REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXV - Nº 1500 | Bogotá, D. C., jueves, 8 de octubre de 2026 | EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 14 DE 2026 SENADO

por medio del cual se prohíbe el impuesto al patrimonio y se dictan otras disposiciones.

MARÍA CLARA POSADA

Bogotá D.C., 5 de octubre de 2026

Honorable Senador
ENRIQUE GÓMEZ
Presidente
Comisión Primera
Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para Primer Debate en la Comisión Primera del Senado de la República del **Proyecto de Acto Legislativo No. 014 de 2026 Senado** *"Por medio del cual se prohíbe el impuesto al patrimonio y se dictan otras disposiciones"*.

Cordial saludo

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República y de acuerdo con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5 de 1992, me permito rendir informe de ponencia para Primer Debate en la Comisión Primera del Senado de la República del **Proyecto de Acto Legislativo No. 014 de 2026 Senado** *"Por medio del cual se prohíbe el impuesto al patrimonio y se dictan otras disposiciones"*.

Trámite de la iniciativa:

El 26 de agosto de 2026 los Senadores María Clara Posada, Rafael Nieto, Hernán Cadavid, Jonathan Pulido, Esteban Quintero, Juan Carlos García, Christian Garcés, Claudia Margarita Zuleta y otros radicaron el presente proyecto de acto legislativo.

El 30 de septiembre de 2026 la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República me designó como ponente única de la iniciativa.

1. Historia de la tributación al patrimonio

Un tributo se entiende mejor cuando se sabe para qué nació. El impuesto al patrimonio no surgió de una teoría sobre la justicia distributiva, sino de la necesidad de financiar guerras y reconstrucciones en economías donde la riqueza era mayoritariamente inmobiliaria, visible y difícil de trasladar. Ese contexto explica su diseño original y también por qué, cuando la riqueza se volvió financiera, móvil y difícil de valorar, casi todas las jurisdicciones que lo tenían decidieron abandonarlo.

1.1. El origen europeo y el ciclo de expansión

La tributación recurrente sobre el patrimonio neto se consolidó en Europa continental durante la primera mitad del siglo XX. Su expansión respondió a tres circunstancias que operaron simultáneamente: la necesidad de financiar el esfuerzo bélico y la reconstrucción posterior, la composición predominantemente inmobiliaria y empresarial de la riqueza —que permitía identificarla y valorarla con los instrumentos administrativos de la época—, y la restricción efectiva a la movilidad internacional de capitales que impuso el orden financiero de posguerra.

El pico se alcanzó hacia 1990. En ese año, doce países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos aplicaban un impuesto anual al patrimonio neto de las personas naturales: Alemania, Austria, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Suecia y Suiza[1]. Todos europeos. Ninguno de América Latina, Asia o América del Norte.

[1] OECD, The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD, OECD Tax Policy Studies No. 26, París, 2018

Sin embargo, lo que ocurrió posteriormente no fue un debilitamiento gradual del impuesto, sino un abandono ordenado, concentrado en poco más de dos décadas y ejecutado en varios casos por gobiernos de izquierda que no tenían ninguna razón ideológica para desmontar un tributo sobre la riqueza.

1.2. El ciclo de derogaciones, país por país

Cuadro 1. Derogación del impuesto al patrimonio neto en los países de la OCDE[2]

País	Año	Causa determinante
Austria	1994	Costo administrativo desproporcionado frente a un rendimiento marginal.
Alemania	1997	Consecuencia directa de la decisión del Tribunal Constitucional Federal de 22 de junio de 1995, que declaró incompatible con la Ley Fundamental el régimen que gravaba con menor carga los bienes valorados por el sistema de valores unitarios.
Dinamarca	1997	Decisión legislativa que culminó el proceso iniciado con la reforma de 1989, la cual ya había reducido drásticamente unas de las tarifas más elevadas del mundo.
Países Bajos	2001	Sustitución por el sistema de rendimiento presunto sobre el patrimonio, conocido como Box 3, que a su turno sería declarado contrario al Convenio Europeo de Derechos Humanos en 2021.
Finlandia	2006	Estrategia de competitividad fiscal nórdica. La derogación se adoptó de manera simultánea con una reducción del impuesto de sociedades.
Islandia	2006	Movimiento regional nórdico. Reintroducido de manera temporal entre 2010 y 2014 tras el colapso bancario, y eliminado nuevamente al vencer ese período.
Luxemburgo	2006	Derogación respecto de las personas naturales.
Suecia	2007	Bajo rendimiento recaudatorio y traslado masivo de activos al exterior. En su último año de vigencia recaudó cerca del 0,16% del producto interno bruto.
Francia	2018	Sustitución del impuesto de solidaridad sobre la fortuna por un impuesto limitado al patrimonio inmobiliario, tras la censura constitucional de 2012 por carácter confiscatorio.

[2] OECD, The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD (2018) y OECD Revenue Statistics 2025

El caso sueco: la crítica que importa

Suecia sostuvo el impuesto durante casi un siglo y lo derogó en 2007 bajo un consenso político amplio. La crítica que se le hizo no vino de la derecha económica, sino de quienes constataron que el tributo se había vuelto regresivo dentro de la propia clase media patrimonial, dado que gravaba la vivienda y los activos financieros ordinarios, mientras que reglas especiales excluían de la base las participaciones sustanciales en empresas familiares. El resultado fue un impuesto que alcanzaba al profesional con un apartamento y una cuenta de ahorros y no al accionista de control de una compañía cotizada.

La segunda razón fue el traslado de activos. La autoridad tributaria sueca estimó que a comienzos de la década de 2000 una fracción sustancial de la riqueza gravable había sido trasladada al exterior sin declarar. Ese diagnóstico, más que ningún argumento doctrinal, fue el que cerró el debate.

El caso alemán: cuando la valuación es el problema

La decisión del Tribunal Constitucional Federal alemán de 1995 no declaró que gravar el patrimonio fuera inconstitucional, sino que la inconstitucionalidad recaía en gravarlo con reglas de valuación que trataban de manera desigual a activos equivalentes, porque los inmuebles se valoraban por un sistema de valores unitarios desactualizado mientras los activos financieros se valoraban a precio de mercado.

Esa desigualdad, y no el gravamen en sí, fue lo que resultó incompatible con el principio de igualdad.

Aunque que en 2006 el Tribunal Constitucional Federal relativizó el criterio del reparto por mitades que había formulado en 1995[3], el caso Alemán deja una lección directa para tener en cuenta en Colombia: el problema estructural del impuesto al patrimonio es la valuación. Cuando el Estado no puede establecer con precisión cuánto vale lo que grava, el tributo deja de ser equitativo aunque su tarifa sea uniforme, porque la carga real depende de qué tan bien o mal esté valorado cada activo.

1.3. América Latina y la competencia regional

El impuesto anual al patrimonio neto es una anomalía en la región. Colombia, Argentina y Uruguay lo mantienen; los demás países no. Entre los socios de la Alianza del Pacífico, Colombia es el único que lo aplica: Chile, México y Perú no gravan de manera recurrente el patrimonio neto de las personas naturales.

La observación relevante no es la comparación aislada, sino la de conjunto. Colombia compite por inversión, por radicación de estructuras patrimoniales y por retención de empresarios con países que, sin excepción entre sus pares de la Alianza del Pacífico, no gravan el patrimonio neto. Esa asimetría no se compensa con otras ventajas del sistema tributario colombiano: la tarifa nominal del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas es de las más altas de la región.

1.4. Colombia antes de 1992: noventa años de historia que suelen omitirse

[3] Bundesverfassungsgericht, decisión de 22 de junio de 1995, 2 BvL 37/91, y decisión de 18 de enero de 2006, 2 BvR 2194/99.

El debate público colombiano sobre este tributo suele comenzar en 2002, como si el impuesto al patrimonio hubiera sido una invención de la política de seguridad democrática. No lo fue. El impuesto al patrimonio existe en Colombia desde 1935 y fue eliminado en 1989 por razones técnicas que conviene recuperar, porque son las mismas que hoy se invocan.

El artículo 21 de la Ley 78 de 1935, en la reforma tributaria del gobierno de Alfonso López Pumarejo, creó el impuesto al patrimonio como tributo anual complementario y accesorio del impuesto sobre la renta. Su base era el patrimonio poseído dentro del país al 31 de diciembre por toda persona natural o jurídica sujeta al impuesto sobre la renta, definido como activos menos pasivos. El primer recaudo se produjo en 1936. Las tarifas iban del uno al ocho por mil, y el régimen contemplaba un recargo del cien por ciento sobre las extensiones continuas de tierra entre dos mil y tres mil hectáreas no cultivadas, en lo que era un instrumento contra el latifundio ocioso más que un tributo sobre la riqueza[4].

Lo que siguió fue un ascenso sostenido durante cuarenta años. La Ley 45 de 1942 estableció un recargo del cincuenta por ciento para las vigencias de 1942 y 1943, compensado con Bonos de la Defensa Económica Nacional para quien pagara dentro de los ciento veinte días. La Ley 135 de 1944 amplió las tarifas. El Decreto 2317 de 1953 incorporó las acciones y los derechos sociales al patrimonio gravable de los socios y ordenó el incremento automático de los avalúos catastrales no revisados. La Ley 81 de 1960 elevó el tope al quince por mil. Y el Decreto 2053 de 1974, en la reforma del gobierno de Alfonso López Michelsen, produjo el cambio estructural: el impuesto pasó a ser complementario de renta únicamente para las personas naturales, se eliminaron casi todas las exenciones, y las tarifas alcanzaron su pico histórico entre el seis y el veinte por mil.

[4] DIAN, Oficina de Estudios Económicos, Cuadernos de Trabajo, «Impuesto al Patrimonio en Colombia: 1936-2004».

El descenso comenzó con la Ley 9 de 1983, que redujo las tarifas e introdujo el reajuste anual de los valores absolutos por el índice de precios. Cinco años después, la Ley 84 de 1988 facultó al Presidente de la República para eliminar el tributo o reducir sus tarifas. El Decreto 1321 del 20 de junio de 1989 ejerció esa facultad.

1.4.1. Eliminación del impuesto al patrimonio de 1989: el argumento de la superposición de bases.

Los considerandos del Decreto 1321 de 1989 no invocan ninguna doctrina sobre la propiedad ni ninguna teoría sobre la justicia tributaria. Por el contrario, exponen como fundamento tres hechos técnicos concurrentes:

- El proceso de actualización y formación catastral ordenado por la Ley 14 de 1983 estaba incrementando las bases gravables del impuesto de patrimonio de manera artificial, sin que mediara enriquecimiento alguno del contribuyente.
- La adopción de los ajustes integrales por inflación a los estados financieros, obligatoria desde 1992, implicaba una segunda actualización de los valores patrimoniales, con incidencia simultánea sobre el impuesto de renta y sobre la renta presuntiva calculada sobre el patrimonio.
- La necesidad de armonizar la carga tributaria resultante de la acumulación de esos dos efectos.

En este contexto, el Decreto 1321 de 1989 hizo dos cosas distintas: eliminó el impuesto sobre los primeros diez millones de pesos del valor patrimonial neto de la vivienda de habitación desde el año gravable 1989, y difirió la eliminación total al año en que entraran en aplicación los ajustes integrales por inflación, que fue 1992. La derogatoria formal la consumó el artículo 140 de la Ley 6 de 1992, que suprimió los artículos 288 a 298 del Estatuto Tributario. Entre 1989 y 1991 el tributo siguió cobrándose.

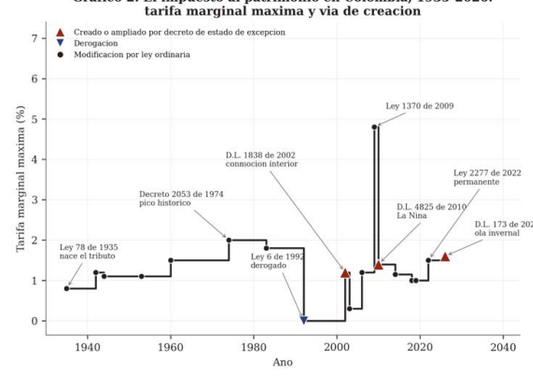
Dicho de otro modo: el impuesto al patrimonio fue eliminado en Colombia porque el Estado constató que estaba gravando tres veces la misma manifestación de capacidad contributiva —el patrimonio en sí, la renta que produce, y la renta presuntiva calculada sobre ese mismo patrimonio— sobre bases que se inflaban por revaluación nominal y no por acumulación real. Es exactamente el argumento que este proyecto retoma en el capítulo II.

