivas de excepción.

Adicionalmente, se considera imperioso que la Corte tome medidas para evitar que los contribuyentes deban pagar este impuesto, para que no vuelva a suceder lo mismo que con la crisis del Catatumbo y el Decreto 175 de 2025. A los pocos meses de que el Congreso de República decidió rechazar un proyecto de ley de financiamiento, el Gobierno nacional decretó un estado de conmoción interior y creó nuevas medidas impositivas que excedían en recaudo el costo de atención y mitigación de los hechos. A través de las sentencias C-148, C-381 y C-431 de 2025, la Corte constitucional acotó dicha emergencia a los hechos que sí consideró sobrevivientes, extraordinarios e irresistibles; además ordenó ajustar el presupuesto a las verdaderas necesidades de gasto de la emergencia y, en materia tributaria, a devolver el exceso del monto recaudado por los hechos que no se consideraron extraordinarios.

Hasta la fecha no se conoce con claridad y transparencia cómo es que fueron invertidos los recursos pagados para esa crisis, ni manifestaciones del Gobierno sobre el cumplimiento de las sentencias, menos aún respecto de la devolución de los dineros girados en exceso por los contribuyentes para atender los hechos que realmente fueron constitutivos de la emergencia. No existe una rendición de cuentas, ni la posibilidad de conocer el destino de los recursos que pagaron en exceso los contribuyentes para que estos puedan acceder a la devolución que ordenó la Corte mediante sentencia C-431 de 2025.

Permitir el cobro de la primera cuota de un gravamen con manifiestos vicios de inconstitucionalidad sometería a los contribuyentes a un desmedro patrimonial injustificado, sin que el Estado pueda garantizar mecanismos efectivos para su posterior restitución, vulnerando irreversiblemente el derecho fundamental al debido proceso y el principio de no confiscatoriedad.

En otras palabras, la ausencia de trazabilidad de los recursos y las apropiaciones presupuestarias ha imposibilitado el cumplimiento de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional en las sentencias C-381 y C-431 de 2025, que exigieron la devolución del exceso de recaudo sobre hechos que no constituían una emergencia. En este sentido, la Corte debería decretar la suspensión del Decreto 173 de 2026 para evitar que esta situación vuelva a ocurrir y que los contribuyentes paguen unos recursos sobre los cuales después no tendrán información y herramientas jurídicas para solicitar su devolución.

3. Carácter excepcional de la medida de suspensión provisional

El cumplimiento de este primer requisito implica que *“la Corte tiene el deber de determinar ab initio la ineficacia de otras opciones menos lesivas para la presunción*

de constitucionalidad de las normas sometidas a su juicio de constitucionalidad, entre ellas la adopción de un fallo con efectos retroactivos. Asimismo, dentro de esa evaluación también debe demostrarse que la medida excepcional orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control es imperativa para la protección de bienes constitucionalmente valiosos y no involucra una afectación desproporcionada de algún contenido de la Carta Política”⁸.

Dada la existencia de hechos que son estructurales y sistémicos, en lugar de sobrevinientes y extraordinarios, dentro del presupuesto fáctico del Decreto 150 de 2026, es previsible que, en el fallo de fondo del control automático del estado de excepción, la Corte declare la inexequibilidad cuan lo menos parcial del estado de excepción.

Debido a esta inexequibilidad parcial del Decreto 150, la presente medida cautelar cumple con el requisito de excepcionalidad, toda vez que se evitaría que suceda el mismo escenario del estado de excepción del Catatumbo, en el cual los contribuyentes han perdido acceso o no tienen la posibilidad de hacer la trazabilidad del ajuste de las partidas presupuestales dedicadas a la emergencia y, por tanto, no se puede determinar el valor de los impuestos a los que tienen derecho de devolución.

Los efectos de un fallo de inexequibilidad parcial, con efectos retroactivos o hacia futuro, llevarían al contribuyente a la situación de incertidumbre sobre el monto a solicitar en devolución por la dificultad que implica saber cuánto fue exactamente el valor de los recursos que se invirtieron en la emergencia, su trazabilidad presupuestal y proporción que le corresponde. Un fallo de este estilo diluye o imposibilita la obligación de devolver los dineros, toda vez que deja en manos del mismo Gobierno la definición del monto del presupuesto, la proporción por contribuyente y el valor exacto a devolver, sin que exista un mecanismo jurídico o una fuente de información que permita al contribuyente calcular el monto al que tiene derecho.

Ahora, de darse un eventual fallo de inexequibilidad total del Decreto 173, con efectos retroactivos sin suspensión provisional, implicaría que los contribuyentes del sector productivo hayan tenido que pagar un impuesto total de aproximadamente \$8 billones, en un periodo muy corto de tiempo que podría incluso requerir el endeudamiento privado para su cumplimiento, y asumir el costo financiero del dinero en el tiempo que se produce con el fallo y el proceso de devolución que tendría que hacer ante la DIAN⁹, teniendo en cuenta que las tasas de interés efectivo anual hoy superan el 10%. Es claramente menos lesivo para los derechos de los contribuyentes suspender los efectos de un impuesto abiertamente inconstitucional,

⁸ Corte Constitucional en el Auto 272 de 2023.

