

Al desarrollar este análisis, la Sala constató, de una parte, que el contenido normativo de la Ley 2385 de 2024 varió de modo tal que al momento de proferir esta sentencia ya no es posible adelantar el juicio de igualdad, pues, merced a la declaración de inexecuibilidad anotada, ya no existe una diferencia de trato entre las actividades taurinas y las actividades de toros coleados, corralejas y peleas de gallos. En efecto, luego de la sentencia en comento todas las actividades señaladas están prohibidas. Ante ello, la Sala encontró que se había configurado el fenómeno de la ineptitud sobreviniente de la demanda.

En vista de lo expuesto, la Sala decidió inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de las normas demandadas.

Sentencia C-431/25 (16 de octubre)

M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera

Expediente RE-380

La Corte declaró exequibles los artículos 1 (parágrafos 1-4) a 10 e inexecutable el artículo 1 (parágrafo 5) del Decreto Legislativo 175 de 2025 “Por el cual se adoptan medidas tributarias destinadas a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para hacer frente al estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”.

1. Norma objeto de revisión

“Decreto Legislativo 175 del 14 de febrero de 2025. “Por el cual se adoptan medidas tributarias destinadas a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para hacer frente al estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”.

El texto completo del Decreto Legislativo puede consultarse en el siguiente enlace:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=259629>

2. Decisión

PRIMERO. Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1 (parágrafos 1, 2, 3 y 4) a 10 del Decreto 175 de 2025, en el entendido de que el Gobierno nacional únicamente podrá recaudar la suma necesaria para financiar las partidas de los sectores (i) Salud y Protección Social; (ii) Inclusión Social; (iii) Igualdad y equidad; (iv) Presidencia; (v) Agricultura y Desarrollo Rural; (vi) Educación y, (vii) Defensa, por las razones expuestas en esta providencia y en los estrictos términos de la Sentencia C-381 de 2025. En ese orden de ideas, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá emitir en un plazo no mayor a 30 días hábiles, el cálculo del monto de las adiciones presupuestales autorizadas por el Decreto 274 de 2025 tras la declaración de exequibilidad parcial mediante la Sentencia C-381 de 2025. A su turno, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) deberá determinar el monto de los recursos recaudados con fundamento en el Decreto 175 de 2025 y, en caso de que el recaudo exceda el valor de la adición presupuestal calculada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, proceder a efectuar las devoluciones o compensaciones que correspondan, a prorrata, a favor de todos los contribuyentes que hubieren pagado los tributos a que refiere la norma examinada. Para lo primero, la DIAN tendrá hasta el último día del mes siguiente en que se deba declarar y pagar el último de los impuestos de que trata el decreto y, para lo segundo, los contribuyentes tendrán un término de cinco (5) años contados a partir de la fecha de expedición del informe dictado por la DIAN. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá asegurar la disponibilidad y la programación presupuestal necesarias y, la Contraloría General de la República deberá desplegar vigilancia fiscal sobre este proceso.

SEGUNDO. Declarar **INEXEQUIBLE** el parágrafo 5 del artículo 1 del Decreto 175 de 2025, por las razones expuestas en esta providencia.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional, a manera de cuestión previa, confrontó el decreto legislativo bajo examen con lo decidido por la Sala Plena en las sentencias C-148 y C-381 de 2025. Ello, pues a pesar de que en principio las medidas dispuestas en el decreto analizado se encuentran comprendidas entre los hechos y situaciones que la Corte consideró acordes con la Constitución en la Sentencia C-148 de 2025, no todo lo que el Gobierno nacional previó recaudar con ellas es constitucional, debido a que las estimaciones de recaudo se calcularon en función de las necesidades de

gasto indicadas para cada sección presupuestal prevista en el Decreto 274 de 2025. Así, dado que en la Sentencia C-381 de 2025, la Sala Plena declaró inexecutable algunas de las adiciones al Presupuesto General de la Nación, únicamente se podrá recaudar la suma correspondiente para financiar las partidas de los sectores (i) Salud y Protección Social; (ii) Inclusión Social; (iii) Igualdad y equidad; (iv) Presidencia; (v) Agricultura y Desarrollo Rural; (vi) Educación y, (vii) Defensa, en los estrictos términos que la Corte previó en la mencionada providencia.