Cuadro 2. El impuesto al patrimonio en Colombia, 1935-2026

Norma	Año	Contenido y alcance	Tarifa
Ley 78	1935	Crea el impuesto como complementario del impuesto sobre la renta, para personas naturales y jurídicas. Primer recaudo en 1936.	1 a 8 por mil
Ley 45	1942	Recargo del 50% en las liquidaciones de 1942 y 1943, con Bonos de la Defensa Económica Nacional para el pago anticipado.	recargo 50%
Ley 135	1944	Amplía el rango tarifario y establece sanción por inexactitud.	1 a 11 por mil
Decreto 2317	1953	Las acciones y derechos sociales constituyen patrimonio gravable para los socios. Incremento automático de avalúos catastrales.	1 a 11 por mil
Ley 81	1960	Redefine los bienes no gravados y eleva el tope tarifario.	1 a 15 por mil
Decreto 2053	1974	El impuesto pasa a ser complementario de renta solo de personas naturales. Se eliminan casi todas las exenciones. Pico histórico.	6 a 20 por mil
Ley 9	1983	Reduce tarifas, introduce la tarifa promedio del intervalo y el reajuste anual por índice de precios.	0,93 a 18 por mil
Ley 84	1988	Faculta al Presidente por seis meses para eliminar el tributo o reducir sus tarifas.	—
Decreto 1321	1989	Elimina el impuesto sobre los primeros diez millones de la vivienda de habitación y difiere la eliminación total al año de los ajustes por inflación.	—
Ley 6, art. 140	1992	Deroga los artículos 288 a 298 del Estatuto Tributario. El impuesto desaparece del ordenamiento.	—
D.L. 1838	**2002**	**Estado de conmoción interior. Crea el impuesto para preservar la seguridad democrática, por una sola vez.**	**1,2%**
Ley 863	2003	Reimplanta el impuesto para 2004, 2005 y 2006. Umbral: patrimonio líquido superior a 3.000 millones.	0,3%
Ley 1111	2006	Extiende el tributo para 2007 a 2010, con el mismo umbral.	1,2%
Ley 1370	2009	Prolonga el tributo para 2011 y establece tarifas diferenciales a partir de 3.000 y 5.000 millones.	2,4% y 4,8%
D.L. 4825	**2010**	**Emergencia por el fenómeno de La Niña. Extiende el tributo a patrimonios entre 1.000 y 3.000 millones y crea una sobretasa del 25%.**	**1,0% a 1,4%**
Ley 1739	2014	Impuesto a la riqueza para 2015, 2016 y 2017, para patrimonios superiores a 1.000 millones.	0,2% a 1,15%
Ley 1943	2018	Extiende el tributo para 2019 a 2021 con umbral de 5.000 millones. Declarada inexequible por vicios de procedimiento con efectos diferidos.	1,0%
Ley 2010	2019	Reproduce el régimen anterior para 2020 y 2021.	1,0%
Ley 2277	**2022**	**Establece el impuesto de manera permanente, con umbral de 72.000 UVT.**	**0,5% a 1,5%**
D.L. 1474	2025	Emergencia económica. Reduce el umbral de 72.000 a 40.000 UVT. Declarado inexequible en su integridad por la Sentencia C-079 de 2026.	—
D.L. 173	**2026**	**Emergencia por la ola invernal. Impuesto transitorio para personas jurídicas, umbral de 200.000 UVT. Bajo control automático sin fallo de fondo.**	**0,5% y 1,6%**

Fuente: elaboración propia con base en DIAN, Cuadernos de Trabajo, «Impuesto al Patrimonio en Colombia: 1936-2004», y en los textos normativos consultados en el Normograma de la DIAN y en la Secretaría del Senado. En negrita, las normas expedidas al amparo de un estado de excepción y el régimen permanente vigente. Las tarifas de los tramos anteriores a 1992 se expresan por mil, conforme a la técnica de la época.

Grafico 2. El impuesto al patrimonio en Colombia, 1935-2026: tarifa marginal maxima y via de creacion



Fuente: elaboración propia con base en DIAN, Cuadernos de Trabajo, «Impuesto al Patrimonio en Colombia: 1936-2004», y en los textos normativos consultados en el Normograma de la DIAN y en la Secretaría del Senado. El Decreto Legislativo 1474

de 2025, que redujo el umbral a 40.000 UVT, fue declarado inexequible por la sentencia C-079 de 2026 y no se grafica.

1.5. El patrón de trinquete

El impuesto al patrimonio en Colombia sigue un patrón de trinquete: avanza en una dirección y no retrocede. El mecanismo tiene cuatro tiempos. **Primero**, el tributo ingresa o se amplía mediante decreto legislativo dictado bajo un estado de excepción, con una justificación acotada y una vigencia declarada como transitoria. **Segundo**, cuando la vigencia excepcional expira, una ley ordinaria lo prorroga invocando la necesidad de sostener el recaudo. **Tercero**, en cada prórroga el umbral desciende o la tarifa asciende: de tres mil millones de pesos en 2003 a mil millones en 2010 y en 2014; de una tarifa del 0,3% en 2004 a tarifas del 4,8% en 2011. **Cuarto**, la excepción se vuelve regla: la Ley 2277 de 2022 lo estableció de manera permanente.

Tres veces la puerta de entrada fue un estado de excepción. En 2002, bajo conmoción interior. En 2010, bajo emergencia por el fenómeno de La Niña. Y en 2026, bajo emergencia por la ola invernal en la región Caribe, mediante el Decreto Legislativo 173 del 24 de febrero, que estableció un impuesto transitorio al patrimonio para personas jurídicas con umbral de doscientas mil unidades de valor tributario, tarifa general del 0,5% y tarifa diferencial del 1,6% para las instituciones financieras y para las actividades de extracción de hulla, lignito y petróleo crudo.

A ello debe sumarse el Decreto Legislativo 1474 del 29 de diciembre de 2025, expedido bajo una emergencia distinta, que redujo el umbral del impuesto permanente de 72.000 a 40.000 unidades de valor tributario y que la Corte Constitucional declaró inexequible en su integridad mediante la Sentencia C-079 de 2026, tras haber declarado inexequible el propio decreto declaratorio de la emergencia.

En este contexto, cabe señalar que un tributo que en cuatro ocasiones ha requerido de la vía excepcional para nacer o para ampliarse, y que en veinticuatro años no ha logrado ser derogado por la vía ordinaria, plantea un problema que no es de política tributaria sino de diseño institucional. La asimetría no está en las mayorías, sino en los incentivos. Es esa constatación, y no una valoración sobre la conveniencia coyuntural del tributo, la que justifica que la decisión se adopte en el nivel constitucional.

2. Fundamentos teóricos

Este capítulo expone por qué el impuesto al patrimonio produce los efectos que produce. Cada resultado se presenta en tres tiempos: primero la intuición en lenguaje llano, después la formalización mínima indispensable, y por último la implicación concreta para Colombia.

El capítulo se cierra con una sección de honestidad intelectual que expone el estado real del debate académico, incluidos los argumentos que favorecen este tributo.

2.1. La aritmética de la tasa efectiva

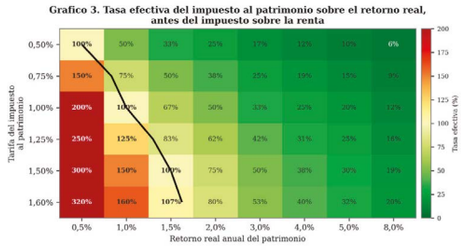
El impuesto sobre la renta grava un flujo: lo que una persona gana durante un período. El impuesto al patrimonio grava un stock: lo que una persona tiene en un momento dado, con independencia de que ese acervo haya producido ganancia, pérdida o nada. Esa diferencia, que parece meramente técnica, tiene una consecuencia aritmética que conviene enunciar con precisión antes de cualquier otra consideración.

Un impuesto sobre el stock de patrimonio es equivalente a un impuesto sobre el rendimiento de ese patrimonio, a una tasa igual al cociente entre la tarifa nominal y el retorno real. Formalmente, si τ es la tarifa aplicada sobre el patrimonio y r el retorno real de ese patrimonio, la tasa efectiva sobre el rendimiento real es $t = \tau / r$.

La demostración es inmediata. Un patrimonio de valor W produce en el año un rendimiento real de $r \cdot W$. El impuesto al patrimonio exige $\tau \cdot W$. La proporción del rendimiento que se lleva el tributo es entonces $\tau \cdot W$ dividido por $r \cdot W$, es decir, τ / r. El resultado no depende del tamaño del patrimonio y por eso vale igual para todos los contribuyentes.

Dos consecuencias se siguen de inmediato y ninguna requiere supuestos discutibles. **La primera** es que la carga real del tributo es inversamente proporcional al rendimiento: cuanto peor le va al contribuyente, más pesado es el impuesto. **La segunda** es que existe un rendimiento por debajo del cual la tasa efectiva supera el ciento por ciento, y a partir de ese punto el tributo no puede pagarse con el rendimiento sino únicamente consumiendo el capital. Ese umbral es $r = \tau$: con una tarifa de 1,5%, cualquier rendimiento real inferior al 1,5% produce una tasa efectiva superior al ciento por ciento.

Grafico 3. Tasa efectiva del impuesto al patrimonio sobre el retorno real, antes del impuesto sobre la renta



Cálculo propio. La tasa efectiva es el cociente entre la tarifa aplicada sobre el stock de patrimonio y el retorno real que ese patrimonio produce. La línea negra marca el umbral del 100%: por encima de ella, el tributo excede la totalidad del rendimiento real y solo puede pagarse consumiendo el capital. Las tarifas de 0,5%, 1,0% y 1,5% son las del artículo 296-3 del Estatuto Tributario; la de 1,6% es la del Decreto Legislativo 173 de 2026.

El gráfico anterior traduce esa aritmética a los parámetros vigentes en Colombia. Las tarifas de 0,5%, 1,0% y 1,5% son las del artículo 296-3 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 38 de la Ley 2277 de 2022; la de 1,6% es la establecida por el Decreto Legislativo 173 de 2026 para las instituciones financieras y para las actividades de extracción de hulla, lignito y petróleo crudo.

La lectura de la línea negra es directa: todas las combinaciones situadas por encima de ella corresponden a contribuyentes cuyo impuesto al patrimonio excede la totalidad del rendimiento real de su patrimonio, y que por tanto deben descapitalizarse para pagarlo. Con la tarifa marginal máxima vigente, esa situación se produce con cualquier rendimiento real inferior al 1,5% anual, que no es un escenario exótico sino el rendimiento habitual de la vivienda, de la tierra rural, de los inventarios y de buena parte del activo fijo empresarial en períodos de bajo crecimiento.

2.1.1. El efecto de la inflación, que agrava el resultado

El cálculo anterior utiliza el retorno real. Conviene subrayar por qué. El impuesto al patrimonio se aplica sobre valores nominales, es decir, sobre el patrimonio tal como aparece valorado en pesos corrientes. En un contexto inflacionario, ese valor crece sin que exista enriquecimiento alguno: el contribuyente tiene el mismo apartamento y la misma máquina, expresados en más pesos. El tributo, sin embargo, se causa sobre el valor mayor.

Colombia registró en 2022 una inflación anual del 13,12%, en 2023 del 9,28%, en 2024 del 5,20% y en 2025 del 5,10%, y la variación anual a junio de 2026 fue de 6,14%[5]. En un período de esa naturaleza, un patrimonio que apenas conserva su valor real ve crecer su base gravable nominal, con lo cual el tributo aumenta en términos reales mientras el contribuyente no se ha enriquecido. Es exactamente el fenómeno que

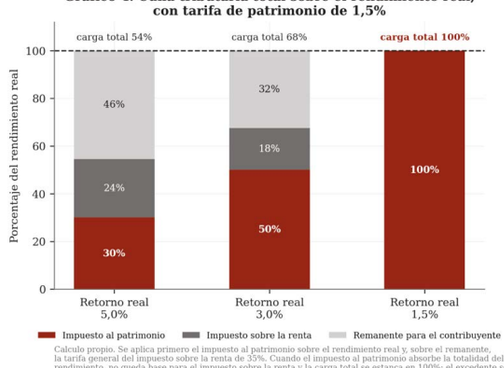
[5] DANE, índice de precios al consumidor, variación anual diciembre a diciembre; para 2026, variación anual a junio.

llevó a la eliminación del tributo en 1989, cuando la actualización catastral de la Ley 14 de 1983 y los ajustes integrales por inflación produjeron el mismo efecto de manera simultánea.

2.1.2. La cuña tributaria total

El impuesto al patrimonio no opera en el vacío. El mismo rendimiento que soporta la tasa efectiva calculada arriba soporta, además, el impuesto sobre la renta, y en el caso de las utilidades distribuidas el impuesto sobre los dividendos. El gráfico siguiente descompone la carga.

Grafico 4. Cuna tributaria total sobre el rendimiento real, con tarifa de patrimonio de 1,5%



Calculo propio. Se aplica primero el impuesto al patrimonio sobre el rendimiento real y, sobre el remanente, la tarifa general del impuesto sobre la renta de 35%. Cuando el impuesto al patrimonio absorbe la totalidad del rendimiento, no queda base para el impuesto sobre la renta y la carga total se estanca en 100%: el excedente se paga descapitalizando. El ejercicio no incorpora el impuesto sobre los dividendos ni el gravamen a los movimientos financieros, de modo que subestima la carga efectiva.

