



COMUNICADO 44

14, 15 y 16 de octubre de 2025

El comunicado 44 contiene siete decisiones. Se presenta en el siguiente índice sus principales ejes temáticos:

Sentencia C-424/25: Es constitucional la “Convención Mundial sobre el reconocimiento de las cualificaciones relativas a la educación superior” y exequible su ley aprobatoria, la 2372 del 12 de julio de 2024

Sentencia SU-425/25: Se amparó el derecho fundamental al debido proceso de un delegado departamental de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se recordó que estos cargos hacen parte de la carrera administrativa especial de dicha entidad y, por tanto, tienen un régimen especial: por un lado, deben ser seleccionados mediante concurso de méritos, aunque, por otro lado, son de libre remoción. Sin embargo, la Corte Constitucional precisó que cualquier decisión de insubsistencia debe estar motivada.

Sentencia SU-426/25: La Corte dejó sin efectos la decisión del Consejo de Estado que anuló la sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad general impuesta por la Procuraduría General de la Nación en el año 2012 al ex alcalde del Municipio de Miraflores Boyacá. La Sala Plena reiteró su precedente sobre la competencia de dicho ente de control para disciplinar a los servidores públicos de elección popular, contenido en las sentencias SU-381 y SU-382 de 2024, y destacó el carácter vinculante de sus pronunciamientos de constitucionalidad

Sentencia C-427/25: La Corte Constitucional decidió ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-505 de 2023 y, en consecuencia, DECLARAR la inexequibilidad diferida hasta el 31 de diciembre de 2025 del último inciso del primer párrafo del artículo 74 del Decreto 1523 de 2024, y del Anexo “Entes Autónomos Universidades Públicas”, en los reglones en los que no se contempla gasto de inversión para las universidades públicas del orden territorial. Además, la Corte dictó una serie de órdenes y exhortos dirigidos a que se distribuyan los recursos para inversión a las Universidades públicas del orden territorial, y que, en adelante, se garantice la asignación de esos recursos en el Presupuesto Nacional para todas las universidades públicas.

Sentencia C-428/25: La Sala Plena declaró EXEQUIBLE la norma enunciada en la expresión: “o de su cónyuge, por matrimonio contraído en la misma época.”, contenida en el artículo 108 del Código Civil, en el entendido de que (i) ella comprende, en igualdad de derechos y deberes, tanto a los cónyuges como a los compañeros permanentes en unión marital de hecho, de parejas de distinto sexo o de parejas del mismo sexo, y de que (ii) en el caso de los compañeros permanentes la unión marital de hecho debe haberse conformado en la misma época, tal y como se exige en el caso del matrimonio.

Sentencia C-429/25: La Sala Plena se inhibió de pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas enunciadas en las expresiones: “prohibición” y “prohibido”, contenidas en los artículos 1 y 3 de la Ley 2385 de 2024, por ineptitud sustancial de la demanda, en lo que tiene que ver con la acusación relacionada a la diferencia de trato frente a la actividad de las cabalgatas, y por ineptitud sobreviniente de la demanda en lo que tiene que ver con la diferencia de trato frente a las actividades sobre toros coleados, las corralejas y las peleas de gallos.

Sentencia C-431/25: La Corte declaró exequibles los artículos 1 (párrafos 1-4) a 10 e inexequible el artículo 1 (párrafo 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”.

Sentencia C-424/25 (14 de octubre)
M.P. Juan Carlos Cortés González
Expediente LAT-503

Es constitucional la “Convención Mundial sobre el reconocimiento de las cualificaciones relativas a la educación superior” y exequible su Ley aprobatoria, la 2372 del 12 de julio de 2024

1. Norma objeto de revisión

Ley aprobatoria

LEY 2372 DE 2024

(julio 12)¹

Por medio de la cual se aprueba la “Convención Mundial sobre el reconocimiento de las cualificaciones relativas a la educación superior”, adoptada en el marco de la 40 reunión de la conferencia general de la organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - Unesco, en París, el 25 de noviembre de 2019

ARTÍCULO 1o. Apruébese la “CONVENCIÓN MUNDIAL SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE LAS CUALIFICACIONES RELATIVAS A LA EDUCACIÓN SUPERIOR”, adoptada en el marco de la 40ª reunión de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en París, el 25 de noviembre de 2019.

ARTÍCULO 2o. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o de la Ley 7ª de 1944, la “CONVENCIÓN MUNDIAL SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE LAS CUALIFICACIONES RELATIVAS A LA EDUCACIÓN SUPERIOR”, adoptada en el marco de la 40ª reunión de la Conferencia General de la Organización

de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO, en París, el 25 de noviembre de 2019, que por el artículo primero de esta Ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

ARTÍCULO 3o. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

El contenido del convenio estudiado por la Corte está disponible en este enlace: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=85833> (pp. 6 y ss).

¹ Diario Oficial No. 52.815 del 12 de julio del 2024. Disponible en:

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2294_2023.html

2. Decisión

Primero. Declarar **CONSTITUCIONAL** la “Convención Mundial sobre el reconocimiento de las cualificaciones relativas a la educación superior”, adoptada en el marco de la cuadragésima reunión de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) realizada en París, el 25 de noviembre de 2019.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 2372 del 12 de julio de 2024 por la cual se aprobó la “Convención Mundial sobre el reconocimiento de las cualificaciones relativas a la educación superior”, adoptada en el marco de la cuadragésima reunión de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) realizada en París, el 25 de noviembre de 2019.

Tercero. Disponer que se comuniquen esta sentencia a los presidentes de la República y del Congreso de la República para lo de su competencia.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional declaró, por unanimidad, la constitucionalidad de la “Convención Mundial sobre el reconocimiento de las cualificaciones relativas a la educación superior” así como la exequibilidad de la Ley 2372 de 2024 que la aprobó. De esta manera, Colombia forma parte del esfuerzo internacional para facilitar en su territorio el reconocimiento de los estudios previos, los conocimientos, las cualificaciones y las experiencias investigativas que permiten a las personas acceder a la educación superior y desarrollar sus proyectos de vida en sintonía con los esfuerzos y las decisiones formativas, educativas o vocacionales que adoptan a lo largo de la vida.

Con esta Convención Mundial, una persona que se ha formado o estudiado en otro Estado parte, puede solicitar en Colombia el reconocimiento de los títulos, diplomas o documentos que así lo certifiquen para (i) acceder a programas de educación superior en el país, o (ii) para buscar oportunidades de empleo.

Del mismo modo, un ciudadano colombiano que haya cursado estudios o se haya formado en el territorio nacional podrá, en virtud de esta convención, solicitar en cualquiera de los Estados parte el reconocimiento de sus títulos, diplomas o certificaciones académicas, con el fin de (i)

acceder a programas de educación superior en el exterior o (ii) postularse a oportunidades laborales en dichos países.

