

Bogotá D.C., marzo de 2026.

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
M.P. JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Ciudad

Expediente: RE-388

Referencia: Control automático de constitucionalidad del Decreto Legislativo No. 1474 de 2025 *"Por el cual se adoptan medidas tributarias destinadas a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para hacer frente al Estado de Emergencia declarado por el Decreto 1390 de 2025"*

Concepto No. 7553

De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 242 y el numeral 5 del artículo 278 de la Constitución Política, rindo el concepto de rigor en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

El 22 de diciembre de 2025, el Gobierno nacional expidió el Decreto Legislativo 1390, por medio del cual declaró el estado de emergencia económica y social, cuyo texto puede consultarse en el Diario Oficial 53.352.

El 29 de diciembre de 2025, el presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 1474, mediante el cual se adoptan medidas de carácter tributario dirigidas a fortalecer los ingresos del Presupuesto General de la Nación, con el propósito de atender los gastos indispensables para enfrentar la situación que dio lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica y social.

El magistrado sustanciador, mediante Auto del 15 de enero de 2026, decidió: (i) asumir el conocimiento del control de constitucionalidad del decreto legislativo en mención y (ii) decretar la práctica de pruebas para la verificación de los requisitos formales y materiales. Una vez cumplido el recaudo probatorio, así como la respectiva valoración, (iii) fijar en lista el asunto para intervención de la ciudadanía y expirado este término, (iv) correr traslado a la Procuraduría General de la Nación para que emita el concepto de acuerdo con su competencia constitucional. Esto último se surtió el 27 de febrero de 2026, mediante oficio 055.

II. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional es competente para ejercer el control formal y material de los decretos declaratorios de los estados de excepción, así como de los decretos legislativos de desarrollo. Esto, en consonancia con lo previsto en los artículos 215 y 241, numeral 7, de la Constitución, que le asignan a dicha corporación la competencia para decidir sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 superiores.

Así, de conformidad con la jurisprudencia constitucional y a partir de los postulados superiores y estatutarios, el control que debe realizar la Corte Constitucional respecto del Decreto Legislativo 1474 del 29 de diciembre de 2025 es automático, integral, participativo, definitivo y estricto¹.

III. ASUNTO OBJETO DE REVISIÓN

Con el propósito de facilitar un análisis constitucional ordenado y sistemático, el Ministerio Público agrupará las disposiciones en categorías analíticas que reflejan las diferencias estructurales entre las medidas. Esta sistematización responde exclusivamente a una finalidad metodológica para su estudio de acuerdo con los principios constitucionales que resultan especialmente relevantes en cada caso.

CATEGORÍAS	ARTÍCULOS	CONTENIDO GENERAL
Impuesto sobre las ventas (IVA)	Artículos 1, 2, 3, 7	IVA a: (i) licores, (ii) juegos de suerte y azar operados por internet, (iii) tráfico postal, y (iv) consumo de bienes de lujo
Impuesto al consumo	Artículos 15, 16, 17, 18, 19	Modificación de tarifas y estructura del impuesto al consumo de licores, cigarrillos, tabaco y derivados
Impuestos de carácter progresivo	Artículos 4, 5, 6	Impuesto al patrimonio y sobretasa al sector financiero
Medidas sectoriales	Artículos 8, 9, 10, 11,12, 13, 14	Impuesto especial para la estabilidad fiscal (extracción de hidrocarburos y carbón) y no deducibilidad de regalías
Alivios- saneamiento y eficiencia recaudatoria	Artículos 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31	Impuestos de normalización, reducción de sanciones e intereses, correcciones y omisiones, saneamiento formal, conciliación contencioso administrativa.

IV. CUESTIÓN PREVIA

Antes de dar paso al análisis formal y material del decreto legislativo objeto de estudio, es preciso recordar que Procuraduría General de la Nación rindió concepto dentro del expediente RE-387, relativo al Decreto Legislativo 1390 de 2025, “[p]or el cual se declara el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional”.

En esa oportunidad, el Ministerio Público consideró que, si bien el decreto superaba los requisitos formales exigidos por el artículo 215 de la Constitución Política y por la Ley 137 de 1994, el examen material conducía a una conclusión diferenciada. En particular, se estimó que únicamente las circunstancias asociadas a la crisis fiscal y su impacto directo en la financiación del aseguramiento en salud, específicamente en lo relacionado con la equiparación de la Unidad de Pago por Capitación (UPC), satisfacían los presupuestos fácticos, valorativo y de suficiencia previstos para la activación del estado de emergencia económica y social.

¹ Ver, entre otras, Corte Constitucional. Sentencia C-004 de 1992, que ha sido reiterada en las Sentencias C-447 de 1992, C-366 de 1994, C-122 de 1997, C-122 de 1999, C-216 de 1999, C-135 de 2009, C-254 de 2009, C-252 de 2010, C-843 de 2010, C-156 de 2011, C-216 de 2011, C-670 de 2015, C-386 de 2017 y C-145 de 2020, y más recientemente en la Sentencia C-383 de 2023.

En ese sentido, y para mantener congruencia con la posición previamente adoptada por este órgano de control, así como con la naturaleza y finalidad de los tributos dentro de los principios constitucionales del sistema fiscal, la valoración final deberá considerar que la destinación de los recursos obtenidos mediante las medidas tributarias excepcionales que superen el juicio de constitucionalidad se encuentre estrictamente orientada a conjurar la afectación en el sector salud. Ello, dado que es en este sector en donde se ha identificado la configuración plena de los presupuestos materiales que justifican la habilitación excepcional.

V. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico a resolver consiste en determinar si el Decreto Legislativo 174 de 2025, “[p]or medio del cual se adoptan medidas tributarias destinadas a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para hacer el frente al Estado de Emergencia Económica y Social”, se ajusta formal y materialmente a los requisitos establecidos en la Constitución y en la Ley 137 de 1994, Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (LEEE), para los decretos legislativos expedidos en desarrollo de un Estado de Emergencia.

VI. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

Para abordar el problema jurídico planteado, el Ministerio Público seguirá la siguiente metodología. En primer lugar, (A) se expondrá una breve caracterización del estado de emergencia económica y del marco constitucional que regula los estados de excepción. En segundo lugar, (B) se analizará el alcance del poder impositivo extraordinario del Gobierno nacional durante estos escenarios excepcionales. Posteriormente, (C) se realizará el examen de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1474 de 2025, comenzando por la verificación de los requisitos formales exigidos para su expedición y continuando con el análisis de los presupuestos materiales a partir de los juicios desarrollados por la jurisprudencia constitucional. Finalmente, se presentarán las conclusiones correspondientes.

La Procuraduría General de la Nación, una vez agotado el examen de los juicios de constitucionalidad aplicables a las distintas medidas previstas en el Decreto Legislativo 1474 de 2025, y luego de analizar su contenido a la luz de la Constitución Política, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y la jurisprudencia constitucional relevante, identificó que algunas de las disposiciones superan satisfactoriamente el control material exigido, mientras que otras presentan incompatibilidades constitucionales que impiden considerarlas ajustadas al orden superior.

En ese sentido, a continuación, se anticipa el resultado del análisis efectuado por el Ministerio Público respecto de las distintas medidas adoptadas en el decreto, indicando cuáles superan los juicios de constitucionalidad y cuáles no.

MEIDIAS	ARTÍCULOS	NECESIDAD	PROPORCIONALIDAD	NO CONTRADICCIÓN	FINALIDAD	CONEXIDAD MATERIAL	MOTIVACIÓN	NO ARBITRARIEDAD	INTANGIBILIDAD	INCOMPATIBILIDAD	NO DISCRIMINACIÓN	CONCLUSIÓN
Impuesto sobre las ventas (IVA)	1,2,3,7	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	Constitucional
Impuestos de carácter progresivo	4 a 6	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	Constitucional
Medidas sectoriales	8 a 13	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	Constitucional
Alivios - saneamientos y eficiencia recaudatoria	20 a 31	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	Constitucional
impuesto al consumo	15 a 19	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	Constitucional
Medidas sectoriales - no deducibilidad de regalías	14	☑	☑	X	☑	☑	☑	☑	☑	X	☑	Inconstitucional

A. CARACTERIZACIÓN DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA Y SOCIAL

Una vez declarado el estado de emergencia, el Ejecutivo queda habilitado para expedir decretos legislativos con fuerza de ley orientados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos². Tales disposiciones deben guardar relación directa y específica con las causas que motivaron la declaratoria y pueden versar sobre diversas materias, entre ellas presupuestales, administrativas o tributarias, siempre dentro de los límites fijados por la Constitución.

Debido al alcance extraordinario de estas facultades, los decretos legislativos de desarrollo se encuentran sometidos a un control de constitucionalidad estricto por parte de la Corte Constitucional. El juicio que adelanta la Corte verifica el cumplimiento de los requisitos formales y materiales previstos en la Constitución y en la Ley Estatutaria.

En desarrollo de este mandato, la Corte ha señalado que el control de constitucionalidad de decretos legislativos de desarrollos expedidos en estado de excepción comprende dos dimensiones: por una parte, la formal, donde se examina la suscripción por el presidente y todos los ministros, la motivación suficiente, la delimitación temporal y territorial, y la remisión a la Corte Constitucional³. Por otra parte, el material, la Corte aborda los siguientes juicios: (i) finalidad, (ii) conexidad material, (iii) motivación suficiente, (iv) ausencia de arbitrariedad, v) intangibilidad, (vi) no contradicción específica, (vii) incompatibilidad, (viii) necesidad, (ix) proporcionalidad, x) no discriminación⁴.

B. PODER IMPOSITIVO EXTRAORDINARIO DEL GOBIERNO NACIONAL EN ESTADOS DE EXCEPCIÓN

Si bien la Constitución prevé de manera expresa la posibilidad de establecer tributos en el estado de emergencia económica, social y ecológica, también se desprende del artículo 215 superior y del artículo 47 de la LEEE, durante el estado de emergencia, el Gobierno puede expedir decretos legislativos con fuerza de ley destinados

² Corte Constitucional. Sentencia C-383 de 2023.
³ “Artículo 214, El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que refieren los artículos anteriores, para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumple con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en su forma inmediata su conocimiento.
⁴ Corte Constitucional. Sentencias C-160 de 2020, C-254 de 2020, C-467 de 2017, C-466 de 2017

exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, los cuales pueden establecer de manera transitoria nuevos tributos o modificar los existentes.

La jurisprudencia constitucional ha precisado que en este contexto el Presidente actúa como Legislador extraordinario, por lo que las facultades y limitaciones que normalmente se predicán del Legislador también se aplican al Ejecutivo en materia tributaria, lo cual implica que el Ejecutivo cuenta con un margen relevante de configuración normativa para crear tributos o modificar los existentes, incluyendo aspectos estructurales como la base gravable, la tarifa, los sujetos pasivos o las reglas de recaudo, siempre dentro de los límites constitucionales.⁵

Esta habilitación encuentra justificación en el hecho de que los estados de excepción suelen generar necesidades de gasto extraordinario que no pueden atenderse con las apropiaciones presupuestales ordinarias. En consecuencia, resulta razonable que el Gobierno disponga de instrumentos fiscales adecuados para financiar las medidas necesarias para superar la crisis y evitar prolongaciones de sus efectos, en la medida en que tales instrumentos se encuentren directamente vinculados con la situación excepcional que se pretende conjurar.

Ahora bien, el ejercicio de la potestad tributaria en estos escenarios se encuentra sometido a límites temporales estrictos. De conformidad con el artículo 215 de la Constitución dispone que los tributos creados o modificados en el marco del estado de emergencia económica tendrán carácter transitorio y dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso les otorgue permanencia dentro del año siguiente⁶.

Como toda facultad excepcional, la potestad impositiva se encuentra estrictamente condicionada por la Constitución. Los tributos que se establezcan en estos contextos deben guardar relación directa y específica con las causas que motivaron la declaratoria y estar orientados exclusivamente a superar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Además, continúan siendo aplicables los principios que estructuran el sistema tributario y las disposiciones constitucionales que regulan el ejercicio de la potestad impositiva, en la medida en que resulten compatibles con la naturaleza del estado de excepción.

Ahora bien, aunque en periodos de normalidad la imposición de tributos se fundamenta en el principio de representación popular, durante los estados de excepción esta competencia puede ser ejercida por el Ejecutivo en virtud de la habilitación constitucional extraordinaria, sin que ello, lo exima del deber de motivar y justificar adecuadamente las medidas adoptadas ni del sometimiento a los controles político y judicial correspondientes⁷. De igual forma, no resulta aplicable la prohibición de establecer rentas con destinación específica prevista en el artículo 359 superior, en la medida en que la validez del tributo excepcional se fundamenta precisamente en su relación directa y específica con la situación que dio lugar a la declaratoria; en ausencia de dicha conexidad, la medida resultaría contraria a la Constitución.

En este contexto, la potestad tributaria, incluso cuando se ejerce en el marco de un estado de excepción, se apoya en fundamentos constitucionales claros. El

⁵ Corte Constitucional. Sentencias C-292 de 2020.

⁶ Ibid.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-293 de 2020.

sostenimiento, fortalecimiento y continuidad misma del Estado dependen del sistema tributario, lo que se traduce en el deber de todas las personas de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones públicas, conforme al artículo 95.9 de la Constitución⁸.

Asimismo, el principio de solidaridad impone la participación de todos en la consecución de los fines estatales, en armonía con los artículos 1 y 2 de la Constitución. A ellos se suma la facultad de intervención del Estado en la economía prevista en el artículo 334 de la Carta, que comprende no solo la definición de la política tributaria, sino también la adopción de los instrumentos necesarios para su realización, siempre dentro de parámetros de razonabilidad, proporcionalidad y prohibición de exceso⁹.

Con todo, aunque la política fiscal encuentra sustento en el deber ciudadano de contribuir y en el principio de solidaridad, su ejercicio no puede traducirse en cargas desproporcionadas o irrazonables que afectan injustificadamente la calidad de vida de las personas. La imposición tributaria debe fundarse en criterios objetivos que reflejen la capacidad contributiva real de los sujetos pasivos, garantizando así la vigencia de los principios de equidad y justicia tributaria que orientan el sistema fiscal, incluso en escenarios excepcionales.

C. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO LEGISLATIVO 1474 DE 2025

El Gobierno nacional, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo del estado de emergencia económica y social declarado mediante el Decreto 1390 del 22 de diciembre de 2025, expidió el Decreto Legislativo 1474 de 2025, por medio del cual adoptó un conjunto de medidas de carácter tributario orientadas a la obtención de ingresos destinados a atender la crisis que dio lugar a la declaratoria excepcional.

El decreto bajo examen contiene una parte considerativa en la que se exponen los fundamentos constitucionales y legales que habilitan su expedición, así como las razones que justifican la adopción de las medidas tributarias previstas. En su parte resolutive, el decreto legislativo contiene disposiciones específicas relacionadas con la creación, modificación y regulación de distintos gravámenes, definiendo sus elementos estructurales, su régimen de aplicación y su vigencia temporal.

En ese orden de ideas, el Ministerio Público procederá a examinar, en primer lugar, el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para su validez y, posteriormente, los requisitos materiales que se exigen, para finalmente formular las conclusiones correspondientes.

1. Análisis de los presupuestos formales del Decreto Legislativo 1474 de 2025

Para la Procuraduría General de la Nación, del análisis de los elementos probatorios incorporados al expediente digital RE-388 se desprende que el Decreto Legislativo 1474 de 2025 cumple con los requisitos formales exigidos para su expedición. Lo anterior se evidencia en los términos que se exponen a continuación:

⁸ Ibid.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-117 de 2018.

Firma del presidente de la República y de todos los ministros: el requisito se encuentra satisfecho, toda vez que el Decreto fue suscrito por el presidente de la República, y por la totalidad de los ministros que integraban el gabinete al momento de su expedición. En total, lo firmaron diecisiete ministros titulares y dos funcionarios que ejercían el cargo en condición de encargo: el ministro de Justicia¹⁰ y del Derecho y la ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible¹¹.

En estas condiciones, se encuentra acreditado que el presidente y todos los integrantes del gabinete ministerial se hallaban en ejercicio válido de sus funciones al momento de suscribir el decreto, y que la circunstancia de encontrarse algunos en encargo no afecta su validez, en ausencia de prohibición constitucional o legal en tal sentido.