El ejercicio es deliberadamente conservador: no incorpora el impuesto sobre los dividendos ni el gravamen a los movimientos financieros, de modo que subestima la carga efectiva real. Aun así, en el escenario de rendimiento real de 3,0% —que es un rendimiento razonable y no pesimista— la carga tributaria conjunta alcanza el 68% del rendimiento. En el escenario de rendimiento real de 1,5%, el impuesto al patrimonio absorbe la totalidad del rendimiento y no queda base sobre la cual liquidar el impuesto sobre la renta.

Esta sección constituye la premisa fáctica del argumento constitucional que se desarrolla en el capítulo IV. La confiscatoriedad de un tributo puede establecerse aquí como una posición determinada en esta tabla, con independencia de cualquier calificación retórica. Y la metodología para hacerlo —evaluar la carga considerando en conjunto los tributos que recaen sobre bases distintas— es precisamente la que empleó el Consejo Constitucional francés en su decisión 2012-662 DC del 29 de diciembre de 2012, al censurar por confiscatoria la escala del impuesto de solidaridad sobre la fortuna.

2.2. La imposición múltiple sobre la misma manifestación de riqueza

Un peso ahorrado en Colombia atraviesa la siguiente secuencia. Se grava cuando se genera, como renta del trabajo o del capital. Se grava después, año tras año, mientras permanece en el patrimonio del contribuyente. Se grava el rendimiento que produce, nuevamente como renta. Se grava cuando se retira del sistema financiero. Y se grava por última vez cuando se transfiere, como ganancia ocasional en cabeza del heredero o donatario.

La objeción habitual a este planteamiento es que la doble imposición económica no está prohibida y que el sistema tributario colombiano la admite en varios supuestos. Es cierto, y el proyecto no sostiene lo contrario. Lo que aquí se examina es la magnitud acumulada de esa imposición múltiple y la naturaleza de la base sobre la que recae.

Grafico 5. Valor terminal de un peso ahorrado, con retorno real de 3,0%



Calculo propio. Se compara la acumulacion de un peso a un retorno real de 3,0% anual con y sin un impuesto anual de 1,5% sobre el saldo. El ejercicio no incluye el impuesto sobre la renta, que recae sobre el mismo rendimiento.

Con un retorno real del 3,0% anual, un peso ahorrado durante treinta años acumula un 36% menos si soporta un impuesto anual del 1,5% sobre el saldo. Y ese cálculo aísla el impuesto al patrimonio: no incorpora el impuesto sobre la renta que recae sobre el mismo rendimiento en cada uno de los treinta períodos.

La asimetría decisiva es otra, y conviene enunciarla sola porque ningún otro tributo directo del sistema colombiano opera así: **el impuesto al patrimonio se causa exactamente igual si el activo produjo pérdida.** El impuesto sobre la renta no se causa sin renta. El impuesto de ganancias ocasionales no se causa sin ganancia. El impuesto sobre las ventas no se causa sin venta. El impuesto al patrimonio se causa siempre, porque su hecho generador no es un resultado económico sino la mera titularidad.

2.3. El efecto sobre la acumulación de capital

En el modelo neoclásico de crecimiento, la acumulación de capital se detiene en el punto donde el retorno neto del capital iguala la tasa de preferencia intertemporal de los ahorradores. Un impuesto recurrente sobre el stock de capital reduce ese retorno neto en la magnitud de la tarifa, y por lo tanto desplaza hacia abajo la relación capital-trabajo de estado estacionario.

Conviene distinguir con precisión dos efectos que suelen confundirse:

1. **Efecto nivel.** El impuesto reduce el stock de capital de estado estacionario y, con él, el nivel del producto por trabajador. Este efecto es permanente en el nivel, pero no altera la tasa de crecimiento de largo plazo, que en el modelo neoclásico está determinada por el progreso técnico.
2. **Efecto sobre la senda de transición.** Durante el ajuste de un estado estacionario al otro, la tasa de crecimiento observada es inferior a la que se habría registrado sin el tributo. Ese período de transición puede extenderse por décadas.

Afirmar que el impuesto al patrimonio «reduce el crecimiento económico» sin esa distinción es impreciso. Lo correcto es afirmar que reduce el nivel de capital y de producto por trabajador de largo plazo, y que deprime la tasa de crecimiento durante una transición prolongada.

2.4. El efecto sobre la remuneración real del trabajo

Aquí está, a juicio de este proyecto, el argumento de mayor alcance social, y el que transforma la discusión: un tributo que aparenta afectar a unos treinta y cuatro mil contribuyentes termina afectando el salario de quienes nunca lo declararán.

La cadena causal es la siguiente. El impuesto reduce la acumulación de capital. Menor capital por trabajador significa menor productividad marginal del trabajo. Y como en un mercado laboral competitivo el salario real iguala la productividad marginal del trabajo, el salario real cae.

Grafico 12. Efecto de un impuesto al stock de capital sobre el salario real en el modelo neoclasico de crecimiento

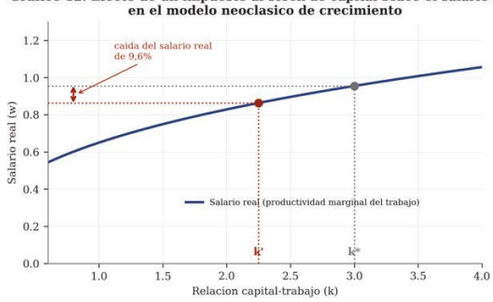


Grafico teorico, no empirico. Funcion de produccion Cobb-Douglas con participacion del capital de 0,35. Un impuesto recurrente sobre el stock de capital reduce su retorno neto y, con ello, la relacion capital-trabajo de estado estacionario, de k* a k'. Como el salario real iguala la productividad marginal del trabajo, y esta es creciente en k, el salario real cae. La magnitud del desplazamiento es ilustrativa y depende de la elasticidad de la oferta de capital.

2.4.1 Los teoremas de comercio internacional y el uso correcto que puede dárseles

El teorema de Stolper-Samuelson establece que, en un modelo de dos bienes y dos factores, un aumento del precio relativo de un bien eleva el retorno real del factor utilizado intensivamente en su producción y reduce el retorno real del otro factor[6].

[6] Wolfgang F. Stolper y Paul A. Samuelson, «Protection and Real Wages», The Review of Economic Studies, vol. 9, núm. 1 (1941), pp. 58-73.

Conviene ser preciso sobre su alcance, porque es un teorema sobre precios de bienes y no sobre tributos al capital. El uso correcto es como marco de economía abierta: en un país relativamente abundante en trabajo, un tributo que expulsa capital altera la estructura de producción hacia bienes intensivos en el factor abundante y modifica los retornos relativos de los factores. El teorema aporta el andamiaje analítico para entender por qué los efectos de un tributo sobre un factor no se agotan en ese factor, sino que se propagan al otro a través de la reasignación productiva.

La literatura directamente pertinente es la de incidencia tributaria en economía abierta. Harberger demostró en 1962, en un modelo de economía cerrada, que la carga del impuesto societario recae en proporción significativa sobre el capital[7]. Tres décadas después, extendiendo el análisis al caso de una economía pequeña y abierta con capital perfectamente móvil, concluyó que la carga tiende a recaer sobre el factor inmóvil, que es el trabajo[8].

Ahora bien, la proposición de que el trabajador soporta la carga del impuesto al capital no es un consenso de la disciplina. Gravelle y Smetters demostraron que, cuando los bienes domésticos y extranjeros son sustitutos imperfectos, la incidencia sobre el trabajo doméstico se limita considerablemente y en varios escenarios se elimina[9]. El resultado depende, pues, del supuesto de sustituibilidad entre bienes y no únicamente de la movilidad del capital.

Reconocido el punto, el caso colombiano se aproxima más al escenario de Harberger que al de Gravelle y Smetters, por una razón que es específica del impuesto al patrimonio y no aplica al impuesto societario: **el impuesto al patrimonio grava a la persona, no a la empresa.** Frente al impuesto societario, el propietario puede trasladar capital financiero manteniendo la producción en el país. Frente al impuesto al patrimonio personal, el contribuyente puede trasladar su residencia fiscal y, con ella, la totalidad de su base gravable, incluida su participación en empresas que permanecen en Colombia. El margen de respuesta es más amplio y el factor gravado, más móvil.

[7] Arnold C. Harberger, «The Incidence of the Corporation Income Tax», Journal of Political Economy, vol. 70, núm. 3 (1962), pp. 215-240
[8] Arnold C. Harberger, «The ABCs of Corporation Tax Incidence: Insights into the Open-Economy Case», en Tax Policy and Economic Growth, Washington D. C., American Council for Capital Formation, 1995, pp. 51-73.
[9] Jane G. Gravelle y Kent Smetters, «Who Bears the Burden of the Corporate Tax in the Open Economy?», National Bureau of Economic Research, Working Paper 8280, 2001.

2.5. El estado real del debate sobre la tributación óptima del capital

Esta sección expone el debate académico completo, incluidos los resultados que favorecen el impuesto al patrimonio. Se incluye porque la posición que este proyecto defiende no requiere ocultarlos y se fortalece al enfrentarlos.

2.5.1. El resultado de tasa cero y su refutación

Durante tres décadas, el punto de partida de la discusión fue el resultado obtenido por Judd en 1985 y por Chamley en 1986, según el cual la tarifa óptima sobre el ingreso de capital converge a cero en el estado estacionario, con independencia de las elasticidades de oferta de los factores[10]. Ese resultado se ha citado profusamente en el debate público como si continuara siendo el estado de la cuestión.

No lo es. En 2020, Straub y Werning demostraron que la conclusión de tasa cero no se sigue de los propios modelos de los que fue derivada[11]. En el modelo de Judd, la tarifa óptima de largo plazo es positiva y significativa siempre que la elasticidad de sustitución intertemporal sea inferior a uno; y cuando es superior, la convergencia a cero puede tomar un tiempo tan prolongado que carece de relevancia práctica. En el modelo de Chamley, la restricción de tope superior a la tarifa puede resultar operante de manera permanente. Como la evidencia empírica ubica típicamente esa elasticidad por debajo de uno, el caso empíricamente relevante corresponde a una tarifa óptima positiva. En consecuencia, este proyecto no invoca el resultado de tasa cero.

[10] Kenneth L. Judd, «Redistributive taxation in a simple perfect foresight model», Journal of Public Economics, vol. 28, núm. 1 (1985), pp. 59-83; Christophe Chamley, «Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives», Econometrica, vol. 54, núm. 3 (1986), pp. 607-622.
[11] Ludwig Straub e Iván Werning, «Positive Long-Run Capital Taxation: Chamley-Judd Revisited», American Economic Review, vol. 110, núm. 1 (2020), pp. 86-119.

2.5.2. Los argumentos a favor del impuesto al patrimonio

Tres líneas de la literatura reciente sostienen posiciones favorables a este tributo y deben exponerse con exactitud.

La primera es la de Diamond y Saez, y la de Piketty, Saez y Zucman, que defienden gravar más intensamente el capital y, para los patrimonios mayores —donde las ganancias por valorización de activos empequeñecen la renta ordinaria—, sostienen que la forma correcta de hacerlo es un impuesto progresivo al patrimonio[12].

La segunda, y la más exigente, es la de Guvenen, Kambourov, Kuruscu, Ocampo y Chen[13]. Su argumento parte de un hecho empírico sólido: las tasas de retorno difieren de manera persistente entre individuos. Bajo un impuesto a la renta de capital, dos empresarios con igual riqueza pagan sumas distintas, y paga más el más productivo: el tributo grava el éxito y penaliza a quien asigna mejor el capital. Bajo un impuesto al patrimonio, en cambio, ambos pagan lo mismo, lo cual desplaza la carga hacia el empresario improductivo y presiona a todos a hacer rendir el capital, de donde el nombre del trabajo. Los autores estiman que sustituir el impuesto a la

[12] Peter Diamond y Emmanuel Saez, «The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations», Journal of Economic Perspectives, vol. 25, núm. 4 (2011), pp. 165-190; Thomas Piketty, Emmanuel Saez y Gabriel Zucman, «Rethinking capital and wealth taxation», Oxford Review of Economic Policy, vol. 39, núm. 3 (2023), pp. 575-591.
[13] Fatih Guvenen, Gueorgui Kambourov, Burhanettin Kuruscu, Sergio Ocampo y Daphne Chen, «Use It or Lose It: Efficiency and Redistributional Effects of Wealth Taxation», Quarterly Journal of Economics, vol. 138, núm. 2 (2023), pp. 835-894.

renta de capital por uno al patrimonio, de manera neutral en recaudo, elevaría el bienestar en cerca del 8%.

La tercera es la evidencia noruega de Ring, que se examina en el capítulo III y que encuentra un efecto positivo del impuesto al patrimonio sobre el ahorro de los hogares.

2.5.3. Por qué el proyecto se sostiene a pesar de esos argumentos

El mecanismo descrito por Guvenen y sus coautores es correcto dentro de su modelo, y este proyecto no lo disputa. Lo que corresponde examinar es de qué supuestos depende. Son tres, y están enunciados en el propio trabajo: valuación correcta de la riqueza, cumplimiento tributario, y ausencia de movilidad de la residencia fiscal.