El análisis giró en torno a la validez formal y material de la convención y de su ley aprobatoria. En relación con el primer aspecto, la Sala Plena examinó que para la aprobación de la convención el Estado contó con la debida representación, que no se requirió agotar una consulta previa y que el trámite ante el Congreso de la República se ciñó a las exigencias constitucionales y legales. Así, la Corte concluyó que tanto la convención como la ley que la aprobó cumplieron con los requisitos formales en las fases gubernamental, de trámite ante el Congreso de la República, sanción presidencial y envío a la Corte Constitucional. Adicionalmente, se concluyó que el requisito de análisis de impacto fiscal, previsto por el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003, no resultaba exigible en este caso.

En cuanto a la validez material de la convención, la Corte analizó sus disposiciones agrupándolas en cuatro categorías según su contenido: introducción, compromisos, funcionamiento del tratado y disposiciones finales. Al contrastar las disposiciones del instrumento internacional con la Constitución Política, la Corte encontró que aquellas son armónicas y compatibles con los mandatos superiores. Especialmente, porque el instrumento internacional busca el mejoramiento de las condiciones sociales y culturales en el ámbito de la educación superior, al tiempo que fortalece la institucionalidad necesaria para ello. Estos propósitos son fines constitucionalmente reconocidos y amparados.

En ese sentido, el acuerdo amplía el alcance del derecho a la educación de manera progresiva y sin afectar la soberanía ni la facultad normativa del Estado para regular el ejercicio de las profesiones y oficios o ejercer la inspección y vigilancia sobre estos, ni el funcionamiento de su sistema educativo. De manera concomitante, promueve la igualdad, la no discriminación y garantiza una protección especial a poblaciones vulnerables, y se sujeta a los principios de autonomía universitaria y libertad de cátedra. Se trata entonces de un instrumento internacional que desarrolla el mandato de promover el acceso a la cultura a través de la educación de calidad.

Además, debido a que el tratado versa sobre materias comunes a instrumentos internacionales similares que han sido previamente estudiados y declarados constitucionales, la Corte concluyó que aquel se suma a los esfuerzos nacionales para promover la educación y, de esta manera, impulsa el alcance de los logros y objetivos constitucionales.

Sentencia SU-425/25 (14 de octubre)

M.P. Natalia Ángel Cabo

Expediente T- 11.110.232

Corte Constitucional amparó el derecho fundamental al debido proceso de un delegado departamental de la Registraduría Nacional del Estado Civil y recordó que estos cargos hacen parte de la carrera administrativa especial de dicha entidad y, por tanto, tienen un régimen especial: por un lado, deben ser seleccionados mediante concurso de méritos, aunque, por otro lado, son de libre remoción. Sin embargo, la Corte precisó que cualquier decisión de insubsistencia debe estar motivada

1. Antecedentes

El accionante interpuso una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Resolución No. 1070 del 4 de febrero de 2020, mediante la cual la Registraduría Nacional del Estado Civil declaró insubsistente su nombramiento en el cargo de delegado departamental. En la misma demanda el actor solicitó la nulidad de la Resolución No. 1080 del 4 de febrero de 2020, por la cual se designó al señor César Enrique Acuña Vergara como delegado departamental.

En segunda instancia, la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado concluyó que el cargo de delegado departamental tiene una naturaleza mixta, ya que, aunque se accede a él mediante concurso, es de libre remoción. Con fundamento en esta interpretación, el Consejo de Estado consideró que el acto administrativo de desvinculación de un delegado departamental debe estar precedido de una motivación, pero no de aquella que se requiere para el retiro de un empleado de carrera administrativa.

Al resolver el caso concreto, en primer lugar, la autoridad judicial consideró que la Registraduría actuó conforme a derecho pues el acto administrativo mediante el cual se declaró insubsistente al actor estaba debidamente motivado. En concreto, para el Consejo de Estado en el acto se señaló que: (i) el cargo de delegado Departamental conlleva el ejercicio de responsabilidad directiva según el artículo 6º de la Ley 1350 de 2009; (ii) dicho empleo al corresponder a aquellos de gerencia pública es considerado un cargo de libre remoción conforme lo prevé el artículo 61 de la Ley 1350 de 2009; (iii) el artículo 61 antes mencionado no ha sido declarado inexecutable; y (iv) al ser un acto discrecional del nominador, dicha facultad se presume ejercida en aras del buen servicio.

Así la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado concluyó que el acto demandado indicó los supuestos normativos que sustentaban la declaratoria de insubsistencia del demandante y, por ende, estaba debidamente motivado.

En segundo lugar, la autoridad judicial afirmó que, el cargo que ocupaba el actor no pertenecía a la carrera administrativa especial y, por tanto, no era exigible una justificación específica para su retiro. Por último, la Sección Segunda estimó innecesario pronunciarse sobre la validez de la resolución que designó al nuevo delegado, pues consideró que el demandante no desvirtuó la presunción de legalidad que amparaba el acto de su desvinculación.

Inconforme con esta decisión, el accionante interpuso una acción de tutela en la que alegó que la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado incurrió en varios defectos que afectaban su derecho al debido proceso. En criterio del tutelante se desconocieron los principios propios del régimen especial de carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la jurisprudencia constitucional aplicable.

2. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional examinó y encontró superados los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, así como los criterios específicos aplicables a las tutelas dirigidas contra providencias judiciales. Además, precisó los defectos alegados por el accionante con el propósito de delimitar correctamente el objeto del litigio. Posteriormente, formuló el siguiente problema jurídico:

¿incurrió la sentencia del 27 de junio de 2024 de la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado en los defectos fáctico, sustantivo, procedimental, error inducido y violación directa de la Constitución al: (i) no declarar nulo el acto administrativo expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil que declaró insubsistente el nombramiento de un delegado departamental, acto en el que se consideró dicho cargo como de libre nombramiento y remoción; y (ii) al omitir pronunciarse sobre la pretensión de nulidad relacionada con la resolución que nombró a otro funcionario en reemplazo del actor?

Para resolver el caso, la Sala Plena recordó los principios que rigen la carrera administrativa. Posteriormente, examinó el régimen especial de carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil. En este punto, la Corte reiteró que el cargo de delegado departamental al ser de responsabilidad administrativa y electoral hace parte de la carrera administrativa especial

de la Registraduría y, por lo tanto, se rige por los principios de mérito e imparcialidad. En relación con la desvinculación de estos funcionarios, la Sala Plena precisó que no es plenamente discrecional, por lo que toda decisión de retiro debe estar debidamente motivada. En ese sentido, la Corte afirmó que la motivación debe ser coherente con los fines del Estado y con la garantía de los derechos constitucionales de los servidores públicos.

Al analizar el caso concreto, la Corte concluyó que la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado incurrió en varios defectos en la sentencia del 27 de junio de 2024. En primer lugar, el Consejo de Estado incurrió en un defecto fáctico porque valoró indebidamente las pruebas lo que lo llevó a concluir que el actor no pertenecía a la carrera administrativa especial de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Para la Sala Plena de la valoración probatoria se evidenció que: (i) el tutelante accedió al cargo mediante concurso de méritos; y (ii) su nombramiento se dio en cumplimiento de la Sentencia C-230A de 2008, que ordenó proveer estos cargos por concurso. En consecuencia, era claro que el tutelante hacía parte de la carrera administrativa especial de la entidad.