Motivación¹²: sin perjuicio del examen material que se abordará más adelante sobre la motivación del decreto examinado, para el Ministerio Público este requisito se cumple de manera expresa y suficiente. Se advierte que contiene una motivación expresa en la que se exponen los fundamentos constitucionales y fácticos que sustentan su expedición, así como la finalidad de las medidas tributarias adoptadas y su vinculación con el estado de emergencia económica y social declarado mediante el Decreto 1390 de 2025.

En efecto, en la parte considerativa se explican las circunstancias que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y señala que tales hechos generaron una presión fiscal significativa y la necesidad de obtener ingresos adicionales para atender obligaciones asociadas a la crisis. Asimismo, se expone que los recursos ordinarios previstos en el Presupuesto General de la Nación resultan insuficientes para afrontar dichas contingencias, razón por la cual se acude a la habilitación constitucional prevista en el artículo 215 de la Constitución Política para adoptar medidas tributarias de carácter extraordinario.

De esta manera, el decreto identifica el objeto de las disposiciones fiscales implementadas, su vigencia temporal y su destinación a la atención de las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia, estableciendo la relación entre las medidas adoptadas y la situación excepcional que se pretende conjurar.

Delimitación temporal: se cumple con este requisito, en tanto se constata que el Decreto fue expedido el 29 de diciembre de 2025, es decir, dentro del término de la Emergencia Económica y Social, pues esta se declaró el 22 de diciembre de 2025, por un término de 30 días calendario, contados a partir de la vigencia del decreto.

Delimitación territorial: el ministerio Público advierte que el Decreto cumple con esta exigencia, en la medida en que desarrolla el estado de emergencia económica y social declarado mediante el Decreto 1390 de 2025, tiene lugar en todo el territorio nacional. En consecuencia, las medidas tributarias adoptadas en el decreto bajo examen tienen

¹⁰ Expediente digital RE-388, anexos a la respuesta rendida por el Gobierno nacional el 23 de enero de 2026. Pg. 67-68. En los anexos allegados ante la Corte se encuentra el Decreto 1236 del 20 de noviembre de 2025, por medio del cual se encarga al señor Roberto Andrés Idárraga Franco como ministro de Justicia y del Derecho. Conforme al Acta No. 1788, ese 20 de noviembre el citado funcionario se posesionó en el cargo en mención.

¹¹ Expediente digital RE-388, anexos a la respuesta rendida por el Gobierno nacional el 23 de enero de 2026. Pg. 33-34. El Decreto 0877 del 5 de agosto de 2025, por el cual se acepta una renuncia y se encarga a la señora Irene Vélez Torres, a fin de que ejerza funciones como ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sin desprenderse de las funciones propias de su cargo como directora general de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). El mismo día se llevó a cabo la posesión en el precitado cargo, según da cuenta el Acta No. 1488.

¹² En este punto del análisis no es necesario estudiar la suficiencia de la motivación, pues dicho análisis se realizará en la etapa del examen material del decreto.

ámbito de aplicación nacional, en coherencia con la extensión territorial de la declaratoria.

Remisión a la Corte Constitucional¹³: este requisito también se encuentra cumplido, toda vez que el 13 de enero de 2026, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió copia auténtica de ese cuerpo normativo, es decir, al día hábil siguiente posterior a su expedición.

Así las cosas, el Decreto Legislativo 1474 de 2025 satisface los requisitos formales previstos en el artículo 214 superior y en la LEEE, por lo que a continuación se procederá a verificar el cumplimiento de los requisitos materiales.

2. Análisis de los presupuestos materiales del Decreto Legislativo 1474 de 2025

A partir de las exigencias previstas en la Constitución y en la Ley Estatutaria de los Estados Excepción, la Corte ha sistematizado los requisitos materiales que deben acreditar los decretos legislativos de desarrollo, a través de la aplicación de los juicios señalados en el acápite (A) sobre los estados de excepción.

Para efectos del presente análisis, el examen de los juicios de finalidad y conexidad material, motivación suficiente y conexidad material interna, así como los juicios de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad se abordarán de manera conjunta, en la medida en que se trata de criterios generales que permiten verificar, la relación entre las medidas adoptadas y la situación excepcional que motivó la declaratoria del estado de emergencia económica y social.

Posteriormente, el análisis se desarrollará respecto de los demás juicios aplicables en particular los de no contradicción específica, incompatibilidad, necesidad y proporcionalidad, atendiendo a la naturaleza de cada medida tributaria.

i. Juicios de finalidad y conexidad material externa de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 1474 de 2025

El juicio de finalidad exige verificar que las medidas adoptadas estén directa y específicamente encaminadas a conjurar las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción y a impedir la extensión de sus efectos; y, por otro lado, el juicio de conexidad material externa que exige la existencia de una relación entre las medidas y los hechos que dieron lugar a la declaratoria excepcional.

El Gobierno nacional, mediante el Decreto Legislativo 1390 de 2025, declaró el estado de emergencia económica al advertir la configuración de una perturbación grave e inminente del orden económico, derivada de una coyuntura fiscal caracterizada por restricciones severas de liquidez, incremento sostenido de obligaciones inaplazables y limitaciones estructurales del Presupuesto General de la Nación para atender compromisos constitucionales y legales. En la parte motiva del decreto declaratorio se expuso que la ausencia de fuentes adicionales de financiación comprometía la continuidad en la prestación de servicios públicos esenciales, el cumplimiento de obligaciones derivadas de decisiones judiciales y la estabilidad macroeconómica del Estado¹⁴.

¹³ Expediente digital RE-388, anexos documentales a la respuesta rendida por el Gobierno nacional el 13 de enero de 2026.

¹⁴ Decreto 1390 de 2025, considerando 9.

En ese contexto, el Ejecutivo advirtió que la situación no podía ser afrontada exclusivamente mediante los instrumentos ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico, pues la estructura del presupuesto vigente y las rigideces del gasto impedían una reorientación inmediata de recursos sin afectar componentes sensibles del gasto público social. De ahí que se anunciara la adopción de medidas tributarias extraordinarias como mecanismo idóneo para allegar ingresos adicionales en el corto plazo¹⁵.

El Decreto Legislativo 1474 de 2025 se inserta precisamente en ese marco, en tanto crea fuentes transitorias de recaudo que permitan atender la coyuntura fiscal excepcional descrita en el Decreto Legislativo 1390 de 2025 e impedir la profundización de sus efectos sobre el orden económico. No se trata de una reforma estructural permanente del sistema tributario ni de una modificación ajena al ámbito material de la declaratoria, sino de la implementación de instrumentos fiscales temporales destinados a generar ingresos corrientes dentro de la vigencia fiscal correspondiente.

Desde la perspectiva del juicio de finalidad, las medidas adoptadas se dirigen directamente a la obtención de recursos adicionales para enfrentar la situación excepcional que motivó la declaratoria del estado de emergencia. El incremento del recaudo tributario, en un escenario de insuficiencia presupuestal y amenaza de incumplimiento de obligaciones estatales, constituye un medio adecuado para conjurar las causas que dieron lugar a la declaratoria e impedir la extensión de sus efectos. La finalidad recaudatoria de las medidas es eficaz al objetivo de estabilización económica y social expuesto por el Ejecutivo.

En cuanto a la conexidad material externa, se advierte que el Decreto Legislativo mantiene un vínculo sustancial con las razones que sustentaron la declaratoria. En el decreto declaratorio se identificó la necesidad de adoptar medidas de carácter tributario y presupuestal para superar la crisis fiscal descrita. El decreto de desarrollo concreta esa habilitación constitucional al diseñar instrumentos fiscales específicos orientados a cerrar la brecha entre los recursos disponibles y las necesidades extraordinarias de gasto.

Así, el nexo entre ambos decretos se expresa en la coherencia entre la causa invocada, la perturbación grave del orden económico, derivada de la insuficiencia de ingresos, y el medio adoptado, la creación o modificación temporal de tributos destinados a incrementar el recaudo. Las medidas previstas en el Decreto 1474 constituyen, por tanto, la materialización normativa de la respuesta fiscal anunciada en el decreto declaratorio.

En consecuencia, el Ministerio Público estima que el Decreto Legislativo 1474 de 2025 cumple con los juicios de finalidad y conexidad material externa, en tanto las disposiciones tributarias adoptadas se encuentran directa y específicamente encaminadas a conjurar las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia económica y social y a impedir la extensión de sus efectos, dentro del ámbito material habilitado por el Decreto 1390 de 2025.

¹⁵ Decreto 1390 de 2025, considerando 28.

En todo caso, la constitucionalidad de las medidas estará condicionada a la decisión que se adopte en el RE-387; si se declara la constitucionalidad del decreto que declaró el estado de emergencia, las medidas bajo análisis se deben destinar exclusivamente al recaudo de recursos necesarios para atender la crisis del sector salud.

ii. Juicios conexidad material interna y motivación suficiente

El juicio de conexidad material interna exige verificar, de un lado, la existencia de una relación interna entre las medidas adoptadas y la motivación expuesta en el decreto de desarrollo; y, por otro lado, la motivación suficiente complementa la verificación formal, en tanto permite dilucidar si el presidente presenta razones suficientes para justifica las medidas adoptadas¹⁶.

En primer lugar, sobre la *conexidad material interna* del decreto bajo estudio, encontramos que, el Gobierno nacional, en los considerandos del decreto expone que la perturbación grave e inminente del orden económico se manifiesta en restricciones severas de liquidez, insuficiencia de ingresos corrientes y riesgo cierto de afectación de la ejecución regular del gasto público esencial. En particular, señala que *“la inexistencia de una fuente legalmente habilitada para financiar ingresos adicionales genera una amenaza grave e inminente al orden económico y social, e impide la ejecución regular del gasto público esencial desde el inicio de la vigencia fiscal 2026”*¹⁷. Esta afirmación constituye el núcleo argumentativo que sustenta la adopción de medidas de carácter tributario.

Asimismo, el Ejecutivo indicó que las medidas adoptadas permitirían un recaudo estimado de aproximadamente once (11) billones de pesos, frente a una necesidad total de ingresos cercana a (16,3) billones de pesos identificada en la declaratoria de emergencia económica, lo que evidencia la dimensión cuantitativa del déficit fiscal que se pretende conjurar. Esta afirmación constituye el núcleo argumentativo que sustenta la adopción de medidas de carácter tributario¹⁸.

A partir de ese diagnóstico, el Ejecutivo anunció la necesidad de dictar disposiciones de rango legislativo relacionadas con la obtención de ingresos, tanto en materia de impuestos directos como indirectos, dirigidas a sujetos con mayor capacidad contributiva y a actividades que generan externalidades negativas, en observancia de los principios de equidad, eficiencia y progresividad consagrados en el artículo 363 de la Constitución Política. Asimismo, sostuvo que había adelantado las medidas ordinarias a su alcance, como aplazamientos y recortes presupuestales, el uso de la cláusula de escape de la regla fiscal y un mayor endeudamiento, pero estas resultaban insuficientes para enfrentar la coyuntura fiscal excepcional¹⁹.

Esa motivación general encuentra concreción directa en el articulado del Decreto Legislativo, bajo estudio. En efecto, la ampliación del hecho generador del impuesto sobre las ventas respecto de los juegos de suerte y azar operados por internet, la creación o modificación de gravámenes sobre sectores con alta capacidad contributiva y la adopción de medidas instrumentales para asegurar la eficacia del recaudo responden a los criterios previamente anunciados: ampliación de base

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-466 de 2017.

¹⁷ Decreto 1390 de 2025, considerando 79.

¹⁸ Decreto Legislativo 1474 de 2025. Considerando 13.

¹⁹ Decreto Legislativo 1390 de 2025. Considerando 92.

gravable, fortalecimiento de la progresividad, corrección de externalidades y obtención de ingresos de aplicación inmediata.

Así, no se advierte ruptura entre la parte motiva y la parte resolutive del decreto. Las medidas tributarias no surgen de manera aislada o desvinculada del diagnóstico fiscal expuesto por presidencia, sino que constituyen la respuesta normativa directa a la insuficiencia de ingresos identificada por el Gobierno nacional. La conexidad material interna se verifica, entonces, en la coherencia entre la justificación expuesta y el contenido normativo adoptado.

En segundo lugar, en lo que respecta a la *motivación suficiente*, el Decreto no contiene disposiciones que suspendan o restrinjan directamente derechos fundamentales, por lo que la carga argumentativa no es intensificada. No obstante, el decreto sí identifica con claridad la situación excepcional que motiva su expedición, la insuficiencia de mecanismos ordinarios, la habilitación constitucional para modificar o crear tributos y la finalidad fiscal concreta perseguida²⁰.

Adicionalmente, el Ejecutivo incluyó estimaciones de recaudo y criterios de selección de las medidas adoptadas, tales como la búsqueda de fuentes que no afectaran desproporcionadamente a los sectores más vulnerables, que no generaran distorsiones macroeconómicas significativas y que permitieran incrementar los ingresos corrientes en el menor tiempo posible. Estas consideraciones permiten advertir que la decisión estuvo precedida de una valoración fiscal y económica y no obedece a una determinación arbitraria.

Teniendo en cuenta que el decreto ofrece razones explícitas, coherentes y verificables que permiten comprender el alcance de las medidas adoptadas, el Ministerio Público estima que el Decreto Legislativo 1474 de 2025 satisface los juicios de conexidad material interna y motivación suficiente exigidos por el ordenamiento constitucional.

En todo caso, la constitucionalidad de las medidas estará condicionada a la decisión que se adopte en el RE-387; si se declara la constitucionalidad del decreto que declaró el estado de emergencia, las medidas bajo análisis se deben destinar exclusivamente al recaudo de recursos necesarios para atender la crisis del sector salud.

iii. Juicios de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad

El juicio de ausencia de arbitrariedad exige verificar que las disposiciones adoptadas no vulneren prohibiciones constitucionales, no afecten el núcleo esencial de los derechos fundamentales ni alteren el funcionamiento regular de las ramas del poder público. Por su parte el juicio de intangibilidad exige que no se restrinjan derechos que la Constitución considera “intocables” ni se debiliten los mecanismos judiciales destinados a su protección.

Las disposiciones contenidas en el decreto se circunscriben a la creación y modificación temporal de tributos, así como la adopción de medidas instrumentales orientadas a garantizar su recaudo. Si bien tales determinaciones inciden en el ámbito patrimonial de los contribuyentes, no suprimen ni suspenden derechos

²⁰ Decreto Legislativo 1390 de 2025. Considerando 58.

fundamentales, ni interfieren en garantías que, por mandato constitucional y estatutario, resultan intangibles incluso en estados de excepción.

Por el contrario, el propósito declarado del Decreto Legislativo 1474 de 2025 es obtener recursos adicionales que permitan atender la perturbación grave e inminente del orden económico y social descrita en el Decreto 1390 de 2025, evitando que la insuficiencia de ingresos comprometa la ejecución del gasto público esencial y la prestación de servicios fundamentales a cargo del Estado. Desde esa perspectiva, las medidas adoptadas no buscan restringir el ejercicio de derechos constitucionales, sino precisamente preservar su goce efectivo.

De igual manera, el decreto no interrumpe el funcionamiento normal de las ramas del poder público ni suprime o modifica los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento. Aunque en este caso el Gobierno ejerce una potestad impositiva que, en el régimen ordinario, corresponde al Congreso de la República, dicha habilitación encuentra fundamento expreso en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

En consecuencia, el ejercicio excepcional de la función legislativa en materia tributaria no supone una ruptura del principio de separación de poderes, sino la activación de un mecanismo constitucional diseñado precisamente para hacer frente a situaciones extraordinarias.

En relación con el principio de representación popular de los tributos, debe recordarse que, aunque en el régimen ordinario rige la máxima “*no taxation without representation*”²¹, en los estados de excepción el constituyente autorizó al Ejecutivo para imponer contribuciones fiscales o modificar tributos existentes sin acudir al trámite legislativo ordinario. En el caso *sub examine*, el decreto expone las razones fiscales que sustentan la necesidad de acudir a instrumentos tributarios temporales, lo que permite superar el eventual déficit democrático que supone el ejercicio excepcional de esta potestad.

En consecuencia, el Ministerio Público no encuentra que el Decreto Legislativo 1474 de 2025 incurra en arbitrariedad ni vulnere derechos intangibles, ni que afecte el funcionamiento esencial de las ramas del poder público o de la administración de justicia. Por el contrario, las disposiciones examinadas se enmarcan en la habilitación constitucional excepcional y se orientan a la protección del orden económico y social comprometido.