Los tres supuestos son razonables en la economía que el modelo describe. Ninguno de los tres se cumple en Colombia, y no por una apreciación de esta iniciativa, sino conforme a mediciones publicadas en revistas arbitradas que se exponen en el capítulo siguiente. El «úsalo o piérdelo» exige que el Estado sepa cuánto vale lo que el contribuyente tiene y que el contribuyente no pueda marcharse. En Colombia no se cumple lo primero, porque el formulario del impuesto no captura la composición de los activos y buena parte de ellos carece de reporte de terceros; y no se cumple lo segundo, porque la residencia fiscal es trasladable y la evidencia muestra que se traslada.

La posición que adopta este proyecto. La teoría no establece que la tarifa óptima sobre el capital sea cero; ese resultado está refutado. Lo que la teoría y la evidencia establecen conjuntamente es algo distinto y más útil para el propósito de esta reforma: los resultados que favorecen el impuesto al patrimonio dependen de condiciones administrativas e institucionales que en Colombia están documentadamente ausentes. El argumento no es que este tributo sea indefendible en abstracto. Es que, en las condiciones de valuación, control y movilidad que efectivamente rigen en Colombia, no produce lo que promete y sí produce lo que no promete.

2.6. Por qué la solución debe ser constitucional y no legal

Si el problema fuera únicamente que el tributo es inconveniente, bastaría derogarlo por ley. La razón por la cual se propone una reforma constitucional es distinta y proviene de la teoría de la elección pública y de la economía institucional.

Un tributo con recaudo marginal que sobrevive veinticuatro años y tres estados de excepción no es una anomalía: es el resultado previsible de una estructura de incentivos. Los costos del tributo se concentran en un número reducido de contribuyentes sin peso electoral; los beneficios políticos son difusos, simbólicos e inmediatos. La rentabilidad política por peso recaudado es, en consecuencia, extraordinariamente alta, y no existe coalición con incentivos suficientes para sostener su derogación. Esa configuración explica el patrón de trinquete descrito en el capítulo I y explica por qué ninguna mayoría ordinaria lo revierte de manera estable.

La literatura sobre consistencia temporal aporta el segundo componente del argumento. Kydland y Prescott establecieron que una política discrecional puede producir resultados sistemáticamente inferiores a los de una regla, aun cuando el decisor sea plenamente competente y bienintencionado, porque los agentes anticipan la discreción y ajustan su comportamiento en consecuencia[14]. Buchanan extendió el razonamiento al terreno fiscal y fundamentó sobre él la conveniencia de restricciones de rango constitucional.

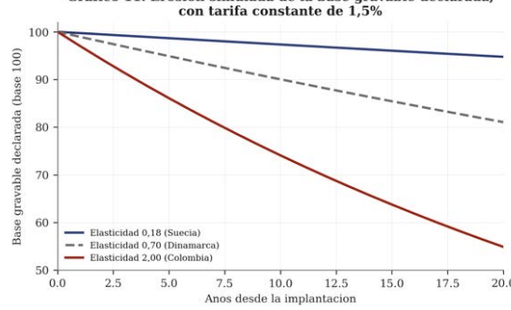
Ese marco tiene, en el caso colombiano, un respaldo empírico específico que se desarrolla en el capítulo III: el efecto de histéresis documentado por Londoño-Vélez y Ávila-Mahecha, según el cual la reducción de la riqueza declarada persiste años después de derogado el tributo. Si el daño sobrevive a la derogación, entonces lo que produce el daño no es únicamente el tributo vigente sino la expectativa de su reintroducción. Y una expectativa no se elimina con una ley que puede modificar la siguiente reforma tributaria: se elimina con una regla creíble.

Ese es el fundamento del rango constitucional de la medida. No se propone reformar la Constitución porque el tributo sea inconveniente, sino porque la naturaleza del problema —una asimetría de incentivos que reproduce el mismo resultado con independencia de la mayoría de turno— no admite solución en el nivel legal.

2.7. La erosión dinámica de la base y el rendimiento decreciente

El recaudo de un impuesto al patrimonio tiende a decaer con el tiempo aunque la tarifa permanezca constante. Cuatro mecanismos operan de manera simultánea: la salida de contribuyentes del ámbito del tributo, por traslado de residencia o por reorganización patrimonial; la recomposición de las carteras hacia activos exentos o de difícil valoración; la acumulación de exenciones que la presión política incorpora en cada reforma sucesiva; y la persistencia del efecto conductual una vez inducido.

Grafico 11. Erosion simulada de la base gravable declarada, con tarifa constante de 1,5%



Simulacion propia, no medicion. Se proyecta la erosion de la base declarada aplicando de manera compuesta la elasticidad estimada en cada jurisdiccion a una tarifa constante de 1,5%, manteniendo todo lo demas invariable. El ejercicio ilustra el orden de magnitud de la divergencia entre administraciones tributarias con y sin reporte de terceros; no pretende predecir el recaudo colombiano.

La simulación anterior no es una predicción del recaudo colombiano y así se declara en su nota. Su propósito es ilustrar el orden de magnitud de la divergencia entre administraciones tributarias con y sin reporte de terceros sobre los activos, empleando para ello las elasticidades efectivamente estimadas en cada jurisdicción. La conclusión que sostiene es cualitativa y es la relevante: bajo las elasticidades medidas para Colombia, la erosión de la base es varias veces más rápida que bajo las estimadas para las administraciones escandinavas.

3. Evidencia empírica

3.1. Cómo se lee este capítulo

[14] Finn E. Kydland y Edward C. Prescott, «Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans», Journal of Political Economy, vol. 85, núm. 3 (1977), pp. 473-491.

La evidencia sobre el impuesto al patrimonio proviene en su mayor parte de estudios que emplean microdatos administrativos de las autoridades tributarias y diseños de investigación que permiten atribuir causalidad.

Elasticidad es la medida de cuánto responde una variable cuando otra cambia. En este campo se estima la elasticidad de la riqueza declarada respecto de la tasa neta del impuesto: cuánto varía la riqueza que los contribuyentes reportan cuando varía lo que el tributo les deja. Una elasticidad de 0,2 indica una respuesta pequeña; una de 2,0, una respuesta diez veces mayor.

Diseño cuasi-experimental es la estrategia que aprovecha un cambio normativo que afectó a unos contribuyentes y no a otros comparables, de modo que la diferencia entre ambos grupos pueda atribuirse al cambio y no a otras causas. **Agrupamiento**, o bunching, es la concentración anómala de contribuyentes justo por debajo de un umbral: cuando un impuesto comienza a partir de cierto patrimonio y aparece un exceso de declaraciones inmediatamente por debajo de esa cifra, la magnitud de ese exceso permite estimar cuánto responden los contribuyentes.

Un estudio con microdatos administrativos y diseño cuasi-experimental vale más que una correlación entre agregados nacionales, porque el segundo no permite descartar que la relación observada obedezca a cualquier otra circunstancia ocurrida en el mismo período. Este capítulo indica en cada caso el diseño empleado y si el trabajo fue sometido a revisión por pares.

3.2 La evidencia internacional en conjunto

Cuadro 3. Estudios sobre la respuesta conductual al impuesto al patrimonio

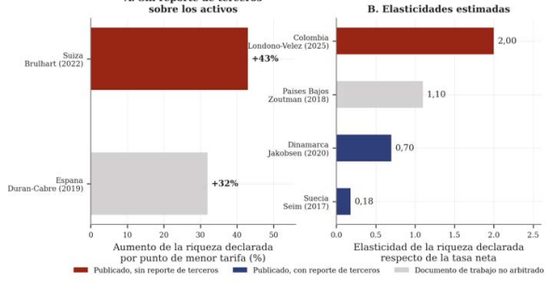
País y estudio	Publicación	Resultado principal	Mecanismo dominante
Suiza — Brülhart, Gruber, Krapf y Schmidheiny (2022)	American Economic Journal: Economic Policy. Arbitrado.	Una reducción de un punto porcentual en la tarifa eleva la riqueza declarada al menos 43% a seis años.	Movilidad de contribuyentes 24%; precios de vivienda 21%; el resto se atribuye a evasión, en un país sin reporte de terceros sobre riqueza financiera.
Colombia — Londoño-Vélez y Ávila-Mahecha (2025)	Review of Economic Studies. Arbitrado.	Elasticidad de la riqueza reportada de aproximadamente 2. Hasta el 20% del recaudo esperado se pierde por respuestas inmediatas.	Subdeclaración de activos empresariales sin reporte de terceros, inflación artificial de pasivos y ocultamiento en jurisdicciones de baja tributación.
España — Durán-Cabré, Esteller-Moré y Mas-Montserrat (2019)	Documento de trabajo del Instituto de Economía de Barcelona. No arbitrado.	Una reducción de un punto en la tarifa media elevaría la riqueza gravable 32% en cuatro años.	Recomposición hacia activos exentos, principalmente participaciones societarias, y uso del límite conjunto renta-patrimonio.
Países Bajos — Zoutman (2018)	Documento de trabajo nunca publicado en revista. No arbitrado.	Elasticidad estimada cercana a 1,1.	Los datos no permiten separar el efecto del impuesto al patrimonio del efecto del impuesto a la renta de capital.
Dinamarca — Jakobsen, Jakobsen, Kleven y Zucman (2020)	Quarterly Journal of Economics. Arbitrado.	Elasticidad de largo plazo de aproximadamente 0,7 para el percentil 98-99; mayor para los patrimonios más altos.	Respuesta real de acumulación, en un sistema con registro y valuación administrativa de activos.
Suecia — Seim (2017)	American Economic Journal: Economic Policy. Arbitrado.	Elasticidad entre 0,09 y 0,27.	Un tercio se explica por subreporte del valor de los activos. No se detectan cambios en el ahorro real.
Noruega — Ring (2025)	Review of Economic Studies. Arbitrado.	Cada corona adicional de impuesto al patrimonio incrementa el ahorro financiero neto anual. Resultado contrario a la hipótesis de desincentivo.	Predominio del efecto ingreso sobre el efecto sustitución; el ahorro adicional se financia con mayores ingresos laborales.

Fuente: elaboración propia con base en las publicaciones citadas. Las magnitudes de las distintas columnas no son directamente comparables entre sí, porque los estudios estiman parámetros diferentes. El cuadro incluye deliberadamente la evidencia contraria a la tesis de este proyecto.

3.3. El hallazgo central: la evidencia se ordena por capacidad administrativa

Leídos en conjunto, los estudios anteriores revelan un patrón que el debate público suele pasar por alto y que resulta más útil que la lectura habitual.

Grafico 9. Respuesta de la riqueza declarada al impuesto al patrimonio, segun exista o no reporte de terceros sobre los activos



Fuentes: Brulhart, Gruber, Krapf y Schmidheiny (2022); Duran-Cabre, Esteller-More y Mas-Montserrat (2019); Londono-Velez y Avila-Mahecha (2025); Zoutman (2018); Jakobsen, Jakobsen, Kleven y Zucman (2020); Seim (2017). Las magnitudes de los dos paneles no son directamente comparables entre si porque los estudios reportan parametros distintos. La separacion relevante es la del titulo: donde la administracion no observa los activos por reporte de terceros, la respuesta medida es un orden de magnitud mayor.

Las respuestas de mayor magnitud —Suiza con 43%, España con 32%, Colombia con una elasticidad cercana a 2— se registran en jurisdicciones donde la administración tributaria no observa los activos mediante reporte de terceros, y están dominadas por subdeclaración, recomposición y movilidad. Las respuestas de menor magnitud —Suecia entre 0,09 y 0,27, Dinamarca alrededor de 0,7— se registran donde existe registro administrativo de la riqueza y valuación oficial de los activos.

De allí se sigue el corolario que sostiene el proyecto. Un tributo cuyo cumplimiento depende de una capacidad administrativa que el país no posee no opera como un tributo progresivo. Opera como un tributo sobre los contribuyentes que no pueden reestructurar su patrimonio, es decir, sobre los patrimonios medianos, ilíquidos, visibles y radicados en el país, mientras los patrimonios mayores y móviles lo eluden. La progresividad que el tributo promete en el papel se invierte en la aplicación.

3.4. Colombia: la mejor evidencia disponible sobre este tributo

Colombia cuenta con evidencia de primer nivel sobre su propio impuesto al patrimonio, producida por dos investigadores colombianos con acceso a los microdatos de la DIAN y publicada en dos de las revistas más exigentes de la disciplina.