Una vez resuelta la cuestión previa, la Corte constató que el Decreto Legislativo 175 de 2025 supera todos los requisitos formales en tanto (i) fue suscrito y promulgado en desarrollo del decreto que declaró el estado de excepción; (ii) dentro del término y (iii) territorio de tal decreto; (iv) está debidamente motivado; (v) fue suscrito por el ministro delegatario y todos los ministros (algunos en ejercicio de encargo) y (vi) la función de suscribir decretos de desarrollo de estados de excepción es delegable.

A renglón seguido, esta Corporación examinó el cumplimiento de los requisitos materiales y encontró que el decreto bajo análisis los satisface todos, ya que superó los juicios de (i) conexidad material; (ii) necesidad, salvo por el parágrafo 5 del artículo 1 que carece de necesidad jurídica; (iii) finalidad; (iv) motivación suficiente; (v) ausencia de arbitrariedad; (vi) intangibilidad; (vii) incompatibilidad; (viii) no contradicción específica; (ix) proporcionalidad y (x) no discriminación. Por lo tanto, se declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 175 de 2025, excepto del parágrafo 5 del artículo 1, el cual se declaró inexecutable.

En relación con el remedio constitucional, la Sala Plena determinó que, dado que podría existir un recaudo que no tiene conexidad con la conmoción interior declarada mediante el Decreto Legislativo 062 de 2025, a los recursos adicionales a los constitucionalmente válidos, por analogía, se les debe dar el tratamiento de pago en exceso. En esa medida, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá emitir en un plazo no mayor a 30 días hábiles el cálculo del monto de las adiciones presupuestales autorizadas por el Decreto 274 de 2025 tras la declaración de exequibilidad parcial mediante la Sentencia C-381 de 2025.

A su turno, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) deberá determinar el monto de los recursos recaudados con fundamento en el Decreto 175 de 2025 y, en caso de que el recaudo exceda el valor de la adición presupuestal calculada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, proceder a efectuar las devoluciones o compensaciones que correspondan, a prorrata, a favor de todos los contribuyentes que hubieren pagado los tributos a que refiere la norma examinada. Para lo primero, la DIAN

tendrá hasta el último día del mes siguiente en que se deba declarar y pagar el último de los impuestos de que trata el decreto y, para lo segundo, los contribuyentes tendrán un término de cinco (5) años contados a partir de la fecha de expedición del informe dictado por la DIAN. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá asegurar la disponibilidad y la programación presupuestal necesarias y, la Contraloría General de la República deberá desplegar vigilancia fiscal sobre este proceso

4. Aclaraciones y salvamento de voto

Los magistrados **Jorge Enrique Ibáñez Najar y Vladimir Fernández Andrade** y la magistrada **Paola Andrea Meneses Mosquera** aclararon su voto. El magistrado **Carlos Camargo Assis**, por su parte, salvó el voto.

El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najar aclaró su voto**, toda vez que discrepó del título jurídico que la Sala escogió para viabilizar las devoluciones a los contribuyentes de las sumas que superen las apropiaciones constitucionalmente válidas. A su juicio, la Corte debió precisar que la restitución procede por enriquecimiento sin causa del Estado y no por la categoría tributaria de pago en exceso o de lo no debido.

El Magistrado explicó que el pago en exceso o de lo no debido, regulado en el artículo 850 del Estatuto Tributario, se ancla en la existencia de un error del obligado o en la inexistencia del título jurídico que origina el pago. Esa figura exige la identificación de un yerro en la autoliquidación o en la liquidación oficial, o la demostración de que la obligación nunca nació, de modo que la devolución descansa en la corrección del título y en la prueba del desbalance entre obligación y pago.

En el asunto controlado, el Decreto Legislativo 175 de 2025 creó válidamente hechos generadores, bases y tarifas durante un periodo acotado, con sujeción al artículo 338 de la Constitución. La Corte no retiró esos hechos generadores ni anuló los tributos en sí mismos, sino que delimitó la destinación constitucional del recaudo, restringiéndola a partidas con conexidad estricta con los fines del estado de excepción, conforme a los artículos 213, 214 y 215 de la Constitución y a la Ley Estatutaria 137 de 1994.