En todo caso, la constitucionalidad de las medidas estará condicionada a la decisión que se adopte en el RE-387; si se declara la constitucionalidad del decreto que declaró el estado de emergencia, las medidas bajo análisis se deben destinar exclusivamente al recaudo de recursos necesarios para atender la crisis del sector salud.

iv. Juicio de no discriminación

Por su parte, el juicio de no discriminación exige que no se establezcan tratos diferenciados injustificados.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C- 431 de 2025.

En ese sentido, el Ministerio Público encuentra que las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 1474 de 2025 no incorporan criterios de diferenciación basados en categorías sospechosas ni establecen tratos discriminatorios por razones de raza, sexo, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica u otra condición constitucionalmente protegida.

Las disposiciones contenidas en el decreto introducen gravámenes o modificaciones tributarias cuya aplicación se determina a partir de criterios objetivos y generales, tales como la realización de determinadas actividades económicas, la pertenencia a sectores con determinada capacidad contributiva o la ejecución de actos jurídicos de alto valor económico. Tales criterios responden a la estructura técnica de los tributos y se fundamentan en parámetros propios del sistema fiscal, como la capacidad contributiva, la progresividad y la eficiencia en el recaudo.

Si bien, las medidas pueden implicar cargas diferenciadas para ciertos sectores económicos o contribuyentes específicos, esa diferenciación no es arbitraria ni irrazonable, sino que obedece a criterios objetivos vinculados con la finalidad recaudatoria del decreto y con los principios constitucionales que rigen el sistema tributario, particularmente los principios de equidad, eficiencia y progresividad consagrados en el artículo 363 de la Constitución Política. En consecuencia, no se advierte la imposición de tratos desiguales injustificados ni la afectación a grupos históricamente discriminados.

En ese sentido, el Decreto Legislativo 1474 de 2025 supera el juicio de no discriminación, al no incorporar categorías prohibidas ni establecer privilegios o cargas fundadas en factores constitucionalmente inadmisibles.

En todo caso, la constitucionalidad de las medidas estará condicionada a la decisión que se adopte en el RE-387; si se declara la constitucionalidad del decreto que declaró el estado de emergencia, las medidas bajo análisis se deben destinar exclusivamente al recaudo de recursos necesarios para atender la crisis del sector salud.

A continuación, como se indicó iniciando el literal C, el análisis de los juicios se realiza de forma independiente por cada una de las medidas. En particular, se examinarán los juicios de no contradicción específica, incompatibilidad, necesidad y proporcionalidad.

El juicio de no contradicción específica supone constatar que el decreto no desconozca disposiciones constitucionales, mientras que el juicio de incompatibilidad requiere que la eventual suspensión de normas ordinarias esté debidamente justificada en su contradicción con la situación excepcional.

El juicio de necesidad comprende una doble dimensión: fáctica, en cuanto exige verificar la idoneidad de la medida para atender la crisis, y jurídica, en la medida en que demanda comprobar que las herramientas ordinarias resultaban insuficientes para alcanzar los fines perseguidos.

Por su parte, el juicio de proporcionalidad impone examinar que las medidas constituyan una respuesta equilibrada frente a la gravedad de los hechos que dieron lugar al estado de excepción y que no impongan restricciones excesivas a derechos o intereses constitucionales.

- **IMPUESTOS SOBRE LAS VENTAS (IVA) (ARTÍCULOS 1, 2, 3, 7)**

Los artículos 1, 2, 3 y 7 del Decreto Legislativo 1474 de 2025 introducen ajustes específicos al régimen del impuesto sobre las ventas (IVA).

En particular, el **artículo 1** somete determinados bienes previamente sujetos al impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares a la tarifa general del IVA del 19%, integrando su gravamen al hecho generador ya previsto en el régimen general del impuesto, esto es, la venta, importación o comercialización de bienes gravados. La tarifa se establece de manera expresa y la base gravable se rige por las reglas ordinarias del Estatuto Tributario, lo cual no constituye una delegación normativa sino la aplicación del régimen estructural existente.

De igual forma, el **artículo 2** define de manera expresa el hecho generador respecto de los juegos de suerte y azar operados exclusivamente por internet, al establecer que el impuesto se causa sobre el depósito en dinero realizado por el usuario para participar en la actividad de juego. La disposición fija la base gravable, la tarifa aplicable correspondiente a la general del impuesto, identifica a los responsables y determina el criterio de territorialidad, sin que alguno de estos elementos haya sido diferido a reglamentación administrativa.

Por su parte, el **artículo 3** introduce un ajuste en el tratamiento exceptivo previsto en el artículo 428 del Estatuto Tributario relativo a determinadas importaciones, delimitándolo de manera cuantitativa y temporal. Esta modificación constituye una alteración expresa del régimen legal vigente y no una remisión abierta a la administración.

Finalmente, el **artículo 7** regula aspectos de aplicación o recaudo respecto de determinados bienes, sin alterar los elementos esenciales del tributo ni introducir delegaciones incompatibles con el principio de legalidad.

i. Juicio no contradicción específica e incompatibilidad

El presente análisis se realiza frente al marco constitucional que habilita la imposición de los tributos, en especial, artículos 338 sobre legalidad tributaria; 359, referido a la destinación específica; y, 363 relacionado con los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Este parámetro aplica para situaciones de normalidad y excepcionalidad.

En primer lugar, no se advierte vulneración del artículo 338 de la Constitución, en tanto los elementos esenciales del tributo fueron definidos directamente por el Legislador extraordinario. Los artículos examinados determinan el hecho generador, la base gravable, la tarifa y los sujetos responsables, sin delegar tales aspectos a la Administración ni establecer remisiones indeterminadas. En consecuencia, no se configura una contradicción específica con el principio de legalidad tributaria.

Cabe precisar que el impuesto sobre las ventas ha sido caracterizado por la jurisprudencia constitucional como un gravamen al consumo, de orden nacional, naturaleza indirecta y estructurado bajo el sistema del valor agregado, que grava el mayor valor incorporado en cada etapa del ciclo económico hasta llegar al consumidor final. Se trata de un impuesto plurifásico que opera mediante el mecanismo de

descuento del impuesto pagado en etapas anteriores, lo que asegura que la carga recaiga finalmente sobre el consumo y no sobre la producción. Desde esta perspectiva, el Decreto Legislativo 1474 de 2025 no introduce un tributo nuevo dentro del sistema fiscal, sino que incorpora ajustes dentro de la estructura técnica preexistente del IVA, particularmente mediante la ampliación de determinados supuestos del hecho generador, la modificación de tratamientos exceptivos y la precisión de reglas de aplicación.

Desde esta perspectiva estructural, no se advierte omisión de los elementos esenciales del tributo, indeterminación del hecho generador ni delegación indebida al reglamento. Tampoco se identifica una alteración que desnaturalice el diseño técnico del impuesto sobre las ventas.

En segundo lugar, tampoco se evidencia desconocimiento del artículo 363 superior. La ampliación del hecho generador del impuesto sobre las ventas y la modificación de tratamientos exceptivos constituyen decisiones de política fiscal que, en sí mismas, no están prohibidas por la Constitución. Las medidas no introducen distinciones fundadas en categorías sospechosas ni establecen tratamientos abiertamente arbitrarios, de modo que no se configura una contradicción directa con los principios de equidad, eficiencia o progresividad en su dimensión estructural.

En tercer lugar, en relación con el artículo 359 de la Constitución, la destinación específica de los recursos recaudados se enmarca en el régimen propio de los estados de excepción, en el cual el Gobierno se encuentra habilitado para establecer contribuciones fiscales destinadas a conjurar la crisis. No se advierte, por tanto, una oposición manifiesta a dicha disposición constitucional.

De igual manera, las disposiciones examinadas no suspenden derechos intangibles, no restringen el núcleo esencial de derechos fundamentales ni alteran el funcionamiento ordinario de las ramas del poder público. Desde esta perspectiva, no se configura contradicción específica con límites materiales expresos de la Constitución.

Por su parte, los artículos 1 y 2 introducen modificaciones temporales al régimen ordinario del impuesto sobre las ventas, particularmente mediante la inaplicación de expresiones contenidas en el artículo 420 del Estatuto Tributario y el ajuste de determinados tratamientos exceptivos. Estas medidas implican una alteración del régimen legal vigente; sin embargo, dicha modificación fue expresamente señalada en el texto del decreto y delimitada temporalmente.

Adicionalmente, en la parte considerativa del decreto se expuso que la ampliación de la base gravable del IVA constituye un mecanismo para obtener recursos adicionales necesarios para atender la situación excepcional que dio lugar a la declaratoria del estado de emergencia. De este modo, la incompatibilidad entre el régimen ordinario y la medida adoptada fue explicitada y justificada en términos de la necesidad de recaudo extraordinario.

En consecuencia, desde la perspectiva conjunta del juicio de no contradicción específica e incompatibilidad, no se advierte que los artículos 1, 2, 3 y 7 del Decreto 1474 de 2025 incurran en una oposición directa a normas constitucionales ni que

hayan suspendido disposiciones legales sin motivación suficiente sobre su incompatibilidad con el estado de excepción.

En todo caso, la constitucionalidad de las medidas estará condicionada a la decisión que se adopte en el RE-387; si se declara la constitucionalidad del decreto que declaró el estado de emergencia, la medida bajo análisis debe destinar exclusivamente al recaudo de recursos necesarios para atender la crisis del sector salud.

ii. Juicio de necesidad

En cuanto a la necesidad fáctica, resulta pertinente resaltar la inexistencia o insuficiencia de otras medidas de financiamiento que pudieran resultar efectivas para contrarrestar la crisis fiscal descrita en el decreto declaratorio. Así mismo, recordar que el Gobierno demostró que los medios económicos ordinarios disponibles resultaban insuficientes para atender de manera inmediata las obligaciones estatales comprometidas por la situación excepcional.

Desde esta perspectiva, la ampliación de la base gravable del impuesto sobre las ventas mediante los artículos 1, 2, 3 y 7 del Decreto 1474 de 2025 constituye un mecanismo idóneo para generar ingresos corrientes en el corto plazo. El IVA es un tributo con infraestructura administrativa plenamente operativa, con sistemas de declaración y recaudo consolidados, lo que permite que cualquier ampliación del hecho generador produzca efectos fiscales inmediatos sin requerir la creación de nuevos procedimientos ni la implementación de estructuras institucionales adicionales. La utilización de un impuesto existente, técnicamente estructurado y de aplicación periódica, permite canalizar recursos con mayor celeridad que la creación de un gravamen completamente nuevo.

Adicionalmente, el decreto precisa que los recursos obtenidos serán destinados a atender las necesidades de gasto vinculadas a la superación de la crisis que dio lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, en concordancia con las obligaciones constitucionales del Estado en materia de prestación de servicios públicos esenciales y garantía de derechos fundamentales. La adopción de medidas específicas para obtener y canalizar recursos hacia la atención inmediata de dichas necesidades resulta, en principio, compatible con la exigencia constitucional de conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

En cuanto a la necesidad jurídica, si bien el Congreso conserva la competencia ordinaria en materia tributaria, el procedimiento legislativo ordinario implica etapas deliberativas que, por su naturaleza, no garantizan una respuesta inmediata frente a una situación calificada por el Ejecutivo como grave e inminente.

Frente a este aspecto, es necesario reiterar que la Procuraduría, dentro del expediente RE-387, señaló que el Gobierno nacional explicó suficientemente la imposibilidad de atender la crisis fiscal a través de las medidas ordinarias que tuvo a su alcance para conjurar las afectaciones producto de la obligación de pago de la equiparación de la UPC en el sector salud, y para la consecución de esos recursos por la suma de \$3,3 billones de pesos requeridos, cuyo giro se ve obstaculizado por la iliquidez actual. Y en dicha oportunidad se hizo énfasis en que la emergencia debería ser declarada constitucional únicamente en relación con dicho hecho. Es en este contexto en el que se justifica, en criterio del Ministerio Público, la adopción de medidas transitorias

orientadas exclusivamente a lograr el recaudo que se requiere para superar esa situación.

La decisión de ampliar temporalmente el hecho generador de un impuesto ya existente, en lugar de crear una carga estructural permanente o introducir modificaciones profundas al sistema tributario, evidencia que el Ejecutivo optó por un mecanismo que, dentro del margen excepcional, resulta menos disruptivo y más eficiente desde el punto de vista recaudatorio. No se advierte, *prima facie*, la existencia de un instrumento ordinario que hubiera permitido alcanzar con igual eficacia y oportunidad el mismo nivel de ingresos adicionales requeridos para atender la coyuntura fiscal descrita.

En consecuencia, respecto de los artículos 1, 2, 3 y 7 del Decreto 1474 de 2025, la ampliación del impuesto sobre las ventas supera el juicio de necesidad en sus dimensiones fáctica y jurídica, en la medida en que constituye un instrumento idóneo, oportuno y funcionalmente adecuado para obtener recursos inmediatos en un contexto de urgencia fiscal, sin que se evidencie la disponibilidad de mecanismos ordinarios equivalentes que permitieran alcanzar el mismo resultado con igual eficacia temporal.

En todo caso, la constitucionalidad de las medidas estará condicionada a la decisión que se adopte en el RE-387; si se declara la constitucionalidad del decreto que declaró el estado de emergencia, la medida bajo análisis debe destinar exclusivamente al recaudo de recursos necesarios para atender la crisis del sector salud.

iii. Juicio de proporcionalidad

El análisis relativo a la intensidad de la carga tributaria y su razonabilidad frente a los fines perseguidos corresponde al juicio de proporcionalidad

En primer lugar, desde la perspectiva de la idoneidad, la ampliación de la base gravable del impuesto sobre las ventas guarda una relación directa con la finalidad de fortalecer los ingresos corrientes del Estado en un contexto de restricción fiscal. El incremento del recaudo mediante un tributo indirecto ya existente constituye un medio apto para contribuir a la superación de la coyuntura descrita por el Ejecutivo.

En segundo lugar, las medidas adoptadas no aparecen como desproporcionadas si se comparan con otras alternativas posibles dentro del margen de configuración tributaria. La decisión de ampliar temporalmente el hecho generador del IVA, en lugar de crear un impuesto completamente nuevo o incrementar de manera generalizada la tarifa del tributo, evidencia que el Ejecutivo optó por un mecanismo que aprovecha la estructura existente del sistema tributario y minimiza distorsiones adicionales.

En tercer lugar, desde la perspectiva de la proporcionalidad en sentido estricto, debe evaluarse si la carga impuesta resulta excesiva frente a los beneficios constitucionales perseguidos. En el caso de los artículos examinados, las medidas no introducen tarifas extraordinarias ni confiscatorias, sino que aplican la tarifa general vigente del impuesto sobre las ventas o ajustan tratamientos exceptivos previamente existentes. No se grava la totalidad de los ingresos de los contribuyentes, sino actos específicos de consumo o actividades económicas determinadas, lo cual es consistente con la naturaleza indirecta del tributo.

Asimismo, las disposiciones tienen carácter transitorio y se insertan dentro del régimen general del IVA, sin alterar estructuralmente su diseño técnico. La medida no afecta bienes de primera necesidad ni introduce cargas que, en abstracto, comprometan el mínimo vital o el núcleo esencial de derechos fundamentales. Tampoco se advierte que la ampliación del gravamen recaiga de manera exclusiva o selectiva sobre grupos históricamente vulnerables.

Por otra parte, el beneficio constitucional perseguido, la obtención de recursos para evitar la afectación del gasto público esencial y conjurar la perturbación del orden económico, reviste una importancia significativa dentro del marco del estado de excepción. En ese contexto, la carga adicional derivada de la ampliación del IVA no aparece como desmedida frente a la finalidad constitucional que se pretende proteger.

En consecuencia, los artículos 1, 2, 3 y 7 del Decreto 1474 de 2025 superan el juicio de proporcionalidad, en la medida en que constituyen una respuesta razonable y equilibrada frente a la gravedad de la situación fiscal descrita, sin imponer restricciones excesivas o irrazonables a los contribuyentes.

A partir del análisis precedente, el Ministerio concluye que los artículos 1, 2, 3 y 7 del Decreto Legislativo 1474 de 2025 satisfacen los juicios de no contradicción específica e incompatibilidad, necesidad y proporcionalidad exigidos en el control constitucional de los decretos legislativos dictados en estados de excepción. Las disposiciones examinadas no desconocen normas constitucionales ni suspenden el régimen legal sin justificación suficiente, responden a la necesidad de obtener recursos inmediatos para atender la situación excepcional descrita en el decreto declaratorio y establecen una carga tributaria razonable dentro de la estructura existente del impuesto sobre las ventas. En consecuencia, las medidas se ajustan, *prima facie*, a los parámetros constitucionales aplicables en el marco del estado de emergencia económica.