3.4.1 El estudio de 2025 sobre respuestas conductuales

Londoño-Vélez y Ávila-Mahecha analizaron los microdatos de la DIAN entre 1993 y 2016, cruzados con la información divulgada en los llamados Papeles de Panamá, y

explotaron cuatro reformas mayores del tributo mediante técnicas de agrupamiento y de diferencias en diferencias[15]. Sus resultados principales son cuatro:

1. La elasticidad de la riqueza reportada respecto de la tasa neta del impuesto es de aproximadamente 2 en el corto plazo. Los propios autores la sitúan por encima de las estimadas para Suecia y Noruega, cercanas a cero, y por debajo de la suiza.
2. Hasta la quinta parte del recaudo esperado se pierde por respuestas conductuales inmediatas. No se trata de evasión detectada años después, sino de una pérdida que se produce en el mismo momento en que el tributo se establece.
3. El mecanismo es el reporte inexacto de las partidas que la administración no puede verificar por cruce con terceros: sobredeclaración de deudas y subdeclaración de activos empresariales sin reporte externo.
4. Existe un efecto de histéresis: la reducción de la riqueza declarada persiste años después de derogado el tributo. Los autores lo presentan como la primera evidencia de histéresis documentada para una política tributaria temporal.

El cuarto hallazgo es el que sostiene, por sí solo, la elección del rango constitucional. Si el daño en la base declarada sobrevive a la derogación del tributo, entonces una parte del costo no proviene del impuesto vigente sino de la expectativa de que vuelva. Una ley no elimina esa expectativa, porque la siguiente reforma tributaria puede revertirla; una regla constitucional sí. El estudio que mide el daño es también el que justifica el instrumento.

[15] Juliana Londoño-Vélez y Javier Ávila-Mahecha, «Behavioral Responses to Wealth Taxation: Evidence from Colombia», Review of Economic Studies, vol. 92, núm. 4 (2025), pp. 2624-2655. Circuló previamente como National Bureau of Economic Research, Working Paper 32134.

3.4.2. El estudio de 2021 sobre control y cumplimiento

Los mismos autores publicaron en 2021 un segundo trabajo que este documento tiene la obligación de citar, porque sus conclusiones no favorecen sin matices la tesis del proyecto[16].

Sus hallazgos son de dos órdenes. Por una parte, documentan la magnitud del incumplimiento: dos quintas partes del 0,01% más rico de Colombia evade el tributo, ocultando cerca de un tercio de su riqueza en el exterior; y corregir por esa riqueza no reportada eleva sustancialmente la participación estimada del uno por ciento más rico en la riqueza nacional. Por otra parte, y esto es lo que corresponde reconocer, encuentran que el fortalecimiento del control —mediante un programa de declaración voluntaria y la amenaza creíble de detección tras la divulgación de los Papeles de Panamá— tuvo efectos significativos sobre el cumplimiento, el recaudo y la progresividad efectiva del tributo.

La objeción que de allí se deriva es previsible y debe formularse en sus propios términos: si el control mejora los resultados, el problema sería de administración y no del tributo, y la conclusión correcta sería fortalecer la DIAN antes que prohibir el impuesto.

La respuesta de este proyecto tiene tres componentes. **El primero** es que el propio estudio mide una mejora respecto de un punto de partida de incumplimiento del cuarenta por ciento entre los contribuyentes de mayor patrimonio; una mejora sobre esa base no equivale a un tributo que funcione. **El segundo** es que el fortalecimiento del control opera sobre el margen del ocultamiento, pero no sobre el margen del traslado de residencia fiscal, que es plenamente legal y que la evidencia comparada

[16] Juliana Londoño-Vélez y Javier Ávila-Mahecha, «Enforcing Wealth Taxes in the Developing World: Quasi-experimental Evidence from Colombia», American Economic Review: Insights, vol. 3, núm. 2 (2021), pp. 131-148.

muestra como el canal de mayor costo. **El tercero** es que la construcción de una capacidad administrativa comparable a la escandinava —registro universal de riqueza, valuación oficial de activos, reporte de terceros sobre participaciones societarias no cotizadas— es un proyecto institucional de décadas cuyo costo debe compararse con un recaudo que no llega al medio punto porcentual del total. Mientras tanto, el tributo sigue recayendo sobre quienes no pueden esquivarlo.

3.5. El costo que no está en el tributo

La discusión sobre el impuesto al patrimonio suele concentrarse en su recaudo. La evidencia comparada muestra que el efecto fiscal más importante ocurre fuera de él.

Agrawal, Foremny y Martínez-Toledano estudiaron el efecto de la descentralización del impuesto sobre el patrimonio en España, donde la Comunidad de Madrid estableció una bonificación total mientras las demás regiones lo mantuvieron[17]. Cinco años después de la reforma, el número de contribuyentes de alto patrimonio residentes en Madrid se elevó un 10% respecto de las demás regiones. Y el hallazgo decisivo es el siguiente: **las pérdidas de recaudo del impuesto sobre la renta ocasionadas por esa movilidad fueron seis veces mayores que la pérdida directa del impuesto al patrimonio.**

La implicación para Colombia es directa. Cuando un contribuyente traslada su residencia fiscal, el Estado no pierde únicamente el impuesto al patrimonio que ese contribuyente pagaba: pierde también su impuesto sobre la renta, su impuesto sobre dividendos, su consumo gravado con impuesto sobre las ventas y las ganancias ocasionales de su sucesión. Un análisis que evalúe el tributo por su recaudo directo omite la mayor parte de su efecto fiscal.

[17] David R. Agrawal, Dirk Foremny y Clara Martínez-Toledano, «Wealth Tax Mobility and Tax Coordination», American Economic Journal: Applied Economics, vol. 17, núm. 1 (2025), pp. 402-430.

3.5.1. La evidencia noruega, con la etiqueta que corresponde

El caso noruego se cita con frecuencia en el debate colombiano y conviene presentarlo con precisión sobre el peso de cada pieza.

Blandhol estudió el aumento de tarifas noruego de 2022 y encontró que la tasa de emigración de los hogares afectados pasó de 0,2% a más del 2% en el año de la reforma, que el cuarenta por ciento de quienes emigraron eran propietarios de empresas, y que las firmas cuyos dueños emigraron registraron ingresos 12,6% inferiores a los de firmas comparables cuyos dueños permanecieron[18]. El mismo trabajo estima, mediante un modelo estructural calibrado, un efecto de largo plazo de menos 1,3% sobre el producto agregado.

Noruega respondió a ese fenómeno estableciendo un impuesto de salida sobre las plusvalías no realizadas al momento del traslado de residencia fiscal. Es una respuesta coherente con el diagnóstico, y también la confirmación de que el problema existe: una jurisdicción no establece un impuesto de salida si nadie está saliendo.

3.6. Mecanismos de erosión de la base en Colombia

La erosión de la base gravable del impuesto al patrimonio en Colombia no es una hipótesis: es un fenómeno que el propio ordenamiento reconoce, porque ha debido legislar contra él en repetidas ocasiones.

3.6.1. La asimetría de información entre clases de activos

El sistema tributario colombiano observa con precisión los activos sobre los cuales existe reporte de terceros: depósitos bancarios, valores custodiados, inmuebles con

[18] Christine Blandhol, «Curbing Tax Flight? Aggregate Effects of Taxing Entrepreneur Migration», documento de presentación al mercado académico, Universidad de Princeton, 2025.

registro y vehículos matriculados. No observa con la misma precisión el valor de las participaciones en sociedades cerradas, de los inventarios, de la maquinaria, de los intangibles ni de los activos radicados en el exterior. Como el tributo se liquida sobre el patrimonio líquido, esa asimetría se traduce en una diferencia de carga efectiva entre contribuyentes con igual riqueza real y distinta composición de activos, que es la misma desigualdad que llevó al Tribunal Constitucional alemán a censurar el tributo en 1995.

3.6.2 La declaración de pasivos

La base gravable resulta de restar los pasivos del patrimonio bruto. Los estudios citados documentan que la sobredeclaración de pasivos es uno de los dos márgenes principales de respuesta en Colombia. A diferencia de los activos con reporte de terceros, buena parte de las deudas —en particular las contraídas con vinculados— no admite verificación automática por cruce de información.

3.6.3. El fraccionamiento patrimonial y la respuesta normativa

La prueba más sólida de que el fraccionamiento patrimonial ocurre es que el Estado ha debido legislar contra él, y que la Corte Constitucional ha debido pronunciarse sobre esas normas. El Decreto Legislativo 4825 de 2010 incluyó reglas contra la escisión de sociedades y la constitución de sociedades por acciones simplificadas dirigidas a fraccionar la base; la Corte las declaró exequibles condicionándolas a los actos ocurridos los días 30 y 31 de diciembre de 2010, en garantía de la irretroactividad[19]. El artículo 10 de la Ley 1430 de 2010 estableció reglas análogas, condicionadas de manera equivalente por la Sentencia C-635 de 2011[20]. Y el Decreto Legislativo 173 de 2026 volvió a incorporar una regla antiescisión.

[19] Corte Constitucional, Sentencia C-243 de 2011, M. P. Mauricio González Cuervo.
[20] Corte Constitucional, Sentencia C-635 de 2011, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Tres normas antifraccionamiento en tres regímenes distintos, separadas por dieciséis años, constituyen evidencia documental de que el fenómeno es recurrente y de que la respuesta normativa no lo ha resuelto.

3.6.4. El traslado de residencia fiscal

A diferencia de los anteriores, este mecanismo es enteramente legal y no admite corrección por vía de control. Un contribuyente que traslada su residencia fiscal deja de ser sujeto pasivo del impuesto al patrimonio sobre su patrimonio mundial, conservando eventualmente activos en Colombia. No existe en el ordenamiento colombiano un impuesto de salida sobre plusvalías no realizadas como el que Noruega debió establecer.

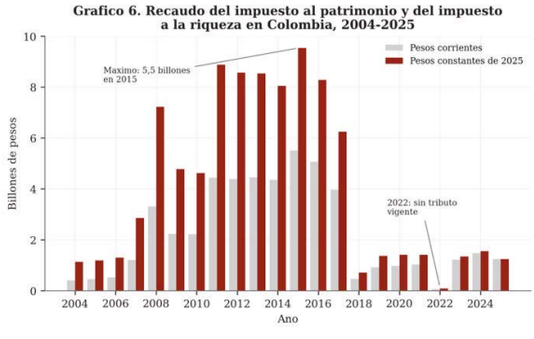
3.6.5. Los umbrales y sus efectos sobre las decisiones de inversión

Un tributo con umbrales expresados en unidades de valor tributario y tarifas marginales crecientes genera incentivos en el margen: la decisión de acometer una inversión adicional se evalúa considerando que puede desplazar al contribuyente al tramo siguiente. El agrupamiento documentado por Londoño-Vélez y Ávila-Mahecha es la medición de ese fenómeno.

3.7. Recaudo prometido y recaudo obtenido

Corresponde examinar qué ha recaudado efectivamente este tributo en Colombia.

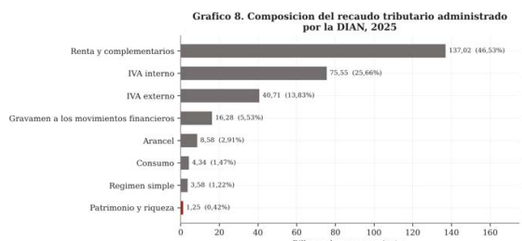
Grafico 6. Recaudo del impuesto al patrimonio y del impuesto a la riqueza en Colombia, 2004-2025



Fuente: DIAN, Subdireccion de Estudios Economicos, estadisticas de recaudo anual por tipo de impuesto, corte de julio de 2026. Deflactado con el indice de precios al consumidor del DANE. La serie excluye el impuesto para preservar la seguridad democratica del Decreto Legislativo 1838 de 2002, que la fuente agrega bajo el mismo rotulo entre 2002 y 2014.

La serie muestra tres hechos. **El primero** es que el máximo histórico se alcanzó en 2015, con 5,5 billones de pesos corrientes, bajo el impuesto a la riqueza de la Ley 1739 de 2014, y que desde entonces el recaudo ha descendido de manera sostenida pese a que el tributo se volvió permanente. **El segundo** es la interrupción de 2022, año en que no hubo tributo vigente porque el régimen de la Ley 2010 de 2019 venció en 2021 y el de la Ley 2277 de 2022 comenzó a regir en 2023. **El tercero** es que, en pesos constantes, el recaudo de 2025 equivale a menos de la cuarta parte del de 2015.

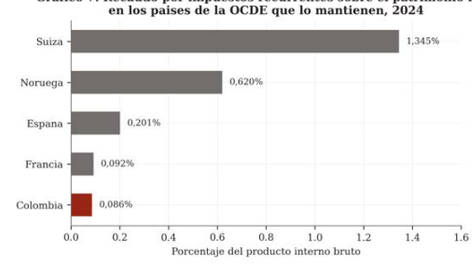
Grafico 8. Composicion del recaudo tributario administrado por la DIAN, 2025



Fuente: DIAN, estadisticas de recaudo anual por tipo de impuesto, recaudo bruto. El impuesto al patrimonio y el impuesto a la riqueza aportaron conjuntamente 1,25 billones de pesos, equivalentes a 0,42% del recaudo administrado por la entidad. El gravamen a los movimientos financieros recaudo trece veces esa cifra.

Situado en el conjunto del sistema, el orden de magnitud es el siguiente: en 2025 el impuesto al patrimonio y el impuesto a la riqueza aportaron conjuntamente $1,25 billones de pesos, el 0,42% del recaudo administrado por la DIAN. El gravamen a los movimientos financieros recaudó trece veces esa cifra. El régimen simple de tributación, casi tres veces. La retención en la fuente, ochenta y tres veces.