El eventual excedente, por tanto, no surge de un vicio en la obligación tributaria, sino de la pérdida de su causa constitucional de retención. La obligación tributaria nació válidamente, fue ejecutada conforme a derecho y produjo un ingreso legítimo en favor del Tesoro; sin embargo, la permanencia de la fracción del impuesto que excede las apropiaciones avaladas por la Corte carece de causa jurídica suficiente, porque la destinación presupuestal que la sustentaba fue expulsada del ordenamiento.

En ese sentido, el magistrado sostuvo que la figura del pago en exceso o de lo no debido no describe adecuadamente el fenómeno, pues no hay error del contribuyente, inexistencia de obligación ni vicio en la autoliquidación, sino una mutación sobrevenida en la causa constitucional del enriquecimiento estatal. Calificarlo como “pago en exceso” trasladaría al contribuyente cargas procedimentales impropias y debilitaría la *ratio decidendi* que condiciona la destinación del recaudo a fines legítimos.

A su juicio, la restitución encuentra su verdadero fundamento en el enriquecimiento sin causa de la Administración, consagrado en el Título XXXIII del Código Civil y reconocido por la jurisprudencia constitucional como límite material al poder fiscal del Estado. En especial, recordó que en la Sentencia C-269 de 2021 la Corte reconoció expresamente la posibilidad de que el Estado incurra en enriquecimiento sin justa causa. La norma acusada ordenaba que los excedentes del patrimonio autónomo constituido por los originadores privados para la evaluación de proyectos de APP de iniciativa privada debían ser consignados a orden del Tesoro Nacional, en lugar de ser devueltos al originador una vez finalizada la evaluación. El debate constitucional giraba en torno a si esa disposición implicaba una limitación legítima al derecho de propiedad o, por el contrario, una apropiación injustificada de recursos privados por parte del Estado.

En esa decisión, la Sala precisó que el enriquecimiento sin causa opera incluso cuando la transferencia al Estado proviene directamente de la ley, si esta carece de proporcionalidad, de utilidad pública o de justificación constitucional suficiente.

Desde esa perspectiva, el Magistrado Ibáñez concluyó que el mismo principio rige en materia tributaria: la ausencia de causa legítima para la retención estatal de un ingreso público transforma la tenencia de esos recursos en un enriquecimiento sin justa causa, contrario a los artículos 2, 58, 95-9 y 363 de la Constitución, que consagran la justicia y equidad tributarias.

Por lo tanto, el fundamento jurídico de la restitución no debe buscarse en la mecánica tributaria del pago indebido, sino en la responsabilidad patrimonial del Estado por detentar sumas cuya permanencia en el erario ha perdido toda causa constitucional. Este título de restitución, además, armoniza con los principios de buena fe, equidad y justicia tributaria, con la legalidad del gasto y con la regla de apropiación previa, pues la falta de causa no proviene de la conducta del contribuyente ni de un defecto del hecho generador, sino de la desaparición del título constitucional que autorizaba la retención una vez la Corte limitó la destinación del recaudo a rubros estrictamente conectados con los fines de la conmoción interior.

La magistrada **Meneses Mosquera aclaró su voto** comoquiera que el análisis del Decreto 175 de 2025 y la consecuente decisión a la que llegó la Sala Plena en ese asunto, tuvo como fundamento lo resuelto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-148 de 2025, frente a la cual ella salvó su voto. Por ende, consideró relevante reiterar la posición expuesta en tal salvamento de voto, en especial, en lo relacionado con la falta de cumplimiento de los presupuestos *valorativo* y *de insuficiencia* por parte del Decreto 062 de 2025, lo que a su juicio, debió conducir a la declaratoria de inexequibilidad total del decreto que declaró el estado de conmoción interior.

El magistrado **Camargo Assis salvó su voto** frente a la presente decisión al considerar que el Decreto Legislativo 175 de 2025 debió ser declarado inexequible, por las razones que se sintetizan a continuación.

En primer lugar, señaló que el ejecutivo no justificó la insuficiencia de las atribuciones ordinarias para atender la situación de orden público en el Catatumbo. Para tal efecto sostuvo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 189.4 de la Constitución, al presidente de la República en su condición de jefe de Estado, jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa, le corresponde conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

A la luz de lo anterior, está demostrado que la grave problemática que aqueja esta zona del país no es sorpresiva, ni extraordinaria, sino que obedece a una situación de violencia y abandono estatal histórico y estructural, por lo que era previsible y debió ser atendida por las vías ordinarias y no a través de un estado de excepción.