En todo caso, la constitucionalidad de las medidas estará condicionada a la decisión que se adopte en el RE-387; si se declara la constitucionalidad del decreto que declaró el estado de emergencia, la medida bajo análisis debe destinar exclusivamente al recaudo de recursos necesarios para atender la crisis del sector salud.

- IMPUESTO AL CONSUMO, ARTÍCULOS 15,16,17,18 y 19

El artículo 15 del Decreto Legislativo 1474 de 2025 introduce modificaciones en la estructura del impuesto al consumo aplicable a licores, vinos, aperitivos y similares. En particular, la disposición establece ajustes en los componentes del tributo, definiendo reglas relacionadas con el hecho generador asociado a la producción, introducción o comercialización de estos productos en el territorio nacional, la base gravable correspondiente al valor o volumen del bien gravado, las tarifas aplicables y los sujetos responsables del impuesto.

Los artículos 16, 17, 18 y 19 del Decreto Legislativo 1474 de 2025 regulan modificaciones al impuesto al consumo aplicable a cigarrillos, tabaco elaborado y sus derivados. Estas disposiciones precisan los elementos estructurales del tributo, manteniendo como hecho generador la producción, introducción o importación de dichos productos para su distribución, venta o consumo en el territorio nacional.

En cuanto a los sujetos responsables, el impuesto recae sobre los productores, importadores o introductores de estos bienes, quienes deben liquidar y pagar el gravamen conforme a las reglas establecidas. La base gravable se determina a partir de parámetros objetivos asociados al producto gravado, particularmente el número de unidades comercializadas o el valor correspondiente según la categoría del bien, y las tarifas del impuesto se fijan o modifican expresamente en las disposiciones analizadas para cada tipo de producto comprendido dentro del régimen.

De esta manera, los artículos referidos establecen ajustes en la estructura tarifaria y en las reglas de determinación del impuesto al consumo de cigarrillos, tabaco elaborado y sus derivados, dentro del sistema de impuestos selectivos al consumo vigente.

i. Juicio de no contradicción específica, incompatibilidad y proporcionalidad

En el caso de los artículos 15 a 19 del Decreto Legislativo 1474 de 2025, la medida resulta proporcional en la medida en que no suprime ni altera la titularidad de la renta territorial derivada del impuesto al consumo, ni modifica la participación que corresponde a los departamentos dentro de este esquema de financiación.

Como se explicó previamente, el impuesto al consumo corresponde a una renta nacional cedida a los departamentos. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional²² señala que, se trata de rentas nacionales cedidas, esto es, ingresos cuya fuente normativa es nacional, pero cuyo producto ha sido atribuido por el Legislador a las entidades territoriales como mecanismo para la financiación del ejercicio de sus competencias. Desde esta perspectiva, se trata de recursos exógenos del ente territorial, cuya existencia y alcance dependen de la decisión normativa del Legislador nacional²³, en este caso del Legislador extraordinario.

La intervención normativa del Gobierno nacional sobre la estructura del tributo no implica una alteración de la naturaleza del impuesto ni una supresión de la titularidad territorial de la renta cedida. En efecto, la participación fiscal correspondiente a los departamentos dentro del esquema ordinario del impuesto al consumo se mantiene, mientras que el decreto examinado se limita a introducir un incremento excepcional y temporal en el marco de las facultades tributarias extraordinarias ejercidas durante el estado de emergencia económica. Es ese incremento, el que se destinará al orden nacional, sin afectar las rentas que perciben actualmente las entidades territoriales. En este contexto, la medida no priva a las entidades territoriales de la administración de sus recursos ni vacía el contenido esencial de su autonomía fiscal (artículo 287), en la medida en que el impuesto mantiene su configuración general dentro del sistema de financiación territorial.

Bajo esta lógica, la modificación introducida por el decreto no implica una reducción de los ingresos que actualmente perciben los departamentos por concepto del impuesto al consumo. El esquema previsto mantiene intacto el nivel de recaudo que históricamente corresponde a las entidades territoriales y se limita a indicar que el excedente generado por los puntos adicionales incorporados mediante la medida excepcional sea transferido a la Nación. De esta manera, la intervención normativa no

²² Corte Constitucional. Sentencia C- 958 de 1999

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-204 de 2016.

recae sobre recursos que ya integran el patrimonio fiscal territorial, sino sobre un incremento extraordinario del tributo diseñado específicamente para atender la coyuntura económica que motivó la declaratoria del estado de emergencia, para lo cual ordena que los recursos producto del incremento sean redirigidos.

Esto resulta determinante para el examen de proporcionalidad, pues demuestra que la medida no vacía el contenido de la autonomía fiscal territorial ni afecta la capacidad financiera ordinaria de los departamentos. Por el contrario, preserva el flujo de ingresos previamente reconocido por el Legislador y limita la intervención estatal a la destinación del aumento excepcional del recaudo. En este sentido, la carga que eventualmente se proyecta sobre la autonomía territorial es limitada y razonable frente al objetivo constitucional de obtener recursos adicionales para enfrentar la crisis económica descrita en el decreto declaratorio.

Al no afectar la titularidad de la renta cedida, preservar los ingresos ordinarios de los departamentos y limitar la intervención estatal al excedente generado por la modificación excepcional del tributo, la medida prevista en los artículos 15 a 19 del Decreto Legislativo 1474 de 2025 constituye una respuesta equilibrada frente a la finalidad perseguida por la declaratoria.

Adicionalmente, no se observa una vulneración del artículo 338 de la Constitución ni una desnaturalización del diseño del impuesto al consumo toda vez que, el Legislador extraordinario definió expresamente el hecho generador, consistente en la producción, importación o comercialización de los bienes allí señalados; establece la base gravable, ya sea mediante un componente específico por unidad o un componente *ad valorem* sobre el precio de venta; fija las tarifas correspondientes; e identifica los sujetos responsables del impuesto. No se advierte que alguno de estos elementos haya sido dejado a la reglamentación administrativa ni que exista indeterminación que impida la aplicación clara de la obligación tributaria. Así mismo, las disposiciones delimitan temporalmente su vigencia y precisan los supuestos de hecho que activan el gravamen, lo cual permite concluir, prima facie, que no existe omisión estructural en la configuración del tributo.

De manera complementaria, tampoco se advierte contradicción con el artículo 362 superior que establece que los bienes y rentas tributarias, no tributarias y la derivada de la explotación de monopolios de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva y gozan de la misma protección que la propiedad privada, precisando que los impuestos departamentales y municipales no pueden ser trasladados a la Nación salvo en caso de guerra exterior. Sobre esta disposición, la Corte Constitucional²⁴ ha precisado que, una vez los recursos han ingresado al patrimonio territorial, adquieren una protección reforzada frente a injerencias del poder central, lo cual constituye un límite material incluso frente al ejercicio de facultades excepcionales.

En el caso bajo examen, el decreto no desconoce la titularidad de los departamentos sobre los recursos que les han sido cedidos ni dispone la apropiación de ingresos que ya forman parte de su patrimonio fiscal. Por el contrario, la medida se circunscribe a establecer ajustes en la estructura del tributo dentro de un régimen excepcional orientado a la obtención de recursos adicionales para enfrentar la crisis económica invocada en el decreto declaratorio. De esta manera, no se configura una afectación

²⁴ Ibid.

directa de la propiedad fiscal territorial protegida por el artículo 362 superior, pues los ingresos que integran el patrimonio fiscal departamental permanecen inalterados y continúan siendo percibidos por las entidades territoriales en los términos previstos por el régimen ordinario, limitándose la intervención normativa al tratamiento del incremento excepcional incorporado por el decreto legislativo²⁵.

En consecuencia, desde la perspectiva del juicio de no contradicción específica e incompatibilidad no se encuentra que los artículos 15 a 19 del Decreto Legislativo 1474 de 2025 vulneren los artículos 287, 338 y 362 de la Constitución Política. Desde la perspectiva del juicio de proporcionalidad, la Procuraduría considera que la intervención normativa resulta razonable y proporcional frente a los objetivos de obtención de recursos adicionales para enfrentar la situación excepcional que motivó el estado de excepción.

En todo caso, la constitucionalidad de las medidas estará condicionada a la decisión que se adopte en el RE-387; si se declara la constitucionalidad del decreto que declaró el estado de emergencia, la medida bajo análisis debe destinar exclusivamente al recaudo de recursos necesarios para atender la crisis del sector salud.

ii. Juicio de necesidad

Desde la perspectiva de la *necesidad fáctica*, la modificación de la estructura tarifaria del impuesto al consumo de licores, cigarrillos, tabaco y derivados constituye un instrumento idóneo para contribuir a la generación de ingresos públicos adicionales. Se trata de un tributo de recaudo relativamente inmediato, estructurado dentro del sistema fiscal colombiano y con una base gravable consolidada, lo cual permite que los ajustes en su estructura puedan traducirse en recursos fiscales en el corto plazo.

En este sentido, la medida guarda una relación directa con la finalidad del decreto declaratorio de emergencia económica, que se orienta a obtener recursos adicionales para atender la coyuntura fiscal excepcional descrita por el Gobierno nacional. Por tanto, desde la dimensión fáctica, la medida resulta adecuada para contribuir a la pronta obtención de ingresos que permitan enfrentar la situación económica que motivó la declaratoria del estado de emergencia.

Adicionalmente, la medida examinada no implica la creación de un tributo nuevo dentro del sistema fiscal, sino la modificación de un gravamen ya existente cuya estructura normativa es de origen nacional y cuya renta ha sido cedida a los departamentos. Esta circunstancia permite que el ajuste tributario pueda operar eficientemente dentro de un esquema institucional ya consolidado, lo cual refuerza su idoneidad como instrumento fiscal en un contexto de emergencia económica.

Por su parte, desde la perspectiva de la *necesidad jurídica*, tampoco se advierte la existencia de mecanismos ordinarios equivalentes que permitan alcanzar el mismo objetivo con igual eficacia temporal. El Gobierno nacional explicó en la parte considerativa del decreto que había acudido previamente a las herramientas ordinarias disponibles en materia fiscal y presupuestal, pero que estas resultaban insuficientes para enfrentar la magnitud de la perturbación económica y garantizar la

²⁵ Es preciso señalar que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional gozan de la protección constitucional los recursos asignados y que ya han sido recaudados por la entidad territorial correspondiente. Corte Constitucional. Sentencia C-204 de 2016.

disponibilidad oportuna de recursos desde el inicio de la vigencia fiscal correspondiente. En ese contexto, la adopción de medidas tributarias mediante decretos legislativos se presenta como un mecanismo constitucionalmente previsto para obtener ingresos de manera inmediata cuando las herramientas ordinarias no permiten responder con la celeridad requerida por la situación excepcional.

En consecuencia, desde la perspectiva conjunta de la necesidad fáctica y jurídica, la Procuraduría considera que los artículos 15 a 19 del Decreto Legislativo 1474 de 2025 superan el juicio de necesidad, en la medida en que las modificaciones introducidas al impuesto al consumo constituyen un instrumento necesario para contribuir a la obtención de recursos adicionales en el marco de la situación excepcional que motivó la declaratoria del estado de emergencia económica, sin que se advierta la existencia de mecanismos ordinarios equivalentes que permitieran alcanzar el mismo resultado con igual eficacia.

En todo caso, la constitucionalidad de las medidas estará condicionada a la decisión que se adopte en el RE-387; si se declara la constitucionalidad del decreto que declaró el estado de emergencia, la medida bajo análisis debe destinar exclusivamente al recaudo de recursos necesarios para atender la crisis del sector salud.

- IMPUESTOS DE CARÁCTER PROGRESIVO, ARTÍCULOS 4, 5 y 6.

Los artículos 4 y 5 del Decreto Legislativo 1474 de 2025 establecen disposiciones relacionadas con el impuesto al patrimonio, mediante las cuales se introduce un gravamen dirigido a personas naturales y jurídicas con altos niveles de riqueza. De acuerdo con estas disposiciones, el sujeto pasivo del impuesto corresponde a los contribuyentes cuyo patrimonio líquido sea igual o superior a cuarenta mil (40.000) UVT. El hecho generador del tributo se configura por la posesión de dicho patrimonio líquido al primero de enero del respectivo período gravable, determinado conforme a las reglas previstas en el Estatuto Tributario. La base gravable corresponde al valor del patrimonio líquido del contribuyente, esto es, el patrimonio bruto menos las deudas fiscalmente aceptadas. Sobre esta base se aplican las tarifas establecidas por el decreto, estructuradas bajo un esquema progresivo que incrementa la carga fiscal en función del nivel de patrimonio del contribuyente, de manera que el gravamen recae sobre quienes superan el umbral patrimonial definido por la norma. Las disposiciones también prevén reglas relacionadas con la determinación, liquidación y pago del impuesto dentro del sistema tributario vigente.

Por su parte, el artículo 6 del Decreto Legislativo 1474 de 2025 establece una sobretasa aplicable a las entidades del sector financiero contribuyentes del impuesto sobre la renta. En este caso, el sujeto pasivo corresponde a las instituciones pertenecientes a dicho sector económico que determinen renta líquida gravable en el respectivo período fiscal. El hecho generador se vincula a la obtención de dicha renta líquida gravable, que constituye igualmente la base gravable del tributo. Sobre esta base se aplica una sobretasa de quince (15) puntos porcentuales adicionales a la tarifa general del impuesto sobre la renta, lo que implica un incremento temporal en la carga tributaria aplicable a este sector. De esta manera, la medida se configura como un gravamen complementario que se integra a la estructura del impuesto sobre la renta, mediante la definición expresa de sus elementos esenciales y las reglas para su liquidación y recaudo.

- **Impuesto al patrimonio, artículos 4 y 5**

i. Juicio de no contradicción específica e incompatibilidad

El impuesto al patrimonio previsto en dichas disposiciones no desconoce el principio de legalidad tributaria, pues sus elementos esenciales se encuentran expresamente definidos en el decreto objeto de revisión. En efecto, la regulación establece de manera expresa el hecho generador, los sujetos pasivos, la base gravable, el umbral de sujeción y las tarifas aplicables, lo que permite concluir que el tributo se encuentra estructurado conforme a los elementos esenciales exigidos por la Constitución.

Adicionalmente, el Ministerio encuentra que tampoco contraria el artículo 13 superior, en la medida en que el criterio de sujeción se fundamenta en un parámetro objetivo, la cuantía del patrimonio líquido, y no en categorías sospechosas o constitucionalmente prohibidas. Adicionalmente, la estructura del impuesto incorpora un umbral elevado de sujeción, 40.000 UVT, que excluye a la mayoría de la población y concentra la carga fiscal en contribuyentes con mayor capacidad económica, lo que refuerza su coherencia con los principios de equidad y progresividad previstos en el artículo 363 de la Constitución.

No se advierte contradicción con el artículo 58 de la Constitución, ya que el gravamen no implica privación de la propiedad ni afecta su núcleo esencial, sino que constituye una manifestación del deber general de contribuir. En este sentido, el tributo no comporta una transferencia coactiva del patrimonio que vacíe su contenido, sino una carga fiscal derivada del deber constitucional de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado (artículo 95.9). La Corte ha admitido la constitucionalidad de impuestos patrimoniales siempre que respeten la capacidad contributiva y no alcancen niveles confiscatorios, lo cual no se evidencia prima facie en la configuración normativa examinada²⁶.

Asimismo, la medida no desconoce las prohibiciones previstas en los artículos 46 y 50 de la LEEE, pues no suspende derechos fundamentales intangibles, no interrumpe el funcionamiento de las ramas del poder público, ni altera el régimen electoral o judicial. Se trata de una disposición de naturaleza estrictamente fiscal, materia expresamente habilitada por el artículo 215 de la Constitución en estados de emergencia económica.

Desde una perspectiva material, la configuración del impuesto mediante tarifas marginales progresivas refuerza su orientación redistributiva, en la medida en que el porcentaje aplicable aumenta conforme se incrementa el patrimonio gravable, lo cual resulta consistente con el mandato constitucional de progresividad del sistema tributario.