En segundo lugar, el Consejo de Estado incurrió en un defecto sustantivo porque desconoció que la Corte, en las Sentencias C-230A de 2008 y C-553 de 2010, definió que los delegados departamentales hacen parte de la carrera administrativa especial. Además, la Sección Segunda omitió aplicar los parámetros de motivación de los actos de retiro de estos funcionarios que se fijaron en la Sentencia C-553 de 2010.

En tercer lugar, la Sección Segunda incurrió en un defecto procedimental absoluto porque omitió pronunciarse sobre la pretensión de nulidad de la Resolución No. 1080 del 4 de febrero de 2020, mediante la cual se nombró a otra persona en reemplazo del actor. La Corte evidenció que la autoridad judicial no presentó razones válidas que explicaran esta omisión.

En consecuencia, la Corte Constitucional concluyó que el Consejo de Estado vulneró el derecho fundamental al debido proceso del accionante. Como remedio, ordenó a la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado dictar una sentencia de reemplazo en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que tuviera en cuenta que: (i) la desvinculación de los delegados departamentales debe estar debidamente motivada, con referencia expresa a razones vinculadas al servicio o a la provisión del cargo según la lista de elegibles; (ii) los delegados departamentales de la Registraduría hacen parte de la carrera administrativa especial de la entidad; y (iii) debe hacer un pronunciamiento que resuelva la pretensión del accionante sobre la Resolución No. 1080 del 4 de febrero de 2020.

Finalmente, la Corte reiteró el exhorto formulado en la Sentencia C-230A de 2008 al Congreso de la República para que expida la regulación correspondiente sobre el régimen de los delegados departamentales, conforme a los lineamientos de la jurisprudencia constitucional y al deber de motivar las decisiones de retiro.

3. Decisión

Primero. REVOCAR la Sentencia de 27 de marzo de 2025 por medio de la que la Sección Cuarta del Consejo de Estado confirmó la Sentencia de tutela de 12 de diciembre de 2024, en la cual, la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado negó el amparo solicitado.

Segundo. AMPARAR el derecho fundamental al debido proceso de Oscar Eduardo Maya Guerrero. En consecuencia, DEJAR SIN EFECTO la Sentencia de segunda instancia del 27 de junio de 2024 dictada por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado que revocó la sentencia del 23 de febrero de 2023 proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar.

Tercero. ORDENAR a la Sección Segunda del Consejo de Estado que, dentro de dos meses siguientes a la notificación de esta sentencia, resuelva de fondo la demanda formulada, teniendo en cuenta los lineamientos establecidos en la parte motiva de esta providencia.

Cuarto. INSTAR a la Sección Segunda del Consejo de Estado para que, en lo sucesivo, observe los lineamientos fijados en esta sentencia al momento de examinar la motivación de las decisiones de desvinculación de los funcionarios de responsabilidad administrativa y electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Quinto. Reiterar el **EXHORTO** realizado en la Sentencia C-230A de 2008, dirigido a que el Congreso de la República expida una normativa en la que se regule la libre remoción de los empleados de responsabilidad administrativa y electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil en consideración a los lineamientos expuestos en esta sentencia.

Sexto. DESVINCULAR del trámite de tutela al Tribunal Administrativo del Cesar y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, por las razones expuestas en las consideraciones de este fallo.

Séptimo. Por la Secretaría General de la Corte Constitucional, LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Sentencia SU-426/25 (15 de octubre)

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar

Expediente T-10.609.927

La Corte dejó sin efectos la decisión del Consejo de Estado que anuló la sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad general impuesta por la Procuraduría General de la Nación en el año 2012 al ex alcalde del Municipio de Miraflores Boyacá, Carlos Humberto Alfonso. La Sala Plena reiteró su precedente sobre la competencia de dicho ente de control para disciplinar a los servidores públicos de elección popular, contenido en las sentencias SU-381 y SU-382 de 2024, y destacó el carácter vinculante de sus pronunciamientos de constitucionalidad

1. Antecedentes

En sede de revisión, la Sala Plena de la Corte Constitucional conoció de la acción de tutela formulada por la Procuraduría General de la Nación en contra de la sentencia proferida el 11 de octubre de 2023, por la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, al conocer del recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia proferida en el proceso promovido por el exalcalde Carlos Humberto Alfonso. En su sentencia, la aludida subsección revocó la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá y, en su lugar, anuló la sanción de destitución e inhabilidad general impuesta por la procuraduría, con el argumento de que ello era lo que correspondía hacer en ejercicio del control de convencionalidad sobre las normas legales que permitían a la Procuraduría declarar la destitución del servidor público y establecer una inhabilidad general en su contra. En concreto, la subsección puso de presente que estas competencias, a su juicio, eran incompatibles con lo previsto en el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

En la demanda de tutela, la procuraduría señaló que dicha sentencia desconoció las competencias constitucionales y legales que ella tiene para ejercer el control disciplinario de los servidores públicos, incluso de aquellos que lo son por elección popular, competencias que además estaban avaladas por la jurisprudencia constitucional al momento de adoptar la decisión y que incluso actualmente son reconocidas. Por ello, señaló que el fallo había incurrido en los defectos de violación directa de la Constitución, desconocimiento del precedente y defecto sustantivo, vulnerando así su derecho al debido proceso, frente al cual solicitó el amparo.

Los jueces de tutela, en primera y segunda instancia declararon improcedente la acción, al considerar que ésta carecía de relevancia constitucional, puesto que, a su juicio, estaba orientada a discutir la interpretación y alcance que se dio a las

normas aplicables al caso, pero no se mostró el supuesto yerro en que habría incurrido la sentencia objeto de la acción de tutela.

2. Decisión

Primero. REVOCAR la Sentencia de tutela proferida el 14 de junio de 2024 en primera instancia por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado y la Sentencia de tutela proferida el 5 de septiembre de 2024 en segunda instancia por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en las que se había declarado improcedente la acción de tutela. En su lugar, **AMPARAR** el derecho al debido proceso de la actora.

Segundo. DEJAR SIN EFECTOS la Sentencia del 11 de octubre de 2023, proferida por la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dentro de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por Carlos Humberto Alfonso, que se tramitó con el radicado 15001-23-33-000-2014-00564-01.

Tercero. ORDENAR a la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado que, dentro de dos meses siguientes a la notificación de esta Sentencia, deberá resolver de fondo la demanda formulada, teniendo en cuenta que la Procuraduría General de la Nación sí tenía competencia para sancionar con destitución e inhabilidad a los servidores públicos de elección popular para la fecha en que fueron proferidos los actos administrativos demandados dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho número 15001-23-33-000-2014-00564-01.

Cuarto. INSTAR a las autoridades judiciales que tramitan procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en los que se cuestionan actos administrativos sancionatorios de la Procuraduría General de la Nación, proferidos también por los procuradores regionales, y que comprometan intensamente los derechos políticos por tratarse de sanciones de suspensión, destitución e inhabilidad, que adopten las medidas del caso y dirigidas a garantizar el acceso a la administración de justicia de manera oportuna.