Con base en lo anterior sostuvo que, si bien la Corte declaró la exequibilidad parcial del Decreto matriz 62 de 2025, así como del levantamiento de dicho estado de excepción, en atención a que el ejecutivo no acreditó el uso de sus atribuciones ordinarias para conjurar la situación de violencia endémica, tanto el decreto matriz, como todos los decretos de desarrollo debieron declararse inexequibles.

Al descender al estudio específico del Decreto Legislativo 175 de 2025, a través del cual se establece el impuesto sobre las ventas (IVA) para juegos de azar en plataformas de internet, el impuesto especial para el Catatumbo y el impuesto de timbre, el magistrado Camargo Assis señaló que dichas medidas encubren una verdadera reforma tributaria y no cumplen los presupuestos de conexidad material, necesidad y proscripción de exceso. En lo que respecta al primero de los juicios -conexidad material-, afirmó que las medidas tributarias que se adoptan no guardan relación con las causas que originaron la declaratoria del estado de conmoción interior y que el ejecutivo no

demostró que por las vías ordinarias hubiese destinado recursos para superar la situación de orden público de esa zona. Advirtió que ese solo aspecto conlleva a su inconstitucionalidad.

En lo concerniente a la conexidad interna dentro de las consideraciones expresadas por el Gobierno nacional para motivar el Decreto 175 de 2025, precisó que el gobierno no incluyó argumentos orientados a justificar la insuficiencia de las atribuciones ordinarias, ni motivos que respaldaran la incorporación de dichos tributos, tampoco se valoraron las consecuencias económicas en la estructura fiscal del Estado, incluso sacrificando los recursos que financian la salud.

Sobre este aspecto, el magistrado Camargo Assis sostuvo que la incorporación de un tributo temporal como el IVA a los juegos de azar por plataformas de internet es una medida inconexa e innecesaria, al no estar directamente relacionada con las causas estructurales de la violencia generalizada en la zona del Catatumbo y, a la vez, excede el marco del estado de conmoción interior, puesto que afecta los recursos destinados para la atención a la salud, con lo cual se quebranta el principio de progresividad de los derechos sociales y su consecuente prohibición de no regresividad, cuestión que menos que un asunto de conveniencia es de naturaleza constitucional.

Frente al presupuesto de necesidad, el magistrado Camargo Assis señaló que al Gobierno nacional le correspondía demostrar que los tres tributos que creó con la norma bajo estudio son idóneos para alcanzar los fines propuestos, es decir, para superar la crisis y evitar la extensión de sus efectos. Sobre este presupuesto concluyó que: (i) El IVA que introduce el Decreto 175 de 2025 al afectar los recursos del sistema de salud comporta una medida desproporcionada y regresiva; (ii) El impuesto a los hidrocarburos y carbón no supera el juicio de necesidad fáctica porque la medida es contraproducente para alcanzar el objetivo propuesto, al afectar a los sectores que ya se encuentran en una situación crítica debido al deterioro del orden público en la región, y (iii) El impuesto de timbre desatiende el principio de eficiencia tributaria por tratarse de un impuesto que no logra el mayor recaudo con el menor costo de operación, tal y como lo advirtió la DIAN.

Finalmente, sostuvo que el Decreto 175 de 2025 no satisface el presupuesto de proscripción de exceso. En particular, sostuvo que el impuesto aplicado a los juegos de suerte y azar por internet desincentiva la participación del apostador legal, lo que convierte la medida en regresiva y desproporcionada, con un impacto negativo en el sector de la salud, al afectar significativamente el recaudo de recursos que actualmente realiza Coljuegos. Además, advirtió que esta disposición podría estimular las apuestas ilegales, así como el uso de plataformas extranjeras que no se encuentran sujetas a gravamen alguno en

el país. Como consecuencia lógica de lo anterior, al reducirse las apuestas en Colombia por la incorporación del IVA, se ponen en riesgo inminente los recursos de la salud, lo que justificaba su declaratoria de inconstitucionalidad.

Con base en lo anterior, el magistrado Carlos Camargo Assis consideró que el Decreto Legislativo 175 de 2025 debió ser declarado inexecutable con efectos retroactivos desde su promulgación y ordenar las devoluciones y compensaciones a que hubiere lugar.



Jorge Enrique Ibáñez Najar
Presidente
Corte Constitucional de Colombia