En cuanto al juicio de incompatibilidad previsto en el artículo 12 de la LEEE, los artículos 4 y 5 no suspenden de manera expresa una ley ordinaria específica, sino que introducen un tributo temporal que coexiste con el régimen ordinario del impuesto sobre la renta y del patrimonio. La medida se configura, además, como una carga fiscal extraordinaria de carácter transitorio asociada a la vigencia fiscal correspondiente, lo cual resulta compatible con la naturaleza excepcional de los tributos adoptados en estados de emergencia económica. El decreto no desplaza normas vigentes por

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia C- 488 de 2024.

incompatibilidad estructural, sino que establece una carga fiscal extraordinaria y transitoria dentro del ámbito de competencia excepcional.

En consecuencia, los artículos 4 y 5 del Decreto 1474 de 2025 superan el juicio de no contradicción específica e incompatibilidad, al no evidenciarse vulneración directa de disposiciones constitucionales ni suspensión injustificada de normas legales en los términos del artículo 12 de la Ley Estatutaria.

En todo caso, la constitucionalidad de las medidas estará condicionada a la decisión que se adopte en el RE-387; si se declara la constitucionalidad del decreto que declaró el estado de emergencia, la medida bajo análisis debe destinar exclusivamente al recaudo de recursos necesarios para atender la crisis del sector salud.

ii. Juicio de necesidad

En primer lugar, desde la perspectiva de la *necesidad fáctica*, las medidas previstas en los artículos 4, 5 y 6 del Decreto Legislativo 1474 de 2025 resultan aptas para contribuir al objetivo de incrementar los ingresos públicos en el corto plazo. El impuesto al patrimonio dirigido a contribuyentes con patrimonios líquidos iguales o superiores a 40.000 UVT, así como la sobretasa aplicable al sector financiero, constituyen instrumentos con potencial recaudatorio que permiten ampliar las fuentes de financiación del Estado en un contexto de perturbación económica. En esa medida, las disposiciones se orientan a gravar manifestaciones de riqueza o capacidad contributiva significativa, lo que se ajusta a la finalidad de generar ingresos adicionales sin recaer sobre los sectores de menores ingresos.

Desde esta perspectiva, el instrumento escogido resulta idóneo para contribuir a atender la coyuntura fiscal descrita por el Ejecutivo, en tanto permite aumentar el recaudo a partir de contribuyentes con mayor capacidad económica.

Desde la *necesidad jurídica*, el Decreto Legislativo 1474 de 2025 el Gobierno nacional sostuvo que había adelantado las medidas ordinarias a su alcance en materia legal y reglamentaria, pero que estas resultaban insuficientes para enfrentar la coyuntura fiscal excepcional descrita en la declaratoria de emergencia.

En particular, el Ejecutivo señaló que la inexistencia de fuentes legales habilitadas para generar ingresos adicionales comprometía la ejecución del gasto público esencial desde el inicio de la vigencia fiscal, lo que hacía necesario adoptar disposiciones de rango legislativo dirigidas a aumentar los ingresos corrientes del Estado en el menor tiempo posible. Bajo esta premisa, el Gobierno acudió al ejercicio de la potestad tributaria extraordinaria para establecer tributos dirigidos a contribuyentes con mayor capacidad contributiva y a sectores económicos específicos.

Sin embargo, la justificación ofrecida por el Ejecutivo en relación con la insuficiencia de las herramientas ordinarias se formula en términos generales y no desarrolla de manera detallada por qué la creación de estos gravámenes debía adoptarse necesariamente mediante el mecanismo excepcional del estado de emergencia y no a través del trámite legislativo ordinario ante el Congreso de la República. En efecto, si bien el objetivo de incrementar el recaudo resulta claro, el decreto no expone de forma específica las razones por las cuales las medidas tributarias dirigidas a los altos

patrimonios o al sector financiero no podían ser promovidas mediante los mecanismos ordinarios de producción normativa previstos en el ordenamiento jurídico.

En consecuencia, aunque las medidas previstas en los artículos 4, 5 y 6 del Decreto Legislativo 1474 de 2025 superan el examen de necesidad en su dimensión fáctica, en la medida en que constituyen instrumentos aptos para aumentar el recaudo público, el análisis relativo a la necesidad jurídica exige valorar con mayor rigor la justificación ofrecida por el Ejecutivo respecto de la imposibilidad de acudir a los mecanismos legislativos ordinarios para la adopción de estos gravámenes.

En todo caso, la constitucionalidad de las medidas estará condicionada a la decisión que se adopte en el RE-387; si se declara la constitucionalidad del decreto que declaró el estado de emergencia, la medida bajo análisis debe destinar exclusivamente al recaudo de recursos necesarios para atender la crisis del sector salud.

iii. Juicio de proporcionalidad

La medida supera el juicio de idoneidad. El gravamen recae sobre una manifestación objetiva de capacidad económica, la cual es la posesión de un patrimonio líquido elevado, y se orienta a fortalecer el recaudo en un contexto de insuficiencia de ingresos públicos. Existe una relación clara entre el medio adoptado, impuesto temporal sobre grandes patrimonios, y el fin perseguido, que es incrementar los recursos disponibles para atender la coyuntura excepcional. La medida, es, por tanto, idónea para contribuir al objetivo constitucional.

Ahora, el impuesto no se aplica de manera generalizada a toda la población, sino únicamente a personas naturales cuyo patrimonio líquido supere 40.000 UVT. Este alto umbral limita de forma significativa el universo de contribuyentes afectados y concentra la carga en quienes presentan mayor capacidad contributiva. Con ello, el decreto evita trasladar el esfuerzo fiscal hacia sectores de ingresos medios o bajos, así como hacia el consumo general. No se advierte una alternativa menos intensa que permitiera recaudar recursos de magnitud comparable en el corto plazo sin ampliar el impacto sobre otros sectores económicos.

Finalmente, el impuesto no implica la expropiación ni la afectación sustancial del patrimonio en sí mismo, sino la imposición de una tarifa porcentual sobre su valor líquido. La tarifa es marginal y progresiva, lo que significa que el porcentaje aumenta de manera escalonada según el nivel del patrimonio, evitando impactos bruscos o desproporcionados. Además, el gravamen es temporal y se encuentra circunscrito a una vigencia fiscal determinada, lo cual refuerza su carácter excepcional y limita su incidencia estructural sobre el derecho de propiedad.

La carga impuesta, aunque importante para los sujetos pasivos, se dirige exclusivamente a quienes poseen altos niveles de riqueza acumulada y, por tanto, mayor capacidad de contribución. No se observa que el tributo implique una porción del patrimonio que lo convierta económicamente inviable. En consecuencia, no se configura una afectación confiscatoria ni una restricción desmedida del derecho de propiedad.

Frente a ello, el beneficio constitucional perseguido, asegurar recursos adicionales para enfrentar una situación calificada como grave e inminente, tiene un peso

considerable dentro del marco del estado de excepción. La necesidad de garantizar la continuidad del gasto público esencial y la estabilidad económica justifica la imposición temporal de cargas adicionales a quienes cuentan con mayor capacidad económica.

En consecuencia, los artículos 4 y 5 del Decreto 1474 de 2025 superan el juicio de proporcionalidad, en la medida en que el impuesto al patrimonio constituye una medida adecuada, focalizada y temporal, cuya intensidad no resulta excesiva frente a la finalidad constitucional que persigue.

En conjunto, los artículos 4 y 5 del Decreto 1474 de 2025 superan los juicios de no contradicción específica e incompatibilidad, necesidad y proporcionalidad exigidos en el control de constitucionalidad de las medidas adoptadas en estado de emergencia económica. El impuesto al patrimonio se encuentra estructurado conforme a los elementos del principio de legalidad tributaria, no vulnera derechos constitucionales ni suspende normas legales de manera injustificada, y constituye una herramienta jurídicamente disponible para fortalecer el recaudo en una coyuntura fiscal excepcional. Asimismo, la medida resulta idónea y razonable, pues se dirige exclusivamente a contribuyentes con alta capacidad económica, establece tarifas progresivas y tiene carácter temporal, lo que evita afectaciones desproporcionadas al derecho de propiedad. En consecuencia, el gravamen se presenta como una respuesta constitucionalmente admisible dentro del marco de las facultades legislativas extraordinarias del Ejecutivo.

En todo caso, la constitucionalidad de las medidas estará condicionada a la decisión que se adopte en el RE-387; si se declara la constitucionalidad del decreto que declaró el estado de emergencia, la medida bajo análisis debe destinar exclusivamente al recaudo de recursos necesarios para atender la crisis del sector salud.

- **Sobretasa sector financiero, artículo 6**

i. Juicio de no contradicción específica e incompatibilidad

Desde la perspectiva del principio de legalidad tributaria consagrado en los artículos 150, numeral 12, y 338 de la Constitución, la disposición bajo examen define directamente los elementos esenciales del tributo. La norma identifica a la Nación como sujeto activo, delimita los sujetos pasivos como contribuyentes pertenecientes al sector financiero, establece el hecho generador sobre la renta gravable determinada conforme al Estatuto Tributario, fija expresamente la tarifa adicional correspondiente y regula el anticipo del 100% de los puntos adicionales. No se advierte indeterminación normativa ni remisión abierta a la Administración para definir aspectos estructurales del gravamen. En consecuencia, la medida no desconoce el principio de legalidad tributaria.

En segundo lugar, debe analizarse si el incremento a la sobretasa sectorial vulnera los principios de igualdad, equidad y progresividad tributaria previstos en los artículos 13, 95.9 y 363 de la Constitución. La medida introduce un tratamiento diferenciado al establecer un aumento en la sobretasa del sector financiero. Sin embargo, el criterio de diferenciación se fundamenta en consideraciones de capacidad contributiva sectorial²⁷. El impuesto sobre la renta grava la manifestación de capacidad económica

²⁷ Expediente digital RE-388, anexos documentales a la respuesta rendida por el Gobierno nacional el 13 de enero de 2026.

expresada en la obtención de utilidades, y es constitucionalmente admisible que, dentro del margen de configuración tributaria, incluso en sede excepcional, se establezcan ajustes dirigidos a sectores cuya estructura económica evidencie una posición consolidada dentro del sistema productivo.

En este contexto, resulta relevante que el impuesto sobre la renta no opera únicamente con base en la tarifa nominal, sino que su carga efectiva puede verse reducida por la concurrencia de beneficios tributarios estructurales, tales como rentas exentas, deducciones especiales y descuentos. Informes técnicos oficiales²⁸ han señalado que una parte significativa de estos beneficios incide en actividades desarrolladas o gestionadas por entidades del sistema financiero. Esta circunstancia permite sostener que la valoración sectorial de capacidad contributiva no es arbitraria, sino que esta fundada en elementos objetivos del diseño del impuesto de renta y en la dinámica real de su aplicación.

La sobretasa prevista en el artículo 6 no se configura como una sanción ni como un gravamen confiscatorio, sino como un ajuste porcentual dentro de la estructura del impuesto sobre la renta. No absorbe la totalidad de la renta ni impide el ejercicio de la actividad económica. Tampoco se advierte afectación del núcleo esencial del derecho de propiedad o de la libertad económica.

Desde la perspectiva del juicio de incompatibilidad con el régimen del estado de excepción, el artículo 6 no suspende derechos fundamentales, no modifica la estructura del Estado, no altera el régimen electoral ni interfiere con la separación de poderes. Se trata de una medida tributaria orientada al fortalecimiento del recaudo, materia que se encuentra dentro del ámbito material habilitado durante los estados de emergencia económica y social.

En consecuencia, el artículo 6 del Decreto 1474 de 2025 no contraviene de manera específica disposiciones constitucionales ni resulta incompatible con las limitaciones propias del estado de excepción. La sobretasa al sector financiero se encuentra estructurados conforme al principio de legalidad, responden a criterios de capacidad contributiva y no introducen una carga arbitraria o desproporcionada en el marco constitucional vigente.

En todo caso, la constitucionalidad de las medidas estará condicionada a la decisión que se adopte en el RE-387; si se declara la constitucionalidad del decreto que declaró el estado de emergencia, la medida bajo análisis debe destinar exclusivamente al recaudo de recursos necesarios para atender la crisis del sector salud.

ii. Juicio de necesidad

La medida se estructura como un porcentaje adicional sobre el impuesto de renta, tributo que grava la manifestación de capacidad económica expresada en utilidades. Al integrarse dentro de un impuesto ya existente, con base gravable previamente determinada y con mecanismos de declaración y fiscalización consolidados, la sobretasa permite generar recaudo sin necesidad de diseñar nuevos tributos. Esta característica aumenta su eficacia en un contexto de restricción de liquidez.

²⁸ Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. (2021). *Informe técnico sobre beneficios tributarios en Colombia*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Gobierno de Colombia.

El elemento determinante en términos de necesidad fáctica es la previsión de un aumento en el recaudo, que al final se materializa con el anticipo del 100% de los puntos adicionales. Este mecanismo no altera el hecho generador ni la base del impuesto, pero sí adelanta el flujo de recursos hacia el Estado. En un escenario de insuficiencia de ingresos corrientes y riesgo de afectación del gasto público esencial, la obtención inmediata de liquidez constituye un objetivo central de la declaratoria. En ese sentido, no resulta irrazonable que una sobretasa sectorial con recaudo anticipado contribuye de manera efectiva a fortalecer la disponibilidad de recursos en el corto plazo. No se evidencia, entonces, un error en la valoración del Gobierno nacional sobre la necesidad de la medida para enfrentar la coyuntura fiscal descrita.

En cuanto a la necesidad jurídica, si bien el Congreso conserva competencia en materia tributaria, la evaluación no puede limitarse a la existencia abstracta de dicha competencia, sino que debe atender a la suficiencia y oportunidad real de los instrumentos ordinarios disponibles.

En el contexto descrito en el decreto declaratorio, el Gobierno enfrentaba restricciones estructurales en materia de liquidez, limitaciones derivadas de la sostenibilidad fiscal y rigideces presupuestales que impedían ajustes inmediatos del gasto.

La sobretasa sectorial prevista en el artículo 6, es un instrumento que permite activar de manera inmediata una fuente de recaudo adicional sobre una base gravable ya existente, sin requerir la aprobación de una reforma ni la creación de un tributo nuevo. En consecuencia, el artículo 6 del Decreto 1474 de 2025 supera el juicio de necesidad en sus dos dimensiones. Desde el punto de vista fáctico, la medida es apta para generar recursos inmediatos. Desde el punto de vista jurídico, no se advierte la disponibilidad de instrumentos ordinarios suficientes y oportunos que permitieran lograr el mismo resultado dentro de la coyuntura excepcional, lo que justifica el recurso a la potestad legislativa extraordinaria.

En todo caso, la constitucionalidad de las medidas estará condicionada a la decisión que se adopte en el RE-387; si se declara la constitucionalidad del decreto que declaró el estado de emergencia, la medida bajo análisis debe destinar exclusivamente al recaudo de recursos necesarios para atender la crisis del sector salud.

iii. Juicio de proporcionalidad

En primer lugar, desde la perspectiva de la idoneidad, la sobretasa al sector financiero es un medio apto para contribuir al fortalecimiento inmediato del recaudo en un contexto de restricción fiscal. Al estructurarse como un porcentaje adicional sobre el impuesto de renta, la medida aprovecha una base gravable previamente determinada y una infraestructura administrativa ya consolidada, así como el recaudo a través del pago del anticipo del 100%, lo que garantiza la disponibilidad pronta de recursos. Existe, por tanto, una relación directa y clara entre el medio adoptado, sobretasa sectorial con recaudo anticipado, y el fin perseguido que es, asegurar liquidez inmediata para atender la coyuntura excepcional.

En segundo lugar, la medida no incrementa de manera general la tarifa del impuesto de renta para todas las personas jurídicas, ni introduce un gravamen indirecto de amplio impacto sobre el consumo. En cambio, se focaliza en un sector específico cuya

capacidad contributiva ha sido objeto de estudios técnicos dentro del sistema de renta.

Esta focalización reduce el alcance de la afectación y concentra la carga en un grupo económico con mayor estabilidad financiera. Además, el hecho de que se recaude a través de un anticipo del 100% no crea una obligación sustancial adicional, sino que mantiene el esquema establecido por la Ley 2277 de 2022 para la sobretasa del sector financiero. Desde esta perspectiva, no se advierte que existiera una alternativa igualmente eficaz que implicara una menor intensidad de afectación en el sector en corto plazo.