Quinto. INSTAR a todas las autoridades, en particular a quienes conocen del recurso extraordinario de revisión previsto en el artículo 54 y siguientes de la Ley 2094 de 2021, para que den cumplimiento a lo decidido en la Sentencia C- 030 de 2023, en razón a que constituye cosa juzgada constitucional y tiene efectos erga omnes.

Sexto. REITERAR el EXHORTO realizado en la Sentencia C-030 de 2023, dirigido a que el Congreso de la República adopte, con carácter prioritario, un estatuto de los servidores públicos de elección popular, incluido un régimen

disciplinario especial, que materialice los más altos estándares nacionales e internacionales en materia de protección y garantía de los derechos políticos y electorales.

3. Síntesis de la decisión

Luego de analizar el asunto, la Sala Plena de la Corte Constitucional concluyó que la acción era procedente, pues la demanda de tutela cumplía todos los requisitos generales de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales. En el análisis de procedencia, la Sala destacó que, contrario a lo sostenido por los jueces de instancia, el asunto sí tenía relevancia constitucional, en la medida en que, además de estar de por medio la posible violación de un derecho fundamental, lo que estaba en juego era precisar el sentido y alcance de las competencias constitucionales y legales atribuidas a la Procuraduría General de la Nación, lo que, desde luego, tiene una estrecha relación con el ejercicio y la limitación de los derechos políticos fundamentales.

Superado lo anterior, la Sala analizó el fondo del asunto. Para ello consideró, de una parte, los defectos específicos que señaló la Procuraduría y de otra, cuál era el estado de la cuestión en la época en la que se tomaron las decisiones disciplinarias. A modo de contexto, se revisó lo correspondiente a las decisiones que había tomado esta Corporación en torno a las competencias de la Procuraduría, en relación con lo previsto en el artículo 23.2 de la CADH y a las interpretaciones que sobre este enunciado había hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos, (CorteIDH).

Con estos elementos, la Sala se ocupó del caso concreto. Comenzó por reiterar su precedente contenido en las Sentencias SU-381, SU-382 de 2024, SU-417 de 2024 y SU-070 de 2025, en las cuales se resolvieron casos análogos. Conforme a dicho precedente, la Sala concluyó que, para la época en que se adoptaron las decisiones disciplinarias, la Procuraduría General de la Nación sí era competente para imponer las sanciones de destitución e inhabilidad de servidores públicos de elección popular; que dicha competencia había sido declarada como compatible con la CADH por esta Corporación, en varias sentencias con efectos *erga omnes*, que hicieron tránsito a cosa juzgada constitucional; y, que tal competencia no se oponía a los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Además, la Sala destacó que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por medio de Auto de unificación del 3 de diciembre de 2024,² puso de presente que en estos casos debe seguirse lo previsto en la Sentencia C-030 de 2023.

² Consejero Ponente Luis Alberto Álvarez Parra.

Por las anteriores razones, al desconocer la competencia del ente de control incurrió en el defecto de violación directa de la Constitución; al no tener en cuenta que dicha competencia había sido declarada exequible, luego de juzgar su compatibilidad con la Constitución y con la CADH, incurrió en un defecto sustantivo; y, al pasar por alto el precedente fijado por esta Corporación en sentencias de unificación de tutela, incurrió también en desconocimiento del precedente.

4. Salvamento de voto y salvamento parcial de voto

El magistrado **Vladimir Fernández Andrade** salvó su voto. El magistrado **Héctor Alfonso Carvajal Londoño** salvó parcialmente su voto.

El magistrado **Fernández Andrade salvó su voto en relación con la decisión adoptada** por la mayoría en la que, entre otros aspectos, se dispuso “DEJAR SIN EFECTOS la Sentencia del 11 de octubre de 2023, proferida por la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (...)”. Contrario a ello, el magistrado Fernández Andrade no consideró que la Sección Segunda del Consejo de Estado hubiera incurrido en defecto alguno que llevara a la Corte Constitucional a dejar sin efectos la decisión que profirió esa autoridad judicial. En su lugar, la Sala debió negar el amparo y preservar lo resuelto por el juez natural.

En primer lugar, el magistrado consideró que, tras el fallo *Petro Urrego vs. Colombia* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y las Sentencias C-146 de 2021 y C-030 de 2023 de la Corte Constitucional, se produjo un cambio en punto a la comprensión de la potestad sancionatoria de la Procuraduría General de la Nación (PGN). Este cambio precisó la obligación de respetar la reserva judicial en las sanciones disciplinarias impuestas a funcionarios elegidos por voto popular, que implicaran una afectación al mandato popular a ellos conferido. En su criterio, la aplicación de la reserva judicial obedece a la convergencia de dos fuentes complementarias, a saber el deber oficioso de control de convencionalidad que recae sobre todas las autoridades judiciales y los efectos normativos derivados de las mencionadas sentencias de constitucionalidad.

Esta doble fuente, integrada por un imperativo convencional y un renovado parámetro constitucional, exigía a la Sala avanzar en la efectiva comprensión del principio de reserva judicial en el marco del control concreto de constitucionalidad, reforzado por la aplicación de los principios de favorabilidad y pro persona, en el marco de un estándar protector de derechos fundamentales. Lo anterior no significa que la PGN, al adelantar el proceso disciplinario, estuviera obligada a anticipar cambios

jurisprudenciales ni a aplicar criterios no consolidados. Sin embargo, para el momento en que la Sección Segunda del Consejo de Estado debió proferir la sentencia de segunda instancia, esos cambios ya se habían producido y debieron ser tenidos en cuenta no solo por parte de ese juez natural sino por parte de la mayoría de la Sala Plena de la Corte Constitucional al juzgar su actuación. En consecuencia, para el magistrado Fernández Andrade la decisión de la autoridad judicial accionada estuvo justificada, pues, dada su naturaleza judicial, era legítimo y perentorio aplicar un nuevo estándar más favorable y garantista con los derechos fundamentales.

A juicio del magistrado Vladimir Fernández Andrade, el pronunciamiento anterior no implicaba desconocer el precedente en materia de reserva judicial a la luz de las Sentencias SU-381 de 2024, SU-382 de 2024, SU-417 de 2024 y SU-070 de 2025; se trataba de una necesaria interpretación a la luz de principios constitucionales que orientan su aplicación, en aras de asegurar un estándar más protector para el disciplinado, en armonía con la jurisprudencia constitucional y los desarrollos del sistema interamericano de derechos humanos.

En segundo lugar, en cuanto al principio de imparcialidad, la mayoría de la Sala debió reconocer que este aspecto no fue abordado en las Sentencias SU-381 de 2024, SU-382 de 2024, SU-417 de 2024 y SU-070 de 2025. En este sentido, el magistrado Fernández Andrade resaltó que el modelo inquisitivo de la Ley 734 de 2002, que concentraba en la PGN las funciones de investigación y sanción, también debía ser comprendido y analizado bajo la óptica de la efectividad de las garantías convencionales. En su criterio, de acuerdo con los avances en la doctrina procesal en materia sancionatoria, acogidos en el fallo Petro Urrego vs. Colombia de la Corte IDH, una misma autoridad disciplinaria no puede ejercer simultáneamente funciones de acusación y juzgamiento, sin comprometer su objetividad.