Grafico 7. Recaudo por impuestos recurrentes sobre el patrimonio neto en los paises de la OCDE que lo mantienen, 2024

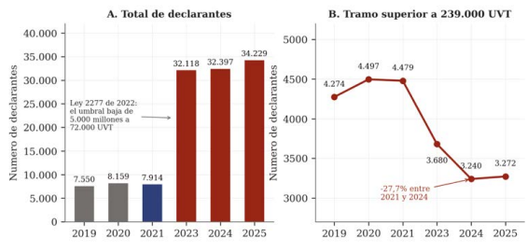


Fuente: OECD Revenue Statistics 2025, codigo 4200. La cifra de Francia corresponde al impuesto sobre la fortuna inmobiliaria, que grava unicamente patrimonio inmobiliario. Colombia no reporta a la OCDE la desagregacion entre personas naturales y juridicas.

En la comparación internacional, Colombia recauda por este concepto el 0,086% de su producto interno bruto, frente al 1,345% de Suiza y el 0,620% de Noruega[21]. Es decir: Colombia soporta los costos conductuales y administrativos de un tributo que recauda quince veces menos, en proporción a su economía, que el país que lo administra con mayor eficacia.

3.7.1. Quién declara este tributo

Grafico 10. Declarantes del impuesto al patrimonio en Colombia



Fuente: DIAN, agregados tributarios del impuesto al patrimonio, formulario 420. En 2022 no hubo impuesto al patrimonio vigente. El panel B mide numero de declarantes en un tramo patrimonial y no cambios de residencia fiscal: la DIAN ha senalado que explicar esa caida requiere un estudio que aun esta en curso.

El número de declarantes se multiplicó por cuatro entre 2021 y 2023, al pasar de 7.914 a 32.118 contribuyentes, un incremento del 305,8%[22]. La causa es mecánica: la Ley 2277 de 2022 redujo el umbral desde cinco mil millones de pesos hasta 72.000 unidades de valor tributario. El Ministerio de Hacienda ha señalado que esos 32.118 contribuyentes equivalen al 0,5% de los declarantes del impuesto sobre la renta de personas naturales.

En el tramo superior, el de patrimonios superiores a 239.000 unidades de valor tributario, la evolución es de signo contrario: de 4.479 declarantes en 2021 a 3.240 en 2024, una reducción del 27,7%.

3.8. Qué no dice la evidencia

Esta sección enuncia los límites de la evidencia disponible. Se incluye porque un documento que solo presenta lo que le conviene invita a que el contradictor presente el resto.

1. No existe evidencia concluyente de que el impuesto al patrimonio reduzca la tasa de ahorro agregado. El trabajo de Ring sobre Noruega, publicado en Review of Economic Studies con microdatos y un diseño de discontinuidad, encuentra el efecto contrario: cada corona adicional de impuesto incrementa el ahorro financiero neto anual, financiado principalmente con mayores ingresos laborales[23]. El resultado es sólido y este documento no lo disputa. Su alcance, sin embargo, es Noruega: un país con registro universal de riqueza, valuación administrativa de activos y reporte de terceros casi completo, donde el canal identificado presupone un contribuyente que no puede ocultar ni marcharse. En Colombia, donde dos quintas partes de los contribuyentes de mayor patrimonio evaden, ese canal no es el dominante. Reconocer el resultado y delimitar su validez externa es más honesto y más eficaz que omitirlo.
2. Las elasticidades más altas miden riqueza declarada, no riqueza real. Una elasticidad de 2 para Colombia no significa que el capital se haya destruido: significa, en su mayor parte, que dejó de reportarse. La distinción importa. El daño económico de la subdeclaración es distinto del de la descapitalización, aunque ambos erosionen la base y ambos comprometan la equidad del sistema.
3. El efecto sobre el producto agregado noruego es una simulación. No es una medición y no debe citarse como tal.
4. El estudio sobre la derogación alemana de 1997 es la pieza más débil del conjunto. Un documento de trabajo de instituto que emplea control sintético sobre datos agregados, referido a un solo evento, y cuyo resultado contradice directamente el de Ring. Este documento no lo invoca como sustento.
5. No existe una cifra oficial sobre la composición de la base gravable colombiana por tipo de activo. El formulario 420 no captura el desglose, de modo que la DIAN no lo publica. La mejor aproximación disponible proviene de Londoño-Vélez y Ávila-Mahecha, que reportan que los activos fijos representan el 56,9% de la riqueza de los declarantes situados entre los percentiles 95 y 99 y el 41,0% para el 0,01% más rico; pero esa categoría comprende vehículos y embarcaciones además de inmuebles, y la muestra corresponde a declarantes obligados a llevar contabilidad entre 2008 y 2016. Este vacío se declara aquí porque tiene consecuencias en el capítulo IV: obtenerlo requeriría un cruce de información que solo la administración tributaria puede realizar.

Delimitada así la evidencia, la conclusión que este proyecto extrae de ella es la siguiente: la proposición de que el impuesto al patrimonio destruye el ahorro no está establecida y no se invoca. La proposición de que en Colombia este tributo pierde una parte sustancial de su recaudo por respuestas conductuales inmediatas, deja fuera a la mayoría de los contribuyentes de mayor patrimonio, recae en consecuencia sobre los patrimonios inmóviles, y produce un daño que persiste después de su derogación, está establecida con microdatos de la propia administración tributaria y publicada en revistas arbitradas de primer nivel. El proyecto se construye sobre la segunda.

4. Análisis constitucional

Este capítulo aborda cuatro cuestiones. Primera, cuál es el marco constitucional de la potestad tributaria y cuáles sus límites materiales. Segunda, qué ha decidido efectivamente la Corte Constitucional sobre el impuesto al patrimonio, que no es lo que suele afirmarse. Tercera, por qué la exequibilidad de un tributo no clausura la posibilidad de prohibirlo por vía constitucional. Y cuarta —la más importante para la suerte del proyecto— por qué este acto legislativo no sustituye la Constitución y superaría el juicio de competencia al que previsiblemente será sometido.

4.1. La potestad tributaria y sus límites materiales

La Constitución de 1991 atribuye al Congreso la facultad de establecer contribuciones fiscales y parafiscales (artículos 150, numerales 11 y 12, y 338), impone al ciudadano el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad (artículo 95, numeral 9), y ordena que el sistema tributario se funde en los principios de equidad, eficiencia y progresividad, sin que las leyes tributarias se apliquen con retroactividad (artículo 363).

Esa potestad no es ilimitada. Está acotada por la garantía de la propiedad privada y de los derechos adquiridos (artículo 58), por la libertad de empresa y la iniciativa privada (artículo 333), por el principio de igualdad (artículo 13), y por la reserva municipal sobre el gravamen a la propiedad inmueble (artículo 317). La Corte Constitucional ha reconocido, no obstante, un amplio margen de configuración del legislador en materia económica, y ha aplicado en ese ámbito un test de proporcionalidad de intensidad débil[24].

[21] OECD Revenue Statistics 2025, código 4200 de la clasificación de impuestos recurrentes sobre el patrimonio neto, año 2024.

[22] DIAN, agregados tributarios del impuesto al patrimonio, formulario 420. La comparación pertinente es contra 2021, último año en que el tributo estuvo vigente antes de la Ley 2277 de 2022, dado que en 2022 no hubo impuesto al patrimonio.

[23] Marius A. K. Ring, «Wealth Taxation and Household Saving: Evidence from Assessment Discontinuities in Norway», Review of Economic Studies, vol. 92, núm. 5 (2025), pp. 3375-3402.

[24] Corte Constitucional, Sentencia C-333 de 2017.

4.2 Una precisión que suele omitirse: la confiscatoriedad no deriva del artículo 34

Es frecuente encontrar en escritos de esta naturaleza el argumento de que un tributo excesivo vulnera el artículo 34 de la Constitución, que proscribe la confiscación. La Corte Constitucional rechazó expresamente ese razonamiento hace tres décadas y conviene no reiterarlo.

> «La prohibición de los tributos confiscatorios no deriva del artículo 34 de la Constitución, como equivocadamente lo creen algunos, pues esa norma prohíbe la pena de confiscación», y no debe confundirse el poder punitivo con el poder impositivo del Estado. La prohibición se funda, en cambio, en la protección de la propiedad y la iniciativa privadas de los artículos 58 y 333, y en los principios de justicia y equidad tributarias de los artículos 95, numeral 9, y 363, pues «mal podría admitirse la existencia de tributos que impliquen una verdadera expropiación de facto de la propiedad o de los beneficios de la iniciativa económica[25]».[2]

Este proyecto ancla, en consecuencia, su argumento de confiscatoriedad en los artículos 58, 333, 95.9 y 363, y no en el artículo 34.

La misma sentencia contiene una regla que opera en contra de la tesis del proyecto y que corresponde enfrentar, no rodear: los principios de equidad, eficiencia y progresividad se predican del sistema tributario considerado en su conjunto y no de un impuesto aisladamente considerado. La respuesta es que un componente cuya carga efectiva puede exceder el ciento por ciento del rendimiento real del bien gravado no es neutro respecto del conjunto: contamina el sistema del que forma parte, porque la evaluación sistémica no consiste en compensar un tributo confiscatorio con otros que no lo son, sino en verificar que la carga total resultante respete la capacidad contributiva. Esa es, precisamente, la metodología que empleó el Consejo Constitucional francés al declarar que, para apreciar el carácter confiscatorio de un impuesto sobre una base determinada, es legítimo tomar en consideración los tributos que recaen sobre bases distintas[26].

[25] Corte Constitucional, Sentencia C-409 de 1996, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

4.2. Lo que la Corte Constitucional ha decidido, y lo que no

En el debate público se afirma con frecuencia que la Corte Constitucional «ya avaló» el impuesto al patrimonio en múltiples ocasiones. La afirmación requiere precisión, porque la línea jurisprudencial dice algo distinto y más favorable a este proyecto de lo que suele suponerse.

Cuadro 4. Línea jurisprudencial sobre el impuesto al patrimonio

Sentencia	Norma examinada	Decisión
C-876 de 2002	Decreto Legislativo 1838 de 2002	Exequible de manera condicionada, bajo el entendido de que los ingresos se destinaran a conjurar las causas de la perturbación. Declaró INEXEQUIBLE la presunción de derecho sobre la base gravable del artículo 4, por vulnerar la irretroactividad y la equidad.
C-910 de 2004	Artículo 17 de la Ley 863 de 2003	Exequible.
C-990 de 2004	Artículo 17 de la Ley 863 de 2003, frente al artículo 317	Exequible. Sostuvo que el tributo recae sobre el patrimonio líquido como universalidad jurídica y no sobre la propiedad inmueble.
C-809 de 2007	Artículos del impuesto al patrimonio de la Ley 1111 de 2006	INHIBICIÓN. Con salvamento de voto de Jaime Araújo Rentería sobre la prohibición de gravar la propiedad por entidades diferentes.
C-842 de 2008	Artículos 25 a 30 de la Ley 1111 de 2006	INHIBICIÓN por ineptitud sustancial de la demanda.
C-831 de 2010	Ley 1370 de 2009	Exequibilidad condicionada de dos expresiones.
C-635 de 2011	Artículo 10 de la Ley 1430 de 2010	Exequible, bajo el entendido de que las reglas antifraccionamiento solo comprenden actos posteriores al 29 de diciembre de 2010.
C-243 de 2011	Decreto Legislativo 4825 de 2010	Exequible, con condicionamiento del artículo 5 en garantía de la irretroactividad.
C-015 de 2016	Ley 1739 de 2014	Exequible en su totalidad, pero únicamente por cargos de vicios de trámite.
C-521 de 2019	Artículos 36 a 38 de la Ley 1943 de 2018	La tarifa fija del 1% no vulnera la igualdad, la equidad ni la progresividad, dado lo elevado del umbral.
C-481 de 2019	Ley 1943 de 2018	INEXEQUIBLE en su integridad por vicios de procedimiento, con efectos diferidos al 1 de enero de 2020.
C-039 de 2021	Artículo 46 de la Ley 2010 de 2019	Reitera lo decidido en la Sentencia C-521 de 2019.
C-393 de 2023	Artículo 37 de la Ley 2277 de 2022, frente al artículo 317	INHIBICIÓN por ineptitud sustantiva de la demanda.
C-395 de 2024	Artículos 35 a 37 de la Ley 2277 de 2022	INHIBICIÓN. Los cargos eran equidad horizontal y artículo 317. Con aclaraciones de voto de Cristina Pardo Schlesinger y Natalia Ángel Cabo.
C-031 de 2025	Artículos 35 a 39 de la Ley 2277 de 2022	INHIBICIÓN. Los cargos eran los artículos 95.9, 363 y 317, e incluían efectos confiscatorios y doble tributación.
C-079 de 2026	Decreto Legislativo 1474 de 2025	INEXEQUIBLE en su integridad, tras haberse declarado inexequible el decreto declaratorio de la emergencia.