En tercer lugar, la sobretasa no elimina el margen de utilidad de las entidades objeto del gravamen. Se trata de un incremento en el porcentaje en el impuesto sobre la renta, tributo que por su naturaleza grava la capacidad económica efectiva. No se evidencia que la carga alcance niveles confiscatorios ni que afecte el núcleo esencial del derecho de propiedad o de la libertad económica.

Adicionalmente, la medida recae sobre un sector con alta capacidad de generar utilidades y con una posición sólida dentro de la economía nacional. La evidencia técnica sobre el funcionamiento del impuesto de renta ha mostrado que la tasa efectiva puede verse influida por beneficios estructurales incorporados en el sistema, lo que refuerza la razonabilidad de un ajuste sectorial enfocado a fortalecer la equidad tributaria²⁹. En este sentido, la carga adicional no es arbitraria ni desproporcionada, sino una intensificación temporal de la contribución fiscal debido a la situación excepcional³⁰.

En ese sentido, el beneficio constitucional perseguido, garantizar recursos inmediatos para evitar la afectación del gasto público esencial y conjurar la perturbación económica. Frente a ese fin, la carga adicional impuesta a un sector con alta capacidad contributiva no es desmedida o irrazonable.

En consecuencia, supera el juicio de proporcionalidad, en la medida en que la sobretasa al sector financiero y el anticipo del 100% constituyen una medida adecuada, necesaria y equilibrada frente a la gravedad de la situación excepcional, sin imponer una carga confiscatoria o desproporcionada a los sujetos pasivos.

En conjunto, el artículo 6 del Decreto 1474 de 2025 supera los juicios de no contradicción específica e incompatibilidad, necesidad y proporcionalidad aplicables al control de constitucionalidad de las medidas adoptadas en estado de emergencia económica. La sobretasa al sector financiero respeta el principio de legalidad tributaria al definir de manera clara los elementos estructurales del gravamen y no introduce una diferenciación arbitraria, pues se fundamenta en criterios objetivos de capacidad contributiva sectorial.

Asimismo, la medida resulta necesaria para fortalecer el recaudo y asegurar liquidez inmediata en el contexto de restricciones fiscales descrito por el Ejecutivo, especialmente mediante el mecanismo de anticipo del 100%.

²⁹ DIAN. (2015). *Beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta, en el impuesto sobre la renta para la equidad CREE y en el impuesto al valor agregado (IVA) – año gravable 2014*.

³⁰ Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. (2021). *Informe técnico sobre beneficios tributarios en Colombia*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Gobierno de Colombia.

Finalmente, la carga adicional es proporcional, ya que se integra al impuesto sobre la renta existente, se focaliza en un sector con alta capacidad económica y no alcanza niveles confiscatorios ni afecta el núcleo esencial del derecho de propiedad o de la libertad económica. En consecuencia, la disposición constituye una medida constitucionalmente admisible dentro del marco de las facultades legislativas extraordinarias.

En todo caso, la constitucionalidad de las medidas estará condicionada a la decisión que se adopte en el RE-387; si se declara la constitucionalidad del decreto que declaró el estado de emergencia, la medida bajo análisis debe destinar exclusivamente al recaudo de recursos necesarios para atender la crisis del sector salud.

- **MEDIDAS SECTORIALES, ARTÍCULOS 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14.**
- **Impuesto especial para la estabilidad fiscal, artículos 8, 9, 10, 11, 12 y 13**

Los artículos 8 a 13 del Decreto 1474 de 2025 crean un impuesto temporal de carácter nacional que grava la extracción de hidrocarburos y carbón en el momento de la primera venta o exportación. Se trata de un tributo cuya finalidad es obtener ingresos adicionales durante la vigencia fiscal correspondiente para atender la situación excepcional que motivó la declaratoria del estado de emergencia.

Desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, el gravamen constituye un impuesto directo y sectorial que recae sobre una manifestación objetiva de capacidad económica asociada a la comercialización inicial del recurso extraído. No grava la utilidad neta, sino el valor de la primera operación de venta o exportación. El impuesto opera como una carga fiscal adicional, con sujeto activo en cabeza de la Nación.

En cuanto a sus elementos estructurales, el tributo se encuentra definido con claridad en el propio decreto legislativo. El sujeto pasivo está determinado por referencia a quienes realicen la primera venta o exportación de hulla o petróleo crudo y hayan obtenido en el año anterior una renta líquida ordinaria agregada con vinculados igual o superior a 50.000 UVT. El hecho generador es la primera venta o exportación de los productos señalados; la base gravable corresponde al valor de dicha operación; la tarifa se fija en el 1%; y la causación se produce en el momento de la venta o exportación. Asimismo, el decreto delimita su vigencia al año gravable 2026, en consonancia con el carácter transitorio de los tributos adoptados en estados de excepción.

i. Juicio de no contradicción específica e incompatibilidad

En cuanto a la no contradicción específica, la medida define de manera expresa sus elementos esenciales, sujetos pasivos, hecho generador, base gravable y tarifa, por lo que respeta el principio de legalidad tributaria (art. 338 CP). En particular, el decreto identifica como sujetos pasivos a quienes realicen la primera venta o exportación de hullas (o combustibles obtenidos de ella) o petróleo crudo (o mineral bituminoso) y hayan obtenido en el año anterior una renta líquida ordinaria agregada con vinculados igual o superior a 50.000 UVT; establece como hecho generador dicha primera operación de venta o exportación; fija como base gravable el valor de la operación; determina una tarifa del 1%; y dispone que la causación ocurre en el momento de la venta o exportación. Asimismo, delimita su vigencia al año gravable 2026, en

consonancia con el carácter transitorio de los tributos adoptados en estados de excepción.

No se advierte vulneración del artículo 363 superior, pues la selección del sector extractivo responde a criterios objetivos de capacidad contributiva y participación significativa en la economía nacional, lo que constituye una justificación razonable desde la equidad vertical. Desde la perspectiva de su naturaleza jurídica, el gravamen configura un impuesto directo de carácter sectorial que recae sobre una manifestación objetiva de capacidad económica asociada a la comercialización inicial del recurso extraído, al gravar el valor de la primera operación de venta o exportación y no la utilidad neta del contribuyente. Tampoco se configura afectación del artículo 359 CP, en la medida en que los recursos se incorporan al Presupuesto General sin establecer destinación específica prohibida.

En lo relativo a la incompatibilidad (art. 12 LEEE), la medida no suspende ni deroga expresamente el régimen ordinario del impuesto sobre la renta ni el sistema de regalías, sino que establece un gravamen adicional y temporal dentro de la habilitación excepcional. El tributo opera así como una carga fiscal complementaria con sujeto activo en cabeza de la Nación, que coexiste con las obligaciones fiscales y parafiscales propias del sector extractivo sin sustituir ni desplazar los regímenes ordinarios vigentes. En consecuencia, no se exige una motivación reforzada por suspensión normativa.

En todo caso, la constitucionalidad de las medidas estará condicionada a la decisión que se adopte en el RE-387; si se declara la constitucionalidad del decreto que declaró el estado de emergencia, la medida bajo análisis debe destinar exclusivamente al recaudo de recursos necesarios para atender la crisis del sector salud.

ii. Juicio de necesidad

Desde la perspectiva fáctica, el impuesto especial recae sobre un sector con alta capacidad contributiva, significativa participación en las exportaciones y generación de rentas asociadas a la explotación de recursos naturales no renovables. Ello permite obtener un recaudo concentrado y relevante en el corto plazo, sin afectar el consumo básico ni trasladar cargas directas a hogares vulnerables. En esa medida, la medida resulta idónea para generar ingresos inmediatos destinados a atender las obligaciones fiscales que motivaron la declaratoria de emergencia.

En cuanto a la necesidad jurídica, si bien el Congreso conserva la competencia ordinaria en materia tributaria, el trámite legislativo no garantiza una respuesta oportuna frente a una crisis fiscal calificada como grave e inminente. En ese contexto, no se advierte la existencia de un instrumento ordinario igualmente eficaz y disponible en tiempo útil para lograr el recaudo requerido.

Por tanto, el impuesto especial para la estabilidad fiscal supera el juicio de necesidad, al evidenciar utilidad real para enfrentar la coyuntura y ausencia de alternativas jurídicas equivalentes en el marco ordinario.

En todo caso, la constitucionalidad de las medidas estará condicionada a la decisión que se adopte en el RE-387; si se declara la constitucionalidad del decreto que declaró

el estado de emergencia, la medida bajo análisis debe destinar exclusivamente al recaudo de recursos necesarios para atender la crisis del sector salud.

iii. Juicio de proporcionalidad

En primer lugar, el impuesto especial resulta idóneo para contribuir a la superación de la crisis fiscal que motivó la declaratoria de emergencia, en la medida en que recae sobre un sector que ha representado históricamente una proporción sustancial de las exportaciones nacionales y constituye una de las principales fuentes de generación de divisas del país³¹. La actividad extractiva de petróleo crudo y carbón se encuentra vinculada a mercados internacionales lo que ha generado, en diferentes periodos, márgenes de rentabilidad superiores al promedio de otras actividades económicas.

Este peso en la economía y la naturaleza de las rentas derivadas de la explotación de recursos naturales no renovables evidencian una capacidad contributiva mayor y estable, lo que permite que el gravamen sea viable para producir un recaudo relevante y concentrado en el corto plazo, guardando relación directa con la finalidad de incrementar ingresos corrientes para atender obligaciones estatales urgentes.

En segundo lugar, la medida supera el examen de proporcionalidad en sentido estricto, en cuanto no se advierten alternativas igualmente eficaces y menos lesivas para alcanzar el mismo objetivo. Incrementos generalizados de impuestos indirectos, recortes adicionales del gasto social tendrían un impacto más directo sobre hogares de ingresos medios y bajos o sobre la provisión de bienes y servicios esenciales.

Por su parte, el endeudamiento público enfrenta restricciones derivadas de la regla fiscal y de las condiciones del mercado. En contraste, el gravamen sectorial concentra la carga en empresas con elevada facturación, que se encuentran en el mercado internacional y con capacidad de asumir de cargas fiscales adicionales, lo que reduce el impacto y resulta más coherente con los principios de equidad y progresividad.

Finalmente, en la ponderación entre la intensidad de la afectación y la importancia del fin constitucional protegido, el impuesto no aparece manifiestamente desproporcionado. Se trata de un gravamen temporal, sin vocación de permanencia estructural, que se adiciona de manera excepcional dentro de la habilitación del artículo 215 de la Constitución.

La carga que soporta el sector extractivo no implica, por sí misma, confiscatoriedad, pues el estándar constitucional exige verificar si la imposición anula sustancialmente la rentabilidad razonable de la actividad o la hace inviable, circunstancia que no se evidencia prima facie. Por el contrario, la información económica disponible permite afirmar que el sector mantiene niveles significativos de ingresos y participación macroeconómica que evidencian capacidad para soportar un gravamen adicional acotado en el tiempo.

Del análisis conjunto se desprende que los artículos 8 a 13 superan los juicios de no contradicción específica e incompatibilidad, necesidad y proporcionalidad aplicables al control de las medidas adoptadas en estado de emergencia económica. El impuesto especial sobre la primera venta o exportación de hidrocarburos y carbón se encuentra

³¹ Expediente digital RE-388, anexos documentales a la respuesta rendida por el Ministerio de Hacienda Pública.

debidamente estructurado conforme al principio de legalidad tributaria y no implica la suspensión ni el desplazamiento del régimen fiscal ordinario, sino la creación de una carga temporal adicional dentro de la habilitación excepcional prevista en el artículo 215 de la Constitución.

Asimismo, la medida resulta necesaria para generar ingresos fiscales en el corto plazo, al recaer sobre un sector con alta capacidad contributiva y significativa participación en la economía nacional, sin que se adviertan mecanismos ordinarios igualmente eficaces y oportunos para alcanzar el mismo objetivo en la coyuntura descrita.

Finalmente, el gravamen supera el juicio de proporcionalidad, pues se trata de una contribución limitada en el tiempo, focalizada en actividades extractivas con alta generación de rentas y que no evidencia, *prima facie*, efectos confiscatorios ni una afectación desmedida de la actividad económica. En consecuencia, el impuesto especial se configura como una medida fiscal excepcional razonable y constitucionalmente admisible para fortalecer el recaudo en el marco de la emergencia declarada.

En todo caso, la constitucionalidad de las medidas estará condicionada a la decisión que se adopte en el RE-387; si se declara la constitucionalidad del decreto que declaró el estado de emergencia, la medida bajo análisis debe destinar exclusivamente al recaudo de recursos necesarios para atender la crisis del sector salud.

- **No deducibilidad de regalías, artículo 14**

El artículo 14 del Decreto 1474 de 2025 no crea un tributo nuevo ni modifica la tarifa del impuesto sobre la renta, sino que introduce una regla de determinación de la base gravable al establecer que las regalías pagadas por la explotación de recursos naturales no renovables no podrán tratarse como costo ni deducción para efectos del impuesto sobre la renta durante la vigencia fiscal correspondiente. Se trata, por tanto, de una medida que incide directamente en la depuración de la renta líquida gravable y, en consecuencia, en la cuantificación del tributo.

Desde el punto de vista estructural, el impuesto sobre la renta grava la capacidad económica manifestada en la obtención de ingresos susceptibles de incrementar el patrimonio del contribuyente durante un período determinado. Conforme a la técnica general prevista en el Estatuto Tributario, la renta líquida se determina a partir de los ingresos realizados, menos los costos y deducciones procedentes, lo que permite aislar la utilidad fiscal efectiva sobre la cual se aplica la tarifa correspondiente. En este esquema, los costos y deducciones no constituyen beneficios graciabiles del Legislador, sino elementos estructurales de depuración que buscan reflejar la verdadera capacidad contributiva del sujeto pasivo³².

La medida en cuestión incide al excluir de manera expresa la posibilidad de substraer las regalías pagadas como contraprestación económica derivada de la explotación de recursos naturales no renovables. En consecuencia, el efecto consiste en ampliar la base gravable del impuesto sobre la renta al impedir que un egreso obligatorio asociado a la actividad productora de renta sea tenido en cuenta en la determinación de la renta líquida.

³² Corte Constitucional. Sentencia C - 489 de 2023.

El sujeto pasivo continúa siendo el contribuyente del impuesto sobre la renta que explote recursos naturales no renovables y esté obligado al pago de regalías; el hecho generador permanece igual, esto es, la obtención de renta en el período gravable; la base gravable sigue siendo la renta líquida, aunque modificada por la exclusión expresa de las regalías como costo o deducción; y la tarifa aplicable es la prevista en el régimen general o especial correspondiente.

Bajo este esquema se procederá a verificar, respecto de cada categoría, el cumplimiento de los juicios de no contradicción específica, incompatibilidad, necesidad y proporcionalidad.

i. Juicio de no contradicción específica e incompatibilidad

El artículo 14 establece que las regalías pagadas por la explotación de recursos naturales no renovables no podrán tratarse como costo ni deducción en el impuesto sobre la renta durante la vigencia fiscal correspondiente. Esta disposición altera de manera directa la determinación de la base gravable del impuesto sobre la renta, al impedir la detracción de un egreso obligatorio que surge como contraprestación económica derivada de los artículos 360 y 361 de la Constitución. Desde esta perspectiva, la medida no se limita a incrementar la carga tributaria sobre una utilidad real, sino que modifica la forma en que se mide dicha utilidad, al impedir que la base gravable refleje plenamente la capacidad económica efectiva del contribuyente.

La Corte Constitucional³³, examinó una prohibición sustancialmente similar y concluyó que la no deducibilidad absoluta de regalías vulneraba los principios de equidad y justicia tributaria, en la medida en que podía generar una ampliación artificial de la base gravable, desconocer la capacidad contributiva real y producir efectos confiscatorios en escenarios de baja rentabilidad. No obstante, es importante precisar que dicho análisis fue realizado por la Corte en el marco del régimen constitucional ordinario, esto es, fuera del contexto de estados de excepción.

En dicha providencia, la Corte sostuvo que el diseño normativo que impide reconocer fiscalmente un egreso obligatorio asociado a la actividad productora de renta puede conducir a gravar utilidades inexistentes y, por esa vía, contrariar directamente los artículos 95.9 y 363 de la Constitución.

Aplicado al caso bajo examen, el artículo 14 reproduce la regla de no deducibilidad como mecanismo general de ampliación de la base gravable. Aunque la Constitución no consagra de manera expresa el derecho a deducir determinados costos, sí exige que el sistema tributario se funde en la equidad, la justicia y la capacidad contributiva. En efecto, al excluir de la depuración de la renta líquida un pago obligatorio que constituye condición para la explotación del recurso y que no incrementa el patrimonio del contribuyente, el tributo puede terminar gravando montos que no corresponden a renta disponible ni a utilidad económica real.