En el caso concreto, aunque el disciplinado fue sancionado bajo la Ley 734 de 2002, la decisión que resolvió el medio de control contencioso en segunda instancia fue adoptada con posterioridad a los referidos cambios, razón por la cual para el juez natural era obligatoria su consideración.

En suma, para el magistrado Fernández Andrade, la decisión de la Sección Segunda del Consejo de Estado, que fue cuestionada en el marco de la acción de tutela presentada por la PGN, no configuró ningún defecto específico (v.gr. sustantivo, violación directa de la Constitución, desconocimiento del precedente) que llevara a la Corte a dejar sin efectos dicha decisión. Por el contrario, la actuación de la autoridad judicial era válida constitucionalmente al materializar el estándar derivado de la convergencia entre el deber de control de convencionalidad y las sentencias de constitucionalidad que consolidaron la reserva judicial en el derecho interno; así como el deber de garantizar la imparcialidad

estructural del proceso sancionatorio frente a un modelo inquisitivo que ya había sido cuestionado por el sistema interamericano.

De este modo, la autoridad judicial accionada actuó en armonía con los principios de favorabilidad, pro persona, debido proceso y demás garantías procesales, a partir de la aplicación de un estándar garantista para el disciplinado y el avance en la coherencia entre las obligaciones internacionales del Estado y el orden interno.

En atención a la decisión adoptada por la Sala Plena, referida al Expediente No. T-10.609.927, el magistrado **Héctor Alfonso Carvajal Londoño** presentó salvamento de voto al considerar que la Sala debió negar el amparo formulado por la Procuraduría General de la Nación en contra de la Sección Segunda del Consejo de Estado y, en su lugar, debió mantener incólume lo decidido por dicha corporación en sentencia de segunda instancia proferida el 11 de octubre de 2023 en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho 15001-23-33-000-2014- 00564-01.

Lo anterior, por cuanto el magistrado estimó que, en el caso concreto, debía regir el principio pro homine o pro persona al no haberse expedido aún el régimen jurídico disciplinario para los servidores públicos elegidos popularmente conforme lo ordenó la Corte Interamericana al Congreso de la República y, en su criterio, mientras dicha normativa no sea promulgada, la procuraduría carece de facultad sancionatoria respecto de estos servidores.

Pues bien, aunque la sanción disciplinaria objeto de la tutela fue impuesta con anterioridad a la sentencia de la Corte IDH en el caso Petro Urrego vs. Colombia, en este caso se advierte un vacío normativo y jurisprudencial no cubierto por la sentencia C-030 de 2023, la cual delimitó su aplicación temporal a decisiones adoptadas bajo la vigencia de la Ley 2094 de 2021, sin extenderse a procesos disciplinarios fallados bajo la Ley 734 de 2002. Por ello, se estima necesario privilegiar el principio pro persona, que impone adoptar la interpretación más favorable al disciplinado.

Desde esta perspectiva, para el magistrado la decisión mayoritaria implicó un sacrificio desproporcionado de los derechos políticos, al privilegiar la preservación de una competencia sancionatoria sin advertir la afectación grave que ello supone frente a la reserva judicial que protege dichos derechos, cuando para el momento en que el Consejo de Estado profiere la sentencia de segunda instancia objeto de la tutela, ya imperaba la sentencia C-030 de 2023, que orienta la aplicación del principio de jurisdiccionalidad en materia disciplinaria.

En criterio del magistrado Carvajal Londoño, la discusión debió centrarse en la aplicación directa de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y la interpretación que de ella ha realizado la Corte IDH, de lo cual se desprende que el principio de jurisdiccionalidad, enfatizado en la sentencia *Petro Urrego vs. Colombia*, no constituye una innovación jurisprudencial, sino una interpretación literal del artículo 23.2 de la CADH, ya reconocida en precedentes como *López Mendoza vs. Venezuela* (2011).

En virtud de lo anterior, concluye el magistrado Carvajal Londoño que la realización efectiva de los derechos humanos no puede supeditarse a una defensa a ultranza de las competencias orgánicas del poder público, cuando estas resultan lesivas de instrumentos internacionales de derechos humanos. La respuesta institucional debe orientarse a garantizar no solo el principio de jurisdiccionalidad, sino también el de imparcialidad, favorabilidad y pro persona a fin de maximizar la protección de los derechos fundamentales del disciplinado.

En línea de lo anterior, igualmente ha advertido el magistrado Carvajal Londoño que, inclusive, la función de revisión atribuida al Consejo de Estado en sede de recurso extraordinario, no satisface las garantías propias de un juez independiente, conforme al estándar interamericano. La investigación y el juzgamiento deben estar a cargo de autoridades jurisdiccionales, y no administrativas como la Procuraduría General de la Nación quien, bajo los estándares actuales, no debe imponer sanciones de destitución, inhabilidad o suspensión a servidores elegidos por voto popular.

En consecuencia, ni siquiera el control automático e integral que ejerce la jurisdicción contencioso administrativa sobre las decisiones disciplinarias satisface plenamente la exigencia de reserva judicial establecida por el estándar interamericano, ni garantiza de forma adecuada los derechos procesales del disciplinado a ser investigado y juzgado por una autoridad judicial. Esto implica que las sanciones de destitución e inhabilidad únicamente pueden imponerse cuando hayan sido objeto de un análisis judicial exhaustivo, con amplitud probatoria, revisión integral de los hechos y valoración completa de las conductas reprochadas, conforme al marco normativo que se adopte para tal propósito, el cual ha sido reiteradamente objeto de exhortado por la Corte Constitucional al Congreso de la República.

Por todo lo anterior, para el magistrado Carvajal Londoño la providencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado objeto de tutela no adolece ninguno de los defectos que propone el accionante, y de ahí que deba preservarse lo decidido por la jurisdicción contencioso administrativa.

Sentencia C-427/25 (15 de octubre)
M.P. Héctor Alfonso Carvajal Londoño
Expediente D-16470

La Corte Constitucional decidió ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-505 de 2023 y, en consecuencia, DECLARAR la inexequibilidad diferida hasta el 31 de diciembre de 2025 del último inciso del primer párrafo del artículo 74 del Decreto 1523 de 2024, y del Anexo “Entes Autónomos Universidades Públicas”, en los reglones en los que no se contempla gasto de inversión para las universidades públicas del orden territorial. Además, la Corte dictó una serie de órdenes y exhortos dirigidos a que se distribuyan los recursos para inversión a las Universidades públicas del orden territorial, y que, en adelante, se garantice la asignación de esos recursos en el Presupuesto Nacional para todas las universidades públicas

1. Normas demandadas

El artículo 74 (parcial) del Decreto 1523 de 2024, “*Por medio del cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y el presupuesto de gastos para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2025*”, y el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales-Universidades Públicas”, incorporado mediante dicha norma.

Por la extensión del Anexo que detalla la distribución del presupuesto, se transcribe a continuación únicamente el texto del artículo 74 que lo incorpora.