En cinco oportunidades —2007, 2008, 2023, 2024 y 2025— la Corte Constitucional se ha inhibido de resolver los cargos de confiscatoriedad y de invasión de la reserva municipal del artículo 317 contra el impuesto al patrimonio. No los ha rechazado: no los ha examinado. El precedente que se invoca para sostener la exequibilidad del tributo —las Sentencias C-876 de 2002 y C-990 de 2004— se construyó sobre gravámenes extraordinarios, temporales y de umbral muy elevado, no sobre el impuesto permanente que rige desde 2023. La Corte no ha dicho que este tributo sea inmune a esos reproches. Ha dicho, cinco veces, que no se los formularon en debida forma.

En la Sentencia C-395 de 2024 la Corte fue explícita: los demandantes no cumplieron la carga argumentativa exigida para provocar un cambio de precedente. Y en la Sentencia C-393 de 2023 señaló que el actor no proponía una oposición objetiva entre la Constitución y la norma acusada, sino que pretendía convertir su inconformidad con el precedente en una cuestión de constitucionalidad, sin explicar por qué ese precedente resultaba incompatible con la Carta. Ambas providencias indican con precisión qué faltó.

4.3. Los reproches que la Corte no ha resuelto

4.3.1. La tensión con el artículo 317

El artículo 317 de la Constitución dispone que solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. La doctrina fijada en la Sentencia C-990 de 2004 sostiene que esa reserva opera únicamente cuando la propiedad raíz es el objeto del gravamen, y que los inmuebles pueden servir de parámetro o referente para determinar el patrimonio, el cual constituye una universalidad jurídica identificable con independencia de los bienes que la componen.

La objeción a esa construcción es que la universalidad jurídica es una abstracción del derecho civil que no resiste el análisis de la operación tributaria concreta. Si el inmueble ingresa a la base por su valor patrimonial y la deuda que lo financió se resta como pasivo, entonces la variación del valor del inmueble determina directamente la variación del tributo. Un gravamen cuya cuantía depende del valor de una bien inmueble grava ese bien inmueble, con independencia de la categoría dogmática que se emplee para describir la operación. La reserva del artículo 317

[26] Conseil constitutionnel, décision n° 2012-662 DC de 29 de diciembre de 2012, relativa a la ley de finanzas para 2013.

quedaría vacía de contenido si bastara con agregar el inmueble a otros bienes y denominar al conjunto universalidad para eludirla.

El argumento no es nuevo ni marginal dentro de la propia Corte. El magistrado Jaime Araújo Rentería lo formuló en su salvamento de voto a la Sentencia C-809 de 2007, y las magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Natalia Ángel Cabo aclararon su voto en la Sentencia C-395 de 2024 con reparos al estándar de aptitud aplicado.

Existe además un supuesto normativo donde la tensión es máxima y no requiere ninguna elaboración: el numeral 5 del artículo 292-3 del Estatuto Tributario grava a las sociedades extranjeras no declarantes de renta por los bienes ubicados en Colombia distintos de acciones, cuentas por cobrar e inversiones de portafolio, mencionando expresamente los inmuebles. En ese supuesto la base gravable es esencialmente inmobiliaria, y la construcción de la universalidad jurídica no tiene sobre qué operar.

4.3.2. La confiscatoriedad

El capítulo II estableció, mediante una aritmética que no depende de supuestos discutibles, que la tasa efectiva del impuesto al patrimonio sobre el rendimiento real es el cociente entre la tarifa y ese rendimiento. Con la tarifa marginal máxima vigente del 1,5%, cualquier rendimiento real inferior a ese porcentaje produce una tasa efectiva superior al ciento por ciento.

Ese resultado tiene consecuencias jurídicas precisas. Un tributo que absorbe la totalidad del rendimiento real de un bien y obliga a enajenar parte de ese bien para satisfacerlo constituye la expropiación de facto de los beneficios de la iniciativa económica a que se refirió la Sentencia C-409 de 1996. Y no se trata de un escenario extremo: es el rendimiento ordinario de la vivienda, de la tierra rural, del inventario y de buena parte del activo fijo empresarial durante períodos de bajo crecimiento.

El derecho comparado ofrece dos precedentes de particular pertinencia, que se invocan como autoridad persuasiva y no como precedente vinculante, distinción que conviene mantener con claridad.

El primero es el fallo del Hoge Raad de los Países Bajos del 24 de diciembre de 2021, conocido como fallo de Navidad. La Corte Suprema neerlandesa declaró que el sistema del Box 3 vigente desde 2017 —que gravaba el patrimonio sobre la base de un rendimiento presunto— resultaba contrario, a nivel de sistema, al derecho de propiedad consagrado en el artículo 1 del Protocolo 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y al principio de igualdad de su artículo 14, y ordenó el restablecimiento del derecho computando únicamente el rendimiento efectivamente obtenido por el contribuyente. La analogía es directa: gravar un patrimonio con independencia del rendimiento que produjo equivale a gravar un rendimiento presunto, y ese es el vicio que el tribunal neerlandés censuró.

El segundo es la decisión del Consejo Constitucional francés 2012-662 DC, ya citada, que aporta la metodología: el carácter confiscatorio se aprecia considerando la carga global, incluidos los tributos que recaen sobre bases distintas.

4.3.3. La distinción entre lo que el legislador podía y lo que el país debe

Contra este proyecto se argumentará que la Corte Constitucional declaró exequible el impuesto al patrimonio y que, en consecuencia, no habría razón para prohibirlo. El argumento confunde dos preguntas distintas.

El control de constitucionalidad responde si el legislador **podía** establecer el tributo dentro del marco vigente. El poder de reforma constitucional responde si el país **debe** conservarlo. La primera es una cuestión de competencia dentro de un marco dado; la segunda es una decisión sobre el marco mismo. Que la Corte haya declarado exequible un tributo significa que el legislador ordinario obró dentro de sus atribuciones, no que el Constituyente derivado carezca de la facultad de modificar el ámbito de esas atribuciones.

Esa distinción explica que el Constituyente de 1991 haya incorporado a la Carta reglas prohibitivas en materia tributaria —el artículo 317 entre ellas— sobre asuntos que el legislador de 1990 podía regular libremente. Establecer un límite constitucional a la potestad impositiva es una decisión de política constitucional, y su procedencia se examina con criterios de conveniencia y de diseño institucional antes que de exequibilidad.

4.4. El juicio de sustitución: la defensa anticipada

Este apartado es el más importante del capítulo, porque el riesgo jurídico real de este proyecto no es que no sea aprobado sino que, aprobado, sea declarado inexequible por vicio de competencia.

4.4.1. La doctrina aplicable

Desde la Sentencia C-551 de 2003, la Corte Constitucional asumió competencia para controlar las reformas constitucionales por vicios de competencia, sobre la base de que el poder de reforma no puede sustituir integralmente la Constitución, derogarla ni suplantarla[27]. La doctrina se desarrolló en la Sentencia C-1040 de 2005 sobre la reelección presidencial, en la Sentencia C-141 de 2010 sobre el referendo de segunda reelección, en la Sentencia C-332 de 2017 sobre el procedimiento legislativo especial, y en la Sentencia C-294 de 2021 sobre la prisión perpetua revisable.

El examen se estructura en tres pasos: identificar el eje definitorio de la Constitución que se dice sustituido y demostrar que efectivamente lo es (premisa mayor); establecer el contenido y alcance de la reforma (premisa menor); y verificar si la reforma reemplaza ese eje por otro integralmente distinto, de modo que la Constitución resulte irreconocible.

4.4.2. La objeción, formulada en sus mejores términos

Contra este acto legislativo se podría sostener que prohibir constitucionalmente un tributo destinado a gravar la riqueza sustituye ejes definitorios de la Constitución de 1991: la cláusula de Estado Social de Derecho del artículo 1, el deber de contribuir conforme a la capacidad económica del artículo 95, numeral 9, y los principios de equidad y progresividad del sistema tributario del artículo 363. Se agregará que la reforma vacía parcialmente la potestad impositiva del Congreso, que es un elemento estructural del principio democrático y de la separación de poderes.

4.4.3. Los cuatro argumentos de la defensa

4.4.3.1. Primero. Argumento de texto: la Constitución de 1991 ya contiene reglas prohibitivas en materia tributaria.

El Constituyente originario no consideró que fijar límites materiales al poder impositivo sustituyera cosa alguna. Lo hizo, y en varias ocasiones. El artículo 317 reserva a los municipios el gravamen sobre la propiedad inmueble, lo cual constituye una prohibición dirigida a la Nación y a los departamentos. El artículo 294 prohíbe a la ley conceder exenciones ni tratamientos preferenciales respecto de

[27] Corte Constitucional, Sentencia C-551 de 2003, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

los tributos de propiedad de las entidades territoriales. El artículo 362 protege los bienes y rentas tributarias de las entidades territoriales y prohíbe que la Nación los traslade. El inciso tercero del artículo 338 prohíbe la aplicación de ciertas contribuciones antes del período siguiente al de la vigencia de la norma que las regula. Y el artículo 363 proscribe la retroactividad de las leyes tributarias.

El ordenamiento constitucional colombiano contiene, pues, prohibiciones tributarias expresas, reservas competenciales excluyentes y límites materiales al legislador tributario, sin que se haya sostenido jamás que esas cláusulas sustituyan el Estado Social de Derecho. Una prohibición adicional, referida a una modalidad tributaria específica, es del mismo género que las que la Constitución ya contiene. No introduce una categoría nueva en el orden constitucional: se inscribe en una que el Constituyente originario estableció.

4.4.3.2. Segundo. Argumento de precedente: la Sentencia C-288 de 2012.

El precedente directo en materia de reformas constitucionales de contenido fiscal es la Sentencia C-288 de 2012, que examinó el Acto Legislativo 3 de 2011 sobre sostenibilidad fiscal frente a cargos de sustitución, y lo declaró exequible. La Corte sostuvo que la sostenibilidad fiscal no constituye un principio constitucional sino una herramienta subordinada a la consecución de los fines del Estado Social de Derecho, y subrayó que la propia reforma impedía invocarla para menoscabar derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

Debe agregarse la Sentencia C-010 de 2013, que examinó el Acto Legislativo 5 de 2011 sobre el Sistema General de Regalías y concluyó que una reforma constitucional que redistribuye competencias y recursos fiscales no configura sustitución de los principios de descentralización y autonomía territorial.

Además, el acto legislativo deja intactos todos los instrumentos progresivos del ordenamiento tributario: el impuesto sobre la renta de las personas naturales con sus tarifas marginales crecientes, la tributación sobre dividendos, el impuesto de ganancias ocasionales que grava herencias, legados y donaciones, el impuesto predial unificado del orden municipal, y el impuesto sobre la renta de las personas jurídicas. Un sistema que conserva la totalidad de sus instrumentos redistributivos menos uno, que aporta cuatro décimas de punto porcentual del recaudo, no ha sido privado de su capacidad redistributiva.

4.4.3.4.Cuarto. Argumento de alcance: la reforma delimita, no vacía.

El acto legislativo no priva al Congreso de su potestad impositiva. La delimita en un punto específico, y deja plenamente disponibles la imposición sobre la renta en todas sus modalidades, sobre las ganancias ocasionales, sobre el consumo, sobre las transacciones financieras, sobre las importaciones, sobre las transferencias de dominio a título gratuito u oneroso, y sobre la propiedad inmueble en el nivel municipal. El propio artículo 1º del proyecto declara expresamente ese perímetro.

El contraste con los casos en que la Corte sí halló sustitución es ilustrativo. En todos ellos lo afectado era un eje definitorio completo. Aquí se trata de una modalidad tributaria que aporta el 0,42% del recaudo y cuya supresión deja incólume el resto del sistema.

Cuadro 6. Síntesis de la defensa frente al juicio de sustitución

Cargo previsible	Respuesta
Sustituye el Estado Social de Derecho del artículo 1	El tributo aporta el 0,42% del recaudo nacional. Ningún derecho fundamental ni prestación del Estado Social depende de esa magnitud, y el parágrafo 2º ordena sustituir el recaudo.
Sustituye el deber de contribuir del artículo 95.9	El deber de contribuir subsiste íntegro respecto de la renta, el consumo, las ganancias ocasionales y las transferencias. Se suprime una modalidad, no el deber.
Sustituye la progresividad del artículo 363	Todos los instrumentos progresivos del sistema permanecen vigentes. La progresividad se predica del sistema en conjunto, conforme a la Sentencia C-409 de 1996, y el sistema conserva su estructura progresiva.
Vacía la potestad impositiva del Congreso	La delimita en un punto y preserva todas las demás bases imponibles, como ya lo hacen los artículos 294, 317, 338 y 362 de la Constitución vigente.
Petrifica la política fiscal	La Constitución ya contiene reglas fiscales de rango constitucional. La estabilidad es el propósito, y encuentra sustento empírico en el efecto de histéresis documentado para Colombia.

4.4.3.3. Tercero. Argumento de magnitud: el sistema conserva íntegra su capacidad redistributiva.

La progresividad del sistema tributario colombiano y la sostenibilidad del gasto público social no dependen de este tributo.