En la medida en que la norma impide sustraer un pago obligatorio que constituye condición para la explotación del recurso y que no incrementa por sí mismo el patrimonio del contribuyente, se configura una tensión directa con dichos principios constitucionales, especialmente a la luz del precedente citado. No se trata simplemente de la eliminación de un beneficio fiscal, sino de la modificación de un

³³ Corte Constitucional. Sentencia C-489 de 2023.

elemento estructural en la determinación de la renta líquida gravable. De este modo, la base gravable puede dejar de reflejar de manera adecuada la capacidad contributiva real, lo que compromete tanto la equidad vertical como la equidad horizontal del sistema tributario.

En consecuencia, desde la perspectiva del *juicio de no contradicción específica*, el artículo 14 enfrenta una contradicción relevante con los artículos 95.9 y 363 de la Constitución, en tanto reproduce un diseño normativo que ya fue considerado incompatible con los principios de equidad y justicia tributaria por la jurisprudencia constitucional.

Adicionalmente, el artículo 14 implica una suspensión parcial del régimen general de determinación de la renta líquida previsto en el Estatuto Tributario, al excluir expresamente la posibilidad de tratar las regalías como costo o deducción. Para superar este juicio, el decreto debía exponer de manera específica por qué la regla ordinaria resultaba incompatible con la crisis que dio lugar a la expedición de la medida.

Si la motivación del decreto se limita a invocar la necesidad de incrementar el recaudo sin explicar por qué el régimen ordinario de deducibilidad impedía conjurar la crisis o era irreconciliable con la situación excepcional, la exigencia de incompatibilidad no se satisface plenamente. La incompatibilidad no puede presumirse por el solo hecho de que el Ejecutivo considere insuficiente el recaudo bajo el régimen ordinario, sino que debe demostrarse que la regla legal vigente hacía imposible o ineficaz la atención de la situación excepcional. Si bien la medida es idónea para aumentar el recaudo, el análisis constitucional no se agota en su utilidad fiscal, sino que exige examinar si la intensidad de la intervención sobre los principios estructurales del sistema tributario resulta razonable frente al objetivo perseguido.

En efecto, la no deducibilidad de regalías implica que el contribuyente tribute sobre una base que incorpora un pago obligatorio que no incrementa su patrimonio. En contextos de alta rentabilidad el impacto puede ser absorbido; sin embargo, en escenarios de baja rentabilidad o de caída de los precios internacionales de los recursos naturales, la medida puede generar una carga efectiva desproporcionada e incluso aproximarse a efectos confiscatorios, al exigir el pago de impuesto sobre montos que no corresponden a utilidad real.

Aunque la norma prevé una metodología que permite, bajo condiciones restringidas, el reconocimiento parcial de ciertos costos en escenarios de pérdida fiscal, la regla general continúa siendo la exclusión de las regalías como costo o deducción en la determinación ordinaria de la renta líquida. Esta modulación limitada no elimina el impacto estructural de la medida sobre la medición de la capacidad contributiva, pues en escenarios de rentabilidad reducida pero positiva el contribuyente puede seguir tributando sobre una base que no refleja plenamente su utilidad económica real.

En el marco de un estado de excepción, el Ejecutivo dispone de un margen amplio de configuración normativa; no obstante, dicho margen no autoriza la adopción de medidas que alteren de manera sustancial el parámetro constitucional de medición de la capacidad económica. Cuando el incremento del recaudo se obtiene mediante una distorsión estructural de la base gravable, el sacrificio impuesto al contribuyente puede resultar excesivo frente al beneficio fiscal perseguido.

En este sentido, el artículo 14 presenta una debilidad tanto en el juicio de no contradicción específica, por la tensión directa con los principios constitucionales del sistema tributario ya identificada por la Corte, como en el juicio de incompatibilidad, al no evidenciarse una justificación concreta y diferenciada que explique la necesidad de suspender la regla ordinaria de depuración de la renta líquida en el contexto del estado de excepción.

Así, aunque la finalidad recaudatoria es constitucionalmente legítima, la intensidad de la intervención sobre la determinación de la renta líquida, al desconocer un egreso obligatorio de fuente constitucional, genera una afectación significativa a los principios de equidad, progresividad y capacidad contributiva que no aparece razonablemente equilibrada por la medida adoptada.

En consecuencia, el artículo 14 no supera el juicio correspondiente dentro del control material de los decretos legislativos expedidos en estado de excepción. Dado que la superación de este examen exige el cumplimiento concurrente de todos los juicios materiales aplicables, la constatación de esta incompatibilidad resulta suficiente para concluir la inconstitucionalidad de la disposición, sin que sea necesario avanzar al análisis de los demás juicios de constitucionalidad.

ALIVIOS – SANEAMIENTO Y EFICIENCIA RECAUDATORIA, ARTÍCULOS 20 A 30

Uno de los bloques de medidas adoptadas con ocasión de la declaratoria de emergencia económica y social, es el relacionado con la reducción de sanciones e intereses moratorios, así como con las disposiciones transitorias de normalización y conciliación. En concreto, el decreto bajo examen alude a 4 medidas, la *primera* de las cuales consiste en la reducción transitoria de sanciones e intereses moratorios para quienes se encuentren en mora en el pago y para quienes hayan omitido o corregido la declaración de la respectiva obligación.

Específicamente, el artículo 20 establece que se podrán reducir las sanciones, actualización de sanciones e intereses de aquellas obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias que estuviesen en mora en el pago al 31 de diciembre de 2025. Para acceder a ese beneficio, vigente hasta el 31 de marzo de 2025, el contribuyente deberá pagar el 100% de la obligación, los intereses moratorios a una tasa del 4,5%, así como el 15% de las sanciones y su actualización. Además, los párrafos precisan que la reducción es aplicable a eventos en los que el título ejecutivo sea un acto administrativo, a la no aceptación de títulos de depósito judicial como medio de pago y al acceso al alivio incluso por parte de quienes tengan acuerdos de pago vigentes. Por último, se indica que quienes sean deudores en obligaciones relacionadas con la conducta penal de omisión del agente retenedor o recaudador cuya cuantía sea igual o inferior a 100 UVT, *“se debe agotar el procedimiento administrativo de cobro y no serán objeto de denuncia penal por parte de la DIAN; lo anterior sin perjuicio de acogerse a la condición especial de pago de que trata el presente artículo en estos términos”*³⁴.

De otra parte, el artículo 21 del decreto legislativo posibilita la reducción transitoria de sanciones e intereses moratorios en aquellos eventos en los que se omitió o corrigió la declaración tributaria respectiva, para lo cual es necesario que el contribuyente

³⁴ Decreto Legislativo 1474 del 29 de diciembre de 2025, artículo 20, párrafo 4.

presente la declaración a más tardar el 30 de abril de 2026 y así acceda a la reducción a un 15% de la sanción por extemporaneidad, corrección o inexactitud, según sea el caso, y sin que se requiera la liquidación y pago de intereses de mora.

En aquellos eventos de incumplimiento en la presentación de obligaciones formales u obligaciones cambiarias incumplidas, también se podrá acceder a la sanción reducida al 15%. En el parágrafo primero se señala que las reducciones descritas aplican a aquellas obligaciones en discusión ante la administración tributaria en cuyo trámite no se haya notificado el acto administrativo que resuelve el recurso de reconsideración; en este contexto, cuando el contribuyente se acoja a la reducción, se tendrán como aceptados los hechos y valores propuestos, y de incumplirse las condiciones previstas, el procedimiento administrativo seguirá su curso. En otros párrafos del mismo artículo se detalla que este alivio podrá ser concurrente con otras reducciones garantizando siempre la sanción mínima, y que no es procedente en aquellos eventos aduaneros de mercancías sometidas a limitaciones administrativas o legales.

La *segunda* medida permite subsanar el incumplimiento de obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias. Concretamente, el artículo 22 dispone que quienes estén obligados a declarar el impuesto sobre la renta y complementarios y quieran acceder al alivio, deben demostrar el pago del 3% de los ingresos brutos que figuren en la declaración del año gravable 2024 o de ingresos y patrimonio, pago cuya fecha máxima es el 30 de abril de 2026.

Quienes no estén obligados a presentar dicha declaración y pretendan acogerse, deberán demostrar que al 31 de marzo de 2026 realizaron pagos del 2% del patrimonio bruto y/o activos totales poseídos al 31 de diciembre del 2025. También podrán acceder al beneficio quienes tengan en su contra pliego de cargos o resolución sanción que se encuentre en firme y cumpla con los requisitos ya descritos. En todos los casos, la sanción prevista no superará las 1.500 UVT.

La *tercera* medida —artículo 23 del Decreto 1474— faculta a la DIAN para realizar conciliaciones en procesos contencioso-administrativos en materia tributaria, aduanera y cambiaria cuya demanda se hubiere presentado antes del 31 de diciembre de 2025, la cual recaerá sobre el valor de las sanciones e intereses discutidos en las liquidaciones oficiales, así:

Evento	Porcentaje de la obligación a conciliar	Exigencia al obligado demandante
Proceso en única o primera instancia ante juzgado o tribunal	85% del valor total de las sanciones y actualización, e intereses al 4.5% anual	El demandante debe pagar el 100% del impuesto en discusión y el 15% del total de las sanciones y actualización, más los intereses a tasa del 4.5% anual.
Proceso en segunda instancia ante tribunal o Consejo de Estado	80% del valor total de las sanciones y actualización, e intereses al 4.5% anual	El demandante debe pagar el 100% del impuesto en discusión y el 20% del total de las sanciones y actualización, más los intereses a tasa del 4.5% anual.
Acto administrativo demandado que impone una sanción y no se refiere a la discusión de tributos	80% de las sanciones actualizadas	Pago del 20% restante de la sanción actualizada
Acto administrativo demandado impone sanciones por devoluciones o	70% de las sanciones actualizadas	Pago del 30% restante de la sanción actualizada y reintegro de la totalidad de sumas devueltas, compensadas o

compensaciones improcedentes		imputadas en exceso y de los respectivos intereses reducidos al 30%.
------------------------------	--	--

A lo dicho se suma que la solicitud de conciliación debe ser presentada por el demandante, deudores solidarios o garantes del obligado antes del 31 de mayo de 2026. Además, el acta de conciliación debe presentarse ante el juez o corporación dentro de los 10 días hábiles siguientes a su suscripción y aceptadas por la autoridad judicial respectiva.

La *cuarta* medida se refiere a la creación del impuesto complementario de normalización tributaria, el cual se sujetará a lo establecido en el Estatuto Tributario y se declarará, liquidará y pagará a más tardar el 31 de julio de 2026. Sus características y operación se describen en los artículos 24 a 30 del decreto bajo examen y se pueden resumir así:

Elementos del impuesto complementario de normalización tributaria	
Sujeto activo	La Nación, quien recauda y administra el tributo por medio de la DIAN
Sujeto pasivo	Contribuyente del impuesto sobre la renta y complementarios que tengan activos omitidos o pasivos inexistentes al 1 de enero de 2026.
Hecho generador	Posesión de activos omitidos (activos no incluidos en declaraciones de impuestos nacionales existiendo la obligación legal de hacerlo o que están subvalorados) y pasivos inexistentes (pasivos reportados sin soporte válido para aminorar la carga tributaria) al 1 de enero de 2026.
Base gravable	Valor del costo final de los activos omitidos conforme a lo dispuesto en el Estatuto Tributario o según autoavalúo comercial o costo fiscal de los mismos. Para los pasivos existentes, la base gravable corresponderá al valor fiscal de esos pasivos.
Tarifa	19%

El impuesto de normalización tributaria no generará sanción alguna en razón de otros impuestos ni implica la legalización de activos cuyo origen fuere ilícito o relacionado con el lavado de activos o financiación del terrorismo. Tampoco dará lugar a persecución fiscal o penal a menos que se acredite el origen ilícito de los recursos conforme al Código Penal.

En principio, las medidas descritas a título de alivios tributarios se ajustan a la Constitución, en tanto son transitorias y están dirigidas a lograr un recaudo en el marco de la excepcionalidad propia del estado de emergencia económica y social. Además, el Gobierno nacional está autorizado para imponer tributos orientados a restablecer la normalidad y, a partir de la caracterización descrita, no se advierte que adolezcan de indeterminación, desconocimiento del principio de legalidad, certeza o equidad tributaria.

i. Juicio de no contradicción específica e incompatibilidad

Para el Ministerio Público el diseño normativo de los alivios tributarios no contradice la Constitución Política ni excede el margen de configuración atribuible al Gobierno nacional en el marco del estado de emergencia económica y social declarado. Esto es así porque este bloque de medidas materializa los mandatos constitucionales relacionados con el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado contenido en el artículo 95, numeral 9 Superior, así como los de eficiencia y progresividad establecidos en el artículo 363 de la Constitución, y a la posibilidad de fijar herramientas para recaudar recursos destinados a atender las causas que

motivaron la declaratoria de la emergencia económica, es decir, los requeridos para atender el giro necesario para cubrir la equiparación de la UPC.

Sucede lo propio respecto del juicio de incompatibilidad, en tanto no se suspende la aplicación de leyes que pueden resultar discordantes con el estado de excepción. En este punto debe aclararse que, la alusión a la acción penal por la reducción transitoria de sanciones e intereses moratorios³⁵, la omisión de activos o pasivos inexistentes sujetos al impuesto complementario de normalización tributaria³⁶ y a la persecución fiscal o penal con ocasión de la normalización de activos³⁷, si bien implica una renuncia al ejercicio de la acción penal de manera transitoria, propende por aumentar el recaudo fiscal, lo cual resulta compatible con la fórmula adoptada en los alivios tributarios establecidos en el Decreto Legislativo. Esto es importante porque se respeta la estructura establecida para investigar aquellos hechos que revistan las características de una conducta punible, lo que incluye el actuar de la Fiscalía General de la Nación, entidad que tiene la titularidad para ejercer la acción penal respecto de la comisión de las conductas tipificadas como delito³⁸.

En todo caso, la constitucionalidad de las medidas estará condicionada a la decisión que se adopte en el RE-387; si se declara la constitucionalidad del decreto que declaró el estado de emergencia, las medidas bajo análisis se deben destinar exclusivamente al recaudo de recursos necesarios para atender la crisis del sector salud.

ii. Juicio de necesidad

En lo que tiene que ver con los alivios tributarios, se cumple con la *necesidad fáctica*, en cuanto el Gobierno nacional señaló que no existen otras medidas de financiamiento para conjurar la crisis económica y que los mecanismos ordinarios resultaron insuficientes. Bajo esta lógica, el recaudo de nuevos recursos se torna en una medida imprescindible para mitigar los efectos de la emergencia declarada y así cumplir con el gasto público.

Sobre la *necesidad jurídica*, dada la compleja situación de iliquidez y límites al endeudamiento y su gravoso impacto en el sector salud, es claro que el Gobierno nacional no pudo adoptar las medidas de alivio tributario mediante los mecanismos ordinarios y así garantizar el recaudo de los recursos destinados al sistema de seguridad social en salud. Lo anterior, porque de ordinario corresponde al Legislador expedir la normativa que persiga esos propósitos, de modo que sí resultaba necesario acudir a este mecanismo exceptivo para decretar estrategias que posibiliten los ingresos requeridos a la mayor brevedad posible.

Con relación al impuesto complementario de normalización tributaria, el Ministerio Público precisa que la Ley 2155 de 2021³⁹ contempló una medida con idéntica denominación cuya operación guarda similitudes con aquel impuesto. Ese impuesto se creó para la vigencia 2022, tenía una tarifa gravable del 17% y recaía sobre el valor del costo fiscal histórico de los activos omitidos y de los pasivos inexistentes al 1 de enero de 2022: es esta la diferencia esencial respecto del impuesto bajo examen, el cual tiene como fecha de causación el 1 de enero de 2026 y una tarifa gravable de 2

³⁵ Decreto Legislativo 1474 del 29 de diciembre de 2025, artículo 20, parágrafo 4.

³⁶ Decreto Legislativo 1474 del 29 de diciembre de 2025, artículo 28, inciso 4.

³⁷ Ibidem, artículo 29.

³⁸ Constitución Política, artículo 250.