**“DECRETO NÚMERO 1523 DE
2024**

(diciembre 18)

*Por medio del cual se
decreta el presupuesto de
rentas y recursos de capital y
el presupuesto de gastos
para la vigencia fiscal del 1°*

*de enero al 31 de diciembre
de 2025.*

*El Presidente de la República
de Colombia, en ejercicio de
las facultades
constitucionales y legales, en
especial las conferidas en el
artículo 348 de la
Constitución Política y el
artículo 59 del Estatuto
Orgánico del Presupuesto*

DECRETA:
(...)

**ARTÍCULO 74. ENTES
AUTÓNOMOS UNIVERSITARIOS
ESTATALES UNIVERSIDADES
PÚBLICAS.** *En cumplimiento
de las Sentencias C-346 de
2021 y C- 505 de 2023, las
apropiaciones
presupuestales se asignan en*

la Sección Presupuestal 2257 denominada "Entes autónomos universitarios estatales - Universidades Públicas", en la cual se incorporan los montos totales de gastos de funcionamiento e inversión que la Nación transfiere a cada uno de estos entes autónomos. El gasto de funcionamiento e inversión de cada universidad del orden nacional y territorial está contenido en el anexo que forma parte del presente Decreto.

En el caso de los recursos de inversión de que trata el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, cada ente autónomo universidad pública deberá tener registrado un proyecto de inversión en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional -BPIN.

PARÁGRAFO 1. En el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación dentro de la

sección presupuestal "Entes autónomos universitarios estatales Universidades Públicas", cada Universidad se identificará como una unidad ejecutora solo para lo relacionado con "la gestión presupuestal del giro de dichos recursos y realizará el registro de la ejecución presupuestal de los montos señalados en el Sistema Integrado de Información Financiera - SIIF Nación, solamente para la transferencia de estos recursos a sus tesorerías, para lo cual se garantizará el PAC y su respectiva programación mensual se realizará con base en la propuesta definida por cada Universidad pública que deberá ser remitida antes del 20 de diciembre de la vigencia respectiva a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sin necesidad de solicitud, atendiendo la respectiva autonomía presupuestal sin que por ello sean considerados como establecimientos públicos.

2. Decisión

PRIMERO.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-505 de 2023 y, en consecuencia, **DECLARAR** la inexequibilidad diferida hasta el 31 de diciembre de 2025 del último inciso del primer párrafo del artículo 74 del Decreto 1523 de 2024, y del Anexo "Entes Autónomos Universidades Públicas", en los reglones en los que no se contempla gasto de inversión para las universidades públicas del orden territorial.

SEGUNDO.- ORDENAR al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales orgánicas respectivas, incluyan en el Presupuesto Nacional para el año 2026 y,

vigencias siguientes, los rubros para gastos de inversión de las Universidades que fueron creadas por una autoridad distinta al legislador, acorde con los criterios mencionados en la presente sentencia.

TERCERO.- ORDENAR al Ministerio que si no lo ha hecho, distribuya a las universidades públicas del orden territorial los recursos que hoy en día están asignados a ese fin, de conformidad con lo previsto en la normatividad vigente.

CUARTO.- De conformidad con lo decidido en los resolutivos anteriores, **EXHORTAR** al Gobierno Nacional para que no reincida en desconocer lo definido por la Corte Constitucional en las sentencias C-346 de 2021 y C-505 de 2023 y, reiterado en la presente sentencia, en el sentido de que: i) “en el Presupuesto General de la Nación deben apropiarse recursos para gastos de funcionamiento y de inversión de todas las Universidades Públicas” y ii) “el detalle del gasto para cada una de las 33 Instituciones de Educación Superior Pública del país deberá estar contenido en un anexo que formará parte del Presupuesto General de la Nación”.

QUINTO: EXHORTAR al Congreso de la República para que defina y regule los criterios a partir de los cuales el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá distribuir los recursos de inversión que se deben asignar a las universidades públicas del orden territorial en el Presupuesto General de la Nación.

3.Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional estudió una demanda contra el artículo 74 (parcial) del Decreto 1523 de 2024, “Por medio del cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y el presupuesto de gastos para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2025”, y el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales-Universidades Públicas”, incorporado mediante dicha norma.

En su demanda, el accionante alega que la norma acusada (por la cual se incorpora el anexo que distribuye las asignaciones presupuestales), desconoce los artículos 13, 67, 69 y 243 de la Carta Política. Como fundamento de su demanda expone cuatro (4) cargos.

En el *primer cargo*, el accionante sustenta la supuesta vulneración de los artículos 13 y 67 de la Constitución por cuanto la norma “destinó recursos para financiar los gastos de inversión de las universidades públicas del orden nacional pero no lo hizo para las universidades del orden territorial.” El

segundo cargo, se sustenta en la supuesta vulneración del artículo 69 Superior por considerar que la norma impide que las universidades públicas del orden territorial administren autónomamente recurso para inversión que la Nación debe transferirles. El *tercer cargo* de la demanda se presenta por la supuesta vulneración del artículo 243 superior, por cuanto la norma reproduce el contenido material de una norma que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional y cuyos precedentes se encuentran en las sentencias C-346 de 2021 y C-505 de 2023. El *cuarto cargo* se presenta por la supuesta transgresión de los artículos 13 y 67 de la Constitución, pero en esta ocasión, sobre el argumento de que la distribución de recursos de funcionamiento para la educación que realiza la norma acusada resulta violatoria del principio de igualdad ya que carece de criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

El despacho sustanciador consideró que la demanda presentada era apta puesto que cumplió con las exigencias de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia para desencadenar un pronunciamiento de fondo.

Como cuestión previa, la Sala decidió evaluar la posible configuración de la cosa juzgada constitucional. Para tal fin, expuso y reiteró los criterios para determinar la existencia de cosa juzgada material absoluta, que se configura cuando una disposición con idéntico contenido normativo fue declarada inexecutable en una oportunidad anterior.

Para fortalecer su examen, la Corte realizó un análisis sobre los parámetros de control que sirvieron de base en las decisiones C-328 de 2021 y C-505 de 2023, en particular evaluó la identidad del contenido normativo de las disposiciones demandadas en aquellas ocasiones frente a aquella objeto de estudio, y encontró que el criterio que había dado lugar a la inexecutable por violación de los artículos 13, 67 y 69 de la Carta Política en la Sentencia C-505 de 2023 se repetía de forma idéntica en esta ocasión, por cuanto, las mismas 19 universidades del orden territorial, fueron privadas de asignación presupuestal en el rubro de inversión del Anexo del Presupuesto Nacional, pese a la orden expresa de la Corte Constitucional.

La Corte evaluó la posibilidad de que se hubiese configurado un cambio en el contexto fáctico o normativo que justificara la superación de la cosa juzgada material por cambios del parámetro de control. Para tal fin la Corte analizó los argumentos del Ministerio de Hacienda sobre las razones por las cuales, en el Anexo del Presupuesto Nacional, no se asignaron recursos de inversión para las Universidades públicas del orden territorial. En particular, el Ministerio indicó que la asignación de esos recursos dependía de la inscripción de proyectos de inversión en el Banco de Programas y Proyectos

de Inversión Nacional y que las Universidades afectadas no habían presentado en tiempo sus proyectos. Por lo tanto, el DNP no había podido evaluarlos ni inscribirlos. Señaló, por otro lado, que para el cumplimiento de la Sentencia C-505 de 2023 se reservó una partida presupuestal para que el Ministerio de Educación hiciera posteriormente la distribución a las Universidades del orden territorial.