Cuadro 5. Magnitud del impuesto al patrimonio en el sistema tributario colombiano

Indicador	Valor
Recaudo del impuesto al patrimonio y del impuesto a la riqueza, 2025	1,25 billones de pesos
Participación en el recaudo administrado por la DIAN, 2025	0,42%
Participación en el producto interno bruto, 2025	0,067%
Aforo en el proyecto de presupuesto para 2026	1,7 billones de pesos
Participación en los ingresos corrientes de la Nación, 2026	menos de 0,6%
Costo fiscal de los beneficios tributarios en renta e IVA, 2024	153,2 billones de pesos
Razón entre el costo de los beneficios tributarios y el recaudo del tributo, 2024	103,5 veces

Fuente: DIAN, estadísticas de recaudo anual por tipo de impuesto; DANE, Cuentas Nacionales Anuales; Ley 2559 de 2025 y Decreto 1477 de 2025 de liquidación del presupuesto; ponencia para primer debate del proyecto de presupuesto para 2026; Marco Fiscal de Mediano Plazo 2026, apéndice de gasto tributario. El propio Marco Fiscal advierte que la cifra de gasto tributario constituye una cota inferior.

El contraste que cierra el argumento es el siguiente: el Estado colombiano renuncia cada año, por concepto de beneficios tributarios en renta y en impuesto sobre las ventas, a una suma que supera ciento tres veces el recaudo del impuesto al patrimonio. Sostener que la progresividad del sistema depende de este tributo, mientras el sistema concede beneficios de esa magnitud, es una proposición difícil de defender.

4.5. Derecho comparado constitucional

Tres jurisdicciones han sometido este tributo a control de constitucionalidad con resultados adversos. Se exponen con sus límites, porque un tribunal extranjero no constituye precedente en Colombia y su invocación tiene el valor de una autoridad persuasiva.

Cuadro 7. Decisiones constitucionales comparadas sobre el impuesto al patrimonio

Jurisdicción y decisión	Contenido y alcance
Alemania. Tribunal Constitucional Federal, decisión de 22 de junio de 1995, 2 BvL 37/91	Declaró incompatible con la Ley Fundamental el régimen que sometía a menor carga los bienes valorados por el sistema de valores unitarios, especialmente inmuebles, frente a otros activos. Formuló el criterio del reparto por mitades de la carga sobre los rendimientos esperados. Debe advertirse que el propio Tribunal relativizó ese criterio en su decisión de 18 de enero de 2006, 2 BvR 2194/99.

Países Bajos. Hoge Raad, sentencia de 24 de diciembre de 2021	Declaró que el sistema de rendimiento presunto sobre el patrimonio vigente desde 2017 resulta contrario, a nivel de sistema, al derecho de propiedad del artículo 1 del Protocolo 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y al principio de igualdad de su artículo 14. Ordenó computar únicamente el rendimiento efectivamente obtenido.
Francia. Conseil constitutionnel, décision 2012-662 DC de 29 de diciembre de 2012	Censuró por confiscatoria la escala del impuesto de solidaridad sobre la fortuna, por contrariar el artículo 13 de la Declaración de 1789. Estableció que para apreciar el carácter confiscatorio de un impuesto es legítimo considerar los tributos que recaen sobre bases distintas. En 2018, mediante la décision 2017-758 DC, validó la sustitución de ese tributo por un impuesto limitado al patrimonio inmobiliario.

De las tres, la decisión neerlandesa es la más pertinente para el argumento de este proyecto, porque no censura una tarifa ni un método de valuación sino el principio mismo de gravar rendimientos que no se produjeron. Y la francesa aporta la metodología de la carga global, que es la que permite trasladar la aritmética del capítulo II al plano jurídico.

4.6. Propiedad privada y bloque de constitucionalidad

El artículo 58 de la Constitución garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, reconociéndole a la propiedad una función social que implica obligaciones. El artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho al uso y goce de los bienes y dispone que ninguna persona puede ser privada de ellos sino mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

5. Impacto fiscal

5.1 Cuantificación del impacto

Cuadro 8. Recaudo del impuesto al patrimonio y del impuesto a la riqueza

Año	Recaudo en billones de pesos corrientes	Participación en el recaudo de la DIAN	Participación en el PIB
2021	1,04	0,60%	0,087%
2022	0,07	0,03%	0,005%
2023	1,22	0,44%	0,077%
2024	1,48	0,55%	0,086%
2025	1,25	0,42%	0,067%

Para la vigencia de 2026, la ponencia para primer debate del proyecto de presupuesto general de la Nación proyectó un recaudo de 1,7 billones de pesos por este concepto. La DIAN revisó posteriormente esa meta a la baja, en el contexto de la actualización del plan financiero que redujo la proyección de ingresos tributarios. Al cierre del primer semestre de 2026 el recaudo efectivo ascendía a 776.678 millones de pesos[28].

5.1.2. La magnitud en perspectiva

El costo fiscal de los beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta y en el impuesto sobre las ventas ascendió, para el año gravable 2024, a 153,2 billones de pesos, equivalentes al 8,9% del producto interno bruto, según el apéndice de gasto tributario del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2026, elaborado con datos de la Subdirección de Estudios Económicos de la DIAN. El propio documento advierte que esa cifra constituye una cota inferior del costo real.

[28] Ponencia para primer debate en comisiones económicas conjuntas al proyecto de ley de presupuesto general de la Nación para 2026; DIAN, estadísticas de recaudo, corte de julio de 2026. La meta revisada se conoce por declaraciones de la administración tributaria recogidas en prensa y no consta en publicación oficial, razón por la cual no se cita aquí como cifra oficial.

5.2. Efectos dinámicos

La supresión de un tributo produce efectos que exceden la pérdida directa de recaudo. Esta sección los expone declarando expresamente su condición de estimación y no de medición.

Del lado del recaudo indirecto, la evidencia española examinada en el capítulo III indica que las pérdidas de recaudo del impuesto sobre la renta ocasionadas por la movilidad de contribuyentes fueron seis veces superiores a la pérdida directa del impuesto al patrimonio. Si una relación de esa naturaleza operara en Colombia, una parte sustancial del costo fiscal de la supresión se compensaría con mayor recaudo por otras vías. Debe subrayarse que el estudio español mide movilidad entre regiones de un mismo país, donde el costo de trasladarse es mucho menor que el de emigrar, de modo que la magnitud no es trasladable a Colombia sin ajuste. Se cita como orden de razonamiento, no como estimación aplicable.

Del lado de la base gravable, la evidencia colombiana de Londoño-Vélez y Ávila-Mahecha indica que hasta la quinta parte del recaudo esperado se pierde por respuestas conductuales inmediatas y que el efecto sobre la riqueza declarada persiste después de la derogación. La supresión del tributo, y sobre todo la certeza de que no será reintroducido, debería revertir gradualmente esa subdeclaración, con efectos favorables sobre la base del impuesto sobre la renta y sobre la calidad de la información patrimonial de la administración tributaria.

Del lado de la inversión, los efectos son los descritos en el capítulo II: recomposición del retorno neto del capital, mayor acumulación y, por esa vía, efectos sobre el producto y sobre la remuneración del trabajo. Su magnitud depende de la elasticidad de la oferta de capital, respecto de la cual no existe una estimación colombiana confiable.

6. Consideraciones finales. Síntesis argumental.

El impuesto al patrimonio llegó a Colombia en 1935 como complemento del impuesto sobre la renta, en una economía donde la riqueza era predominantemente inmobiliaria y donde el Estado podía observarla. Creció durante cuarenta años hasta alcanzar su pico tarifario en 1974, y fue eliminado en 1989 por una razón que este proyecto retoma: el Estado constató que estaba gravando tres veces la misma manifestación de capacidad contributiva sobre bases que se inflaban por revaluación nominal y no por acumulación real.

Volvió en 2002 por la puerta de la conmoción interior, con carácter transitorio y por una sola vez. Veinticuatro años después sigue en el ordenamiento, es permanente desde 2022, y ha requerido de la vía excepcional en tres ocasiones más: la emergencia de 2010, la emergencia de 2025 cuyo decreto tributario fue declarado inexequible, y la emergencia de 2026. El patrón es reconocible y no depende de quién gobierne: el tributo entra por la excepción, se prorroga por la ley ordinaria, baja su umbral, sube su tarifa y no logra ser derogado.

Mientras tanto, su rendimiento se ha deteriorado. En 2025 aportó el 0,42% del recaudo administrado por la DIAN y el 0,067% del producto interno bruto, menos de la cuarta parte en términos reales de lo que recaudó en 2015. En el mundo, de los doce países de la OCDE que lo aplicaban en 1990 quedan cuatro, y varias de esas derogaciones las decidieron gobiernos socialdemócratas por razones de eficacia administrativa y no de doctrina económica.

La evidencia sobre su funcionamiento en Colombia es de primer nivel y proviene de los microdatos de la propia administración tributaria: hasta la quinta parte del recaudo esperado se pierde por respuestas conductuales inmediatas, dos quintas partes del 0,01% más rico evade ocultando cerca de un tercio de su riqueza en el

exterior, y el daño en la riqueza declarada persiste años después de derogado el tributo. Un impuesto que los patrimonios móviles esquivan y los inmóviles pagan invierte, en su aplicación, la progresividad que promete en su diseño.

Su carga efectiva, además, no es la que sugiere su tarifa nominal. Como grava un stock y no un flujo, la proporción del rendimiento real que absorbe es el cociente entre la tarifa y ese rendimiento; y con la tarifa marginal máxima vigente, cualquier rendimiento real inferior al 1,5% produce una carga superior al ciento por ciento del rendimiento. Ese resultado, que no depende de ningún supuesto discutible, es el que conecta el análisis económico con el reproche de confiscatoriedad que la Corte Constitucional no ha examinado en cinco oportunidades.

Un tributo que en cuatro ocasiones ha necesitado de un estado de excepción para nacer o ampliarse, y que en veinticuatro años no ha logrado ser derogado por la vía ordinaria, revela un problema que no es de política tributaria sino de diseño institucional. Los costos se concentran en pocos contribuyentes sin peso electoral; los beneficios políticos son inmediatos, difusos y simbólicos. Ninguna mayoría ordinaria corrige esa asimetría, porque la asimetría es lo que produce la mayoría ordinaria. Por eso la decisión debe adoptarse en el nivel constitucional, y por eso se propone hacerlo con una vigencia diferida que otorgue al Estado el tiempo de ajustarse y que sitúe la medida por encima de la coyuntura de cualquier gobierno.

7. Conflicto de intereses

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, se consignan los siguientes criterios sobre eventuales conflictos de interés en el trámite del presente proyecto.

El presente acto legislativo contiene una disposición de carácter general, impersonal y abstracta, que no confiere beneficio particular, actual y directo a los congresistas, a su cónyuge, compañero o compañera permanente, ni a sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo previsto en el artículo 286 de la Ley 5 de 1992. Se trata de una reforma constitucional cuyos efectos alcanzan de manera indiferenciada a la generalidad de los contribuyentes que se encuentren en el supuesto de hecho descrito.

De igual forma, el literal a) del artículo 286 indica expresamente que no se configura conflicto de interés cuando el interés del congresista se fusione con los intereses de los electores, razón por la cual cualquier modificación que tenga implicaciones tributarias afecta de igual manera tanto al parlamentario como a los demás contribuyentes que son sujetos pasivos de determinado tributo y, por ende, no se configura un beneficio actual, particular y directo.

8. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992 y habida cuenta de la necesidad y conveniencia de la presente iniciativa, solicito a los honorables miembros de la Comisión Primera del Senado de la República **APROBAR** el **Proyecto de Acto Legislativo No. 014 de 2026 Senado** *"Por medio del cual se prohíbe el impuesto al patrimonio y se dictan otras disposiciones"* de conformidad con el texto propuesto.

María Clara Posada
Senadora de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 14 DE 2026

"Por medio del cual se prohíbe el impuesto al patrimonio y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1 . Modifíquese el artículo 317 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

Ningún impuesto, contribución, gravamen ni tributo de cualquier otra denominación, del orden nacional, departamental, distrital o municipal, podrá tener como hecho generador la mera tenencia, titularidad o posesión del patrimonio, capital o riqueza neta de las personas naturales o jurídicas, entendida esta como el resultado de restar del valor total de los activos el valor total de los pasivos, en un momento o período determinado. La prohibición se aplica cualquiera que sea la denominación legal del tributo, su carácter permanente o temporal, y la naturaleza ordinaria o excepcional de la norma que lo establezca.

Esta prohibición no comprende los tributos que recaen sobre bienes o derechos individualmente considerados y no sobre el patrimonio neto, ni los que gravan la renta, los rendimientos, las utilidades, las ganancias ocasionales, el consumo, las transacciones, las importaciones o las transferencias de dominio a título gratuito u oneroso.

Artículo 2. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de la vigencia fiscal 2028 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

En consecuencia, el último período respecto del cual podrá causarse el impuesto al patrimonio será el año gravable 2027.

María Clara Posada
Senadora de la República