⁹ Lo cual no produce intereses a favor del contribuyente entre tanto se resuelve la solicitud individual de devolución por parte de la Administración Tributaria. Ver Art. 863 del Estatuto Tributario.

que obligarlos a pagarlo en plazos tan cortos y, después del fallo de fondo de la Corte, tener que esperar a que la autoridad se los devuelva y asumiendo los costos financieros.

En tal sentido, la medida cautelar cumple con el requisito de excepcionalidad porque impediría que los contribuyentes deban hacer el pago del impuesto al patrimonio en los próximos días, lo que resulta imperativo para la protección del derecho a contribuir en condiciones de justicia, equidad y progresividad, evitando la generación de un perjuicio irremediable que elude el debate constitucional. Como el Gobierno cuenta con recaudos tributarios crecientes y recursos hacendísticos ordinarios para lidiar con la crisis, no habría razón para decir que la medida cautelar involucra una afectación desproporcionada de algún contenido constitucional.

4. Necesidad, efectividad y proporcionalidad de la medida de suspensión y la ineficacia de los otros mecanismos de protección y efectividad del orden constitucional

Este requisito evalúa la proporcionalidad de la suspensión provisional e implica demostrar *que (i) esa medida es imprescindible para cumplir con un objetivo constitucionalmente imperioso relacionado como es la efectividad de la guarda de la integridad y supremacía constitucional; y, (ii) los beneficios que se deriven de la adopción de la medida excepcional orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control sean mayores que las limitaciones que esa medida impone al principio democrático que justifica la presunción de validez de la legislación.*¹⁰

Si bien no se niega la existencia de algunos hechos que pueden ser en este caso constitutivos de una emergencia, la medida de suspensión provisional se justifica en la preservación de la integridad y supremacía del orden constitucional, dada la falta de comprobación de la carencia de proporcionalidad del impuesto al patrimonio frente a la crisis que pretende resolver y la protección de los contribuyentes frente a un impuesto manifiestamente inconstitucional, el cual significaría una carga irrazonable al tener que ser pagado en un espacio de tiempo tan corto y sin facilidades financieras como sí sucedió en ocasiones previas en las que también se decretó este tributo.

Es preciso recordar que el Congreso ha rechazado, ya dos veces, proyectos de ley de financiamiento. En ambos casos, el Gobierno ha encontrado en los estados de excepción la forma de obtener recursos nuevos que completen sus expectativas de ingreso. Sucedió así con el estado de emergencia económica del Decreto 1390 y 1474 y con la ya explicada emergencia del Catatumbo.

¹⁰ Ibidem.

Estos antecedentes resultan fundamentales para entender que la medida de suspensión provisional es más beneficiosa preservar el orden constitucional y el orden democrático, en la medida en que devuelve al Congreso de la República la decisión primigenia de fijar la carga impositiva de los contribuyentes, sin obligar a pagar a los contribuyentes un impuesto cuya proporcionalidad no está comprobada y que viola los principios de justicia, equidad y progresividad.

Es decir, nuestro Estado Social de Derecho, además de los clásicos frenos y contrapesos institucionales, descansa sobre una base democrática que debe buscar fortalecerse con medidas como la suspensión provisional de este Decreto 173 que terminan por favorecer la decisión pluralista y democrática sobre la fijación de los impuestos.

En este sentido, se hace claro que la medida de suspensión provisional se hace imprescindible para la protección de los principios y derechos fundamentales a favor de los contribuyentes. Asimismo, es notorio que los beneficios de la medida son mayores a sus limitaciones, en tanto que un impuesto tan oneroso como el del patrimonio a personas jurídicas con un diseño que contiene falencias técnicas y constitucionales severas no debería ingresar a nuestro ordenamiento jurídico y, en contraste, el Gobierno nacional cuenta con los demás instrumentos de hacienda pública, en un contexto de recaudos y presupuestos notoriamente crecientes, para enfrentar la crisis.

5. Conclusión y petición

De lo anterior se puede concluir que el Decreto 173 de 2026 es manifiestamente inconstitucional, impone una carga desproporcionada a los contribuyentes y supone un perjuicio económico irremediable en caso de que deba ser pagado el próximo 1 de abril de 2026. Este decreto no sólo busca financiar necesidades que no son propias de un estado de excepción, sino que carece de una comprobación de su proporcionalidad frente a la crisis y de necesidad en un contexto de recaudos crecientes y de presupuestos históricamente altos para atender la crisis con los medios ordinarios de la hacienda pública. Además, la estructura propia del impuesto al patrimonio del Decreto 173 viola los principios constitucionales de justicia, equidad y progresividad que deben guiar al sistema tributario.

Se comprueba el carácter excepcional de la suspensión provisional al no haber otro remedio constitucional que evite generar el perjuicio irremediable a los contribuyentes, y que, de otra manera, se eludiría el debate constitucional al no haber verdaderos mecanismos para corregir los efectos negativos del Decreto; además, resulta mucho más beneficioso para la democracia participativa llevar a



cabo la medida cautelar, pues permite que el debate tributario retorne a su lugar primigenio y por excelencia, esto es, el Congreso de la República.

Por tanto, respetuosamente, solicito a la Corte Constitucional suspender provisionalmente el Decreto Legislativo 173 de 2026 hasta tanto sea resuelto el proceso constitucional de fondo.

Con sentimientos de alta consideración, atentamente me suscribo.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Bruce Mac Master", with a large, stylized flourish at the end.

BRUCE MAC MASTER

C.C. 73.104.241 de Cartagena

Presidente

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia - ANDI