Al analizar esta argumentación, la Corte encontró que en efecto la normatividad vigente implica un grado de complejidad importante para la asignación de los recursos de inversión. Ahora bien, la Corte también constató que las normas que enmarcan dicha situación ya estaban vigentes y la cuestión fue puesta de presente en el trámite que dio lugar a la Sentencia C-505 de 2023, por lo que dichos argumentos no demuestran un cambio en el contexto fáctico o normativo entre la decisión anterior y la nueva demanda.

Aunque el Gobierno realizó la apropiación de una partida presupuestal en cabeza del Ministerio de Educación dirigida al cumplimiento de la orden dictada en la Sentencia C-505 de 2023, la Sala encontró que ello no logra superar el impacto que la ausencia de designación de recursos de inversión en el Anexo del Presupuesto Nacional genera frente a la autonomía universitaria, lo que constituye el parámetro de control de la anterior y la presente decisión.

En consecuencia, la Corte encontró que se configuraba la cosa juzgada constitucional y debía estarse a lo resuelto en cuanto a la inexequibilidad de la norma, pero consideró que, al igual que en la anterior ocasión, se hacía necesario diferir los efectos de la inexequibilidad por las complejidades del trámite para reformar el Presupuesto Nacional.

La Corte dictó una serie de órdenes y exhortos para garantizar que las universidades del orden territorial reciban los recursos para inversión cuya partida fue asignada al Ministerio de Educación para 2025 y que se incluyan dichos recursos en el presupuesto del año 2026.

Adicionalmente, la Corte reiteró el exhorto al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para abstenerse de seguir reincidir en el incumplimiento de las órdenes dictadas en las sentencias C-346 de 2021, C-505 de 2023 y reiteradas en esta ocasión.

Finalmente, como resultado del análisis sobre la complejidad que genera la normatividad para determinar los criterios y procedimientos destinados a distribuir los recursos para gastos de inversión a las universidades públicas del

orden territorial en el Presupuesto General de la Nación, la Corte exhortó al Congreso de la República para que defina y regule los criterios a partir de los cuales el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá distribuir esos recursos.

Sentencia C-428/25 (15 de octubre)

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar

Expediente D-16.526

La Sala Plena declaró EXEQUIBLE la norma enunciada en la expresión: “o de su cónyuge, por matrimonio contraído en la misma época.”, contenida en el artículo 108 del Código Civil, en el entendido de que (i) ella comprende, en igualdad de derechos y deberes, tanto a los cónyuges como a los compañeros permanentes en unión marital de hecho, de parejas de distinto sexo o de parejas del mismo sexo, y de que (ii) en el caso de los compañeros permanentes la unión marital de hecho debe haberse conformado en la misma época, tal y como se exige en el caso del matrimonio

1. Norma acusada

“Ley 84 de 1873
(26 de mayo)²

Código Civil

[...]

**ARTÍCULO 108. <RESCISIÓN DEL
DECRETO DE POSESIÓN POR**

REAPARICIÓN>. El decreto de posesión definitiva podrá rescindirse a favor del desaparecido si reapareciere, o de sus legitimarios habidos durante el desaparecimiento, o de su cónyuge, por matrimonio contraído en la misma época.”

2. Decisión

Declarar EXEQUIBLE, por los cargos examinados, la norma enunciada en la expresión: “o de su cónyuge, por matrimonio contraído en la misma época.”, contenida en el artículo 108 del Código Civil, en el entendido de que (i) ella comprende, en igualdad de derechos y deberes, tanto a los cónyuges como a los compañeros permanentes en unión marital de hecho, de parejas de distinto sexo o de parejas del mismo sexo, y de que (ii) en el caso de los compañeros permanentes la unión marital de hecho debe haberse conformado en la misma época, tal y como se exige en el caso del matrimonio.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional decidió la demanda en contra de la expresión “*o de su cónyuge, por matrimonio contraído en la misma época*”, contenida en el artículo 108 del Código Civil. Los actores proponen dos cargos. De una parte, consideran que esta norma incurre en una omisión legislativa relativa, al excluir injustificadamente a los compañeros y compañeras permanentes de las personas legitimadas para solicitar la rescisión de la sentencia que aprueba la partición o adjudicación de la sucesión, en caso de reaparición del presunto desaparecido. Y, de otra, señalan que esta norma incurre en una diferencia de trato injustificada, que es incompatible con el principio de igualdad.

En cuanto al primer cargo, destacan que la exclusión de los compañeros permanentes vulnera lo previsto en los artículos 5, 13 y 42 de la Constitución, carece de justificación constitucional y contraviene el deber constitucional de dar un trato igual a los iguales. En cuanto al segundo cargo, señalan que esta diferencia de trato, en perjuicio de los compañeros permanentes, es discriminatoria y genera una desigualdad negativa para ellos.

Como cuestiones previas, la Sala analizó si los cargos formulados permitían o no emitir un pronunciamiento de fondo y si era o no necesario, como lo había solicitado un interviniente, realizar la integración de la unidad normativa. En este análisis se concluyó, de una parte, que era viable pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de las normas demandadas, dado que la demanda tenía aptitud sustancial y, de otra, que no era necesario realizar la integración de la unidad normativa.

Superadas las cuestiones previas, la Sala procedió a determinar si, al excluir a los compañeros y compañeras permanentes de la consecuencia jurídica prevista en el artículo 108 del Código Civil, se había vulnerado o no lo dispuesto en los artículos 5, 13 y 42 de la Constitución, valga decir, si se había incurrido en una diferencia de trato injustificada y en una omisión legislativa relativa.

Para resolver este problema jurídico, la Sala (i) se refirió al marco normativo de la declaración de ausencia de una persona, la presunción de muerte y la rescisión del decreto de posesión por reaparición; (ii) reiteró sus consideraciones relativas a la protección vigente y actual de la familia; y, (iii) abordó las diferencias de regulación existentes entre matrimonios y uniones maritales de hecho. También hizo alusión a las normas internacionales (aplicables vía bloque de constitucionalidad) referentes a la igualdad y no discriminación, consagradas en el Pacto Internacional de

Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana de Derechos Humanos.

Con fundamento en los anteriores elementos de juicio, la Sala hizo un análisis conjunto de los dos cargos propuestos.

De una parte, en lo relativo a la igualdad, constató que la norma demandada incurría en una diferencia de trato entre los cónyuges y los compañeros permanentes, excluyendo a estos últimos de lo que reconocía a los primeros; que esta diferencia, fundada en un criterio sospechoso de discriminación, como es el origen familiar, para estar justificada, debía superar un test estricto de proporcionalidad; y que, al aplicar este test, se constataba que este no se superaba. Por ello, concluyó que la norma era incompatible con lo previsto en el artículo 13 de la Constitución.