³⁹ Ley 2155 de 2021, por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se expiden otras disposiciones.

puntos porcentuales adicionales. Esto descarta que en el ordenamiento existan contenidos normativos coincidentes.

En esta línea, para la Procuraduría General de la Nación se satisface el juicio de necesidad bajo el entendido de que la decisión apremiante de adoptar medidas para fomentar, sanear y recaudar recursos orientados al financiamiento y sostenibilidad del sector salud, resulta compatible con la Constitución Política y con la declaratoria de emergencia económica.

En todo caso, la constitucionalidad de las medidas estará condicionada a la decisión que se adopte en el RE-387; si se declara la constitucionalidad del decreto que declaró el estado de emergencia, las medidas bajo análisis se deben destinar exclusivamente al recaudo de recursos necesarios para atender la crisis del sector salud.

iii. Juicio de proporcionalidad

Para la Procuraduría, las disposiciones adoptadas a título de alivios tributarios, son medidas equilibradas de cara a la gravedad de la crisis fiscal en el sector salud y responden de manera proporcionada en tanto tienen un carácter general y temporal, y permiten la obtención de recursos indispensables para contribuir a al financiamiento y sostenibilidad del sistema de salud y de prestación de servicios en salud con énfasis en los usuarios del régimen subsidiado, en el marco de la emergencia declarada con el Decreto 1390 de 2025.

En lo que tiene que ver con la reducción transitoria de sanciones e intereses moratorios para obligaciones pendientes, para los casos de omisión y corrección de la declaración tributaria, y para los eventos de incumplimiento, se cumple con la proporcionalidad en tanto permiten materializar el recaudo para garantizar el giro de recursos indispensables en el financiamiento del sistema de salud en el marco de la actual emergencia.

Idéntica conclusión se predica de la facultad otorgada a la DIAN para realizar conciliaciones en procesos contenciosos administrativos, en materia tributaria, aduanera y cambiaria de acuerdo y bajo unas condiciones expresamente señaladas. Sobre este asunto debe tenerse en cuenta que la Ley 2220 de 2022⁴⁰ dispone que los conflictos de carácter tributario no son susceptibles de conciliación extrajudicial, lo que se explica en se debe salvaguardar el patrimonio público evitando arreglos que le impliquen al Estado la renuncia a ingresos ciertos sin un marco legal definido⁴¹. De ahí que sea el Legislador, al amparo del principio de reserva legal, quien defina los periodos de tiempo para conciliar procesos contenciosos en curso, así como terminarlos por mutuo acuerdo, estableciendo las condiciones de pago total del impuesto, porcentajes de reducción en sanciones e intereses⁴². La manifestación más reciente de esta potestad legislativa es la Ley 2155 de 2021, enfocada en la reactivación económica postpandemia, el gasto social y la sostenibilidad fiscal.

Por su parte, la Corte Constitucional ha entendido que no son de recibo normas que afecten de manera desproporcionada otros principios, en particular la equidad y la justicia tributarias, o el principio de igualdad aplicado a la imposición de las cargas

⁴⁰ Estatuto de Conciliación y crear el Sistema Nacional de Conciliación, artículo 90.

⁴¹ DIAN, Concepto 001377 del 6 de febrero de 2026. Obtenido de <https://www.dian.gov.co/Contribuyentes-Plus/Documents/3-CONCEPTO-001377-int-0166-06022026.pdf>.

⁴² Otras manifestaciones más recientes de esta potestad son la Ley 1111 de 2006 y Ley 2010 de 2019.

públicas⁴³. Esto, en un contexto en el que las necesidades de aumento del recaudo fiscal no son en sí mismas una premisa que justifique una amnistía tributaria⁴⁴, menos aun si el instrumento adoptado confiere beneficios a quien ha incumplido sus deberes constitucionales. Pero el caso bajo estudio es sustancialmente distinto, pues las conciliaciones extrajudiciales, lejos de configurar una amnistía tributaria, son un mecanismo para la optimización del recaudo respecto de impuestos y tributos sometidos a controversia judicial⁴⁵. En concreto, dichas conciliaciones versan sobre materias que son objeto de controversia ante la jurisdicción contencioso administrativa, no comportan rebaja de obligaciones ciertas e indiscutidas, y su esquema de operación está previamente definido por el Legislador.

En esa línea, y teniendo presente que estos alivios fueron decretados por el presidente de la República en uso de las atribuciones excepcionales otorgadas por el artículo 215 Superior, se infiere que actuó como Legislador extraordinario y habilitó expresamente dichos beneficios, fijando las condiciones aplicables.

Respecto del impuesto complementario de normalización tributaria, debe hacerse una precisión adicional, por cuanto tiene incidencia en la capacidad contributiva de los sujetos obligados. Así, al efectuar un juicio de proporcionalidad leve⁴⁶, es claro que (i) el impuesto complementario de normalización tributaria persigue una finalidad que no está prohibida constitucionalmente, cual es el aumento del recaudo tributario con los propósitos descritos en materia de salud en un marco de crisis fiscal, bajo el entendido de que *“el recaudo tributario es indispensable para la realización material del Estado social de derecho (art. 1, CP), y para el cumplimiento de los fines del Estado (art. 2, CP)”*⁴⁷. Además, (ii) resulta potencialmente adecuado para lograr esa finalidad, pues permite que lo que se recaude se destine específicamente a conjurar las causas de la emergencia económica en materia de salud. La valoración de la proporcionalidad requerida debe realizarse dentro del escenario excepcional en el que se dictó la medida de alivio tributario, esto es, donde se demostró una situación de anormalidad institucional que exige recursos destinados al sector salud con la mayor prontitud posible.

Retomando, la necesidad de recursos adicionales confluye con los postulados constitucionales que indican el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, en un marco de justicia y equidad, que, sumado al principio de solidaridad, revela la legitimidad de la facultad impositiva del Estado para lograr sus fines sin que esto permita tributos ilimitados y arbitrarios⁴⁸. En ese marco, los alivios tributarios mencionados tienen una consecuencia adicional, cual es la normalización tributaria y la subsanación de la situación fiscal para un grupo determinado de contribuyentes, con sujeción a las condiciones establecidas en el decreto bajo examen.

⁴³ Corte Constitucional. Sentencia C-060 de 2018, en reiteración de la Sentencia C-743 de 2015.

⁴⁴ Para la Corte Constitucional, se aumenta el rigor del escrutinio judicial cuando la ley concede amnistías tributarias. Esto, como excepción a la regla según la cual aplica un control judicial discreto o moderado que respete el amplio margen de configuración democrática del Legislador. Sentencia C-431 de 2025.

⁴⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-060 de 2018.

⁴⁶ La jurisprudencia constitucional ha considerado que el control constitucional en asuntos tributarios es, por regla general, leve salvo que concurran situaciones que justifiquen una mayor intervención del juez constitucional, como la afectación de derechos fundamentales o ante tratos discriminatorios. Esto, porque no le corresponda a la Corte Constitucional diseñar la mejor política tributaria, sino ser guardiana de los límites y principios desde una perspectiva constitucional. Para ello se acude a los elementos del test de proporcionalidad. Sentencia C-405 de 2023.

⁴⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-405 de 2023.

⁴⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-405 de 2023.

Bajo esta premisa, la adopción de medidas tendientes a lograr un mayor recaudo respeta el principio de eficiencia tributaria⁴⁹, en tanto tiene limitaciones temporales y, como lo indicó la Procuraduría en el concepto rendido dentro del expediente RE-387, la cuantía se ha de limitar a un recaudo de la suma de \$3.3 billones de pesos con destino a la equiparación de la UPC en el sector salud. Esto justifica cargas diferenciadas o usos no ordinarios del sistema tributario, en tanto no afectan derechos fundamentales ni vulneren principios estructurales del orden constitucional. Corolario de lo anterior, es que no se advierte una afectación desproporcionada de principios constitucionales con ocasión de los alivios tributarios adoptados en el marco de la emergencia económica y social.

En todo caso, la constitucionalidad de las medidas estará condicionada a la decisión que se adopte en el RE-387; si se declara la constitucionalidad del decreto que declaró el estado de emergencia, las medidas bajo análisis se deben destinar exclusivamente al recaudo de recursos necesarios para atender la crisis del sector salud.

CONCLUSIÓN

Del examen formal y material del Decreto Legislativo 1474 de 2025 se desprende que una parte sustancial de las medidas tributarias adoptadas supera los juicios de constitucionalidad propios del control estricto aplicable a los decretos expedidos en desarrollo del estado de emergencia. No obstante, una de las disposiciones no satisface los estándares exigidos por la Constitución y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

En primer término, las medidas relacionadas con la ampliación temporal del impuesto sobre las ventas (arts. 1, 2, 3 y 7), el impuesto al patrimonio (arts. 4 y 5), la sobretasa al sector financiero (art. 6), el impuesto especial para la estabilidad fiscal aplicable al sector extractivo (arts. 8 a 13) y, el impuesto al consumo (arts. 15 a 19) superan los juicios de finalidad, conexidad, necesidad y proporcionalidad. Se trata de instrumentos tributarios temporales, estructuralmente definidos, focalizados en sujetos con mayor capacidad contributiva o en sectores con alta generación de renta, que permiten obtener recaudo inmediato sin alterar de manera estructural el sistema tributario ni comprometer el núcleo esencial de derechos constitucionales.

En particular, el gravamen al sector extractivo encuentra sustento en su peso macroeconómico, su participación significativa en la generación de divisas y la existencia de rentas asociadas a la explotación de recursos naturales no renovables. Ello permite concluir que una carga adicional, de carácter acotado en el tiempo y con tarifa moderada, no resulta confiscatoria ni irrazonable frente a la finalidad constitucional de asegurar recursos para conjurar la contingencia identificada.

En esa misma línea, las medidas de saneamiento tributario, alivios en sanciones e intereses y el impuesto complementario de normalización tributaria previstos en los artículos 20 a 31 también superan los juicios materiales aplicables en estados de excepción. Estas disposiciones tienen carácter transitorio y buscan incentivar el pago oportuno de obligaciones, reducir litigiosidad administrativa y judicial, ampliar la base gravable real y generar un recaudo extraordinario de corto plazo. En esa medida, constituyen instrumentos de eficiencia recaudatoria compatibles con la finalidad de

⁴⁹ La Corte Constitucional sostuvo que “la eficiencia tributaria no puede ser evaluada en abstracto o con criterios ideales, sino con base en la finalidad concreta de la medida y su adecuación al momento económico y social en que se adopta”. Sentencia C-222 de 1995, reiterada en la Sentencia C-431 de 2025.

obtener recursos inmediatos para atender la emergencia, sin que se adviertan vicios de indeterminación, desconocimiento del principio de legalidad o afectaciones desproporcionadas a los principios de equidad y justicia tributaria.

Sucede lo contrario con el artículo 14, que establece la no deducibilidad de regalías en el impuesto sobre la renta, y no supera los juicios de no contradicción específica e incompatibilidad. La disposición altera estructuralmente la determinación de la renta líquida gravable al desconocer un egreso obligatorio de fuente constitucional, afectando la medición real de la capacidad contributiva y generando una tensión directa con los principios de equidad y justicia tributaria que estructuran el sistema fiscal.

Ahora bien, este análisis debe leerse a la luz de la postura institucional fijada previamente por el Ministerio Público en el expediente RE-387, relativo al Decreto Legislativo 1390 de 2025. En esa oportunidad se sostuvo que, si bien la situación fiscal del país reviste gravedad, únicamente el componente relacionado con la financiación del sistema de salud, particularmente en lo concerniente a la suficiencia de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) y al aseguramiento, cumplía plenamente los presupuestos de sobrevenida y suficiencia exigidos para la activación del estado de emergencia.

La situación fiscal de Colombia atraviesa un momento crítico, caracterizado por déficits elevados, aumento del endeudamiento y un desajuste persistente entre ingresos permanentes y gastos recurrentes. No obstante, también pone de relieve que las causas del desequilibrio son estructurales y obedecen a una brecha sostenida entre la dinámica de los ingresos y la rigidez del gasto, así como a problemas recientes de planeación fiscal que han acentuado los riesgos de sostenibilidad de la deuda. Se trata, por tanto, de una situación que exige reformas estructurales de carácter permanente y cuya solución no puede descansar exclusivamente en medidas transitorias de recaudo.

Desde esta perspectiva, resulta claro que los tributos adoptados en el marco de la emergencia financian, en su mayoría, gastos de carácter permanente mediante instrumentos transitorios. Ello confirma que el estado de excepción no puede convertirse en mecanismo sustitutivo de la reforma estructural del sistema fiscal. En consecuencia, la legitimidad constitucional de las medidas tributarias excepcionales solo se sostiene plenamente en la medida en que su destinación esté estrictamente orientada a conjurar la afectación identificada como sobrevenida: la crisis de financiación del sistema de salud.

En este punto, resulta indispensable que el Gobierno nacional, en ejercicio de sus competencias técnicas y presupuestales, determine con claridad el monto cierto y verificable de la necesidad de financiación del sector salud que se pretende cubrir mediante las medidas excepcionales. La habilitación extraordinaria del artículo 215 de la Constitución no exonera al Ejecutivo del deber de precisar la magnitud real del requerimiento fiscal asociado a la contingencia sobrevenida, ni de demostrar que los recursos obtenidos se orientan estrictamente a conjurar dicha afectación y no a cubrir desequilibrios estructurales preexistentes.

En este contexto, y con el fin de preservar la coherencia entre el recaudo excepcional autorizado y la financiación estricta de la contingencia que justificó la declaratoria del estado de emergencia, se hace necesario acudir al remedio constitucional

desarrollado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-431 de 2025. En los términos de dicha providencia, corresponde a la Corte emitir las órdenes necesarias para asegurar que el recaudo derivado de las medidas tributarias excepcionales no exceda el monto estrictamente requerido para financiar la contingencia en materia de salud.

Para concluir, se reitera que la Procuraduría analizó el Decreto Legislativo 1474 de 2025 teniendo en cuenta que los juicios para adelantar el examen de constitucionalidad del decreto de declaratoria de la emergencia y los decretos de desarrollo son autónomos e independientes, aun cuando estos últimos están sometidos a la decisión que se adopte en la sentencia que revisa el decreto que declaró el estado de excepción.

Bajo esta lógica, si bien la mayoría de las medidas tributarias excepcionales objeto de análisis resultan acordes a la Constitución, solo podrán mantenerse en el ordenamiento jurídico si el Decreto Legislativo 1390 de 2025 es declarado exequible. En todo caso, en criterio de la Procuraduría General, de que la Corte Constitucional declare constitucional dicho decreto, solo podrán destinarse las medidas tributarias establecidas en el Decreto 1474 de 2025 para el recaudo de recursos requeridos para cubrir el déficit fiscal del sector salud. Así, el uso de las potestades tributarias extraordinarias debe permanecer estrictamente circunscrito a la finalidad constitucional que legitima el estado de excepción, evitando que dichas medidas se conviertan en mecanismos de financiación de desequilibrios fiscales estructurales.

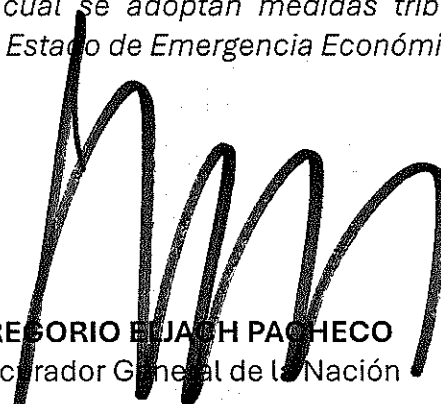
VII. SOLICITUD

Por las razones expuestas, la Procuraduría General de la Nación le solicita a la Corte Constitucional:

PRIMERO: Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15 al 31 (parciales), 32 y 33 del Decreto Legislativo 1474 de 2025 *“por medio de la cual se adoptan medidas tributarias y de eficiencia recaudatoria en desarrollo del Estado de Emergencia Económica y Social”*.

SEGUNDO: Declarar la **INEXEQUIBILIDAD** del artículo 14 del Decreto Legislativo 1474 de 2025, *“por medio de la cual se adoptan medidas tributarias y de eficiencia recaudatoria en desarrollo del Estado de Emergencia Económica y Social”*.

Atentamente,



GREGORIO E. PACHECO
Procurador General de la Nación

Proyectó: Daniela Camargo Monsalve
Andrea Mejía Fals
Revisó y Aprobó: Carolina Rico Marulanda