De otra parte, en lo relativo a la omisión legislativa relativa, constató que la norma demandada regulaba lo relativo a la rescisión del decreto de posesión por reaparición; que esta norma excluía de sus consecuencias jurídicas situaciones equivalentes o asimilables; que existe un deber constitucional específico de tratar igual a los iguales, que resulta omitido; que esta exclusión carece de un principio de razón suficiente; que, frente a lo excluido, la falta de justificación y objetividad genera una desigualdad negativa respecto de quienes sí están amparados por la norma.

Sentencia C-429/25 (15 de octubre)

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar

Expediente D-16.351

La Sala Plena se inhibió de pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas enunciadas en las expresiones: “prohibición” y “prohibido”, contenidas en los artículos 1 y 3 de la Ley 2385 de 2024, por ineptitud sustancial de la demanda, en lo que tiene que ver con la acusación relacionada a la diferencia de trato frente a la actividad de las cabalgatas, y por ineptitud sobreviniente de la demanda en lo que tiene que ver con la diferencia de trato frente a las actividades sobre toros coleados, las corralejas y las peleas de gallos

1. Norma demandada

“LEY 2385 DE 2024
(julio 22)³

Por medio de la cual se aporta a una transformación cultural mediante la prohibición de las corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas, así como de los procedimientos utilizados en estos espectáculos que socavan la integridad de formas de vida no humana

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto aportar en una transformación cultural que se fundamente en el reconocimiento y respeto por la vida animal, y que contribuya al avance de la cultura de la paz, mediante la **prohibición** de las corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas, así como de los procedimientos utilizados en estos espectáculos, que socavan la integridad de formas de vida no humana.

(...)

Artículo 3. Prohibición. Transcurridos tres años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, queda **prohibido** en todo el territorio nacional el desarrollo de corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas.

Parágrafo 1. Para el caso de las actividades que actualmente se encuentren incluidas en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI),

únicamente quedarán vigentes las declaratorias sobre los elementos artísticos asociados a estas actividades, que no impliquen el maltrato animal, después de la entrada en vigencia de la prohibición referida en el presente artículo.

Parágrafo 2. El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes en articulación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará en los primeros dos meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones de desarrollo de las actividades taurinas durante los tres años permitidos, las cuales se basarán en los más altos estándares de bienestar y protección animal.

Parágrafo 3. <Parágrafo corregido por el artículo 1 del Decreto 1228 de 2024. El nuevo texto es el siguiente:> El Gobierno Nacional hará pedagogía sobre las condiciones de desarrollo de actividades taurinas a las entidades territoriales durante los tres años permitidos, las cuales podrán autorizar dichos espectáculos siempre que se dé estricto cumplimiento de condiciones de bienestar y protección animal, así como de lo siguiente:

a) Las actividades señaladas en los artículos 1o y 3o de la presente ley solo podrán realizarse en aquellos lugares en

³ Diario Oficial No. 52.825 de 22 de julio de 2024.

que se trate de una manifestación ininterrumpida de tradición de la población.

prevención y eliminación del maltrato, crueldad y violencia contra los animales.

b) La realización de las actividades señaladas en los artículos 1o y 3o de la presente ley deberá estar limitada a las precisas ocasiones en que usualmente estas se han llevado a cabo, no pudiendo extenderse a otros momentos del año o lugares distintos a aquellos en los que resulta tradicional su realización.

c) Las autoridades municipales y departamentales en ningún caso podrán destinar dinero público a la construcción de instalaciones o a la financiación de estas actividades.

d) Las entidades territoriales tendrán la responsabilidad de tomar parte activa en la

Parágrafo 4. La prohibición de la que trata este artículo no es extensiva para el resto de actividades y prácticas diarias que se realizan en la ganadería nacional ni para otras actividades y prácticas no descritas en la presente ley. Por tanto, quedarán excluidas de la prohibición las cabalgatas, las actividades sobre los toros coleados, las corralejas y las peleas de gallos.

La verificación del cumplimiento de dichas condiciones estará a cargo de las entidades territoriales. Su incumplimiento dará lugar a la suspensión o cancelación del evento, en cualquier tiempo."

2. Decisión

INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de las normas demandadas, enunciadas en las expresiones: "prohibición" y "prohibido", contenidas en los artículos 1 y 3 de la Ley 2385 de 2024, "[p]or medio de la cual se aporta a una transformación cultural mediante la prohibición de las corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas, así como de los procedimientos utilizados en estos espectáculos que socavan la integridad de formas de vida no humana", por ineptitud sustancial de la demanda en lo que tiene que ver con la acusación relacionada con la diferencia de trato frente a la actividad de las cabalgatas, y por ineptitud sobreviniente de la demanda en lo que tiene que ver con la diferencia de trato frente a las actividades sobre toros coleados, las corralejas y las peleas de gallos.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional analizó una demanda en contra de las expresiones “prohibir” y “prohibido” contenidas en los artículos 1 y 3 de la Ley 2385 de 2024. A juicio de los actores, estas normas son incompatibles con el principio de igualdad.

Según la acusación, si el objeto de la Ley 2385 de 2024 es aportar a una transformación cultural a partir del reconocimiento y el respeto por la vida animal, no se podía incurrir en una diferencia de trato para, de una parte, prohibir las corridas de toros, el rejoneo, las novilladas, becerradas y tientas y, de otra, permitir las cabalgatas, el coleo, las corralejas y las riñas de gallos. Esta diferencia de trato parece privilegiar la vida e integridad de unos animales frente a otros, sin que exista una justificación constitucional para ello. Además, se señala en la acusación que tanto las manifestaciones culturales prohibidas en la ley como las permitidas tienen arraigo social y están amparadas por la Constitución como expresiones artísticas y culturales, por lo que establecer una diferencia de trato entre unas y otras acarrea una discriminación en contra de las personas que practican y participan en los espectáculos taurinos.

Al analizar, como cuestión previa, la aptitud sustancial de la demanda, la Sala constató que la acusación, en lo relativo a la diferencia de trato entre las actividades taurinas, que son objeto de la prohibición legal, y la actividad de las cabalgatas que está permitida por la ley, no cumplía con los mínimos argumentativos exigibles. En efecto, la demanda no muestra por qué una actividad en la que se monta a los equinos es equiparable a otras actividades en las cuales se afecta la vida y la integridad física de los animales, como ocurre con las actividades taurinas.

Al proseguir con el análisis, la Sala destacó que en la reciente Sentencia C-374 de 2025 se hicieron varias declaraciones que afectan la posibilidad de comparar las actividades taurinas con las actividades sobre los toros coleados, las corralejas y las peleas de gallos. De una parte, se declaró la exequibilidad de la prohibición de las actividades taurinas, aunque por cargos diferentes a los que se proponen en la demanda *sub examine*, razón por la cual no se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. Y, de otra parte, se declaró la inexequibilidad de las normas que permitían las actividades de toros coleados, corralejas y peleas de gallos.

Dado que la Sentencia C-374 de 2025 se profirió con posterioridad a la admisión de la demanda en este proceso, la Sala analizó si en este caso se configuraba o no el fenómeno de la ineptitud sobreviniente de la demanda.

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