C-248-25

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-248 DE 2025

Expediente RE-366

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 117 del 30 de enero de 2025, “[p]or el cual se adoptan medidas transitorias en materia de turismo en el marco de la declaratoria de conmoción interior para mitigar sus efectos en el sector, necesarios para conjurar las causas de la perturbación que dieron lugar a la declaración del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo e impedir la extensión de sus efectos”.

Magistrada ponente:

Natalia Ángel Cabo

Bogotá, D.C., once (11) de junio de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA.

Esta decisión se profiere en el proceso de revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 117 de 2025, adelantado en los términos de los artículos 215 y 241.7 de la Constitución Política y 55 de la Ley 137 de 1994[1].

Síntesis de la decisión

La Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del Decreto 117 de 2025, expedido por el Gobierno nacional en desarrollo del estado de conmoción interior declarado en la región del Catatumbo y los municipios del área metropolitana de Cúcuta (Norte de Santander), así como en los municipios de Río de Oro y González (Cesar). El Decreto contenía dos medidas. El artículo 1 amplió la destinación de los ingresos fiscales del Fondo Nacional del Turismo (FONTUR) para que fuesen empleados en apoyos a los prestadores de servicios turísticos durante el estado de conmoción interior. El artículo 2 estableció un descuento en el impuesto sobre la renta y complementarios a favor de los prestadores de servicios turísticos que alojaran gratuitamente a personas víctimas de desplazamiento forzado en el Catatumbo.

En primer lugar, la Corte examinó si respecto del Decreto 117 de 2025 se configuraba la

inconstitucionalidad por consecuencia, en razón a que la Sentencia C-148 de 2025 determinó la inexequibilidad parcial del Decreto 62 del mismo año, mediante el cual el Gobierno declaró el mencionado estado de conmoción interior. La Corporación concluyó que el artículo 1 era inconstitucional por consecuencia, ya que la ampliación de la destinación de los ingresos fiscales del FONTUR para apoyar a los operadores de servicios turísticos no se vinculaba con ninguno de los hechos y consideraciones que para la Corte ameritaron la declaratoria de conmoción interior, tal y como quedó expuesto en la referida Sentencia.

Luego, la Corte emprendió el correspondiente examen de constitucionalidad del Decreto –con excepción del artículo 1-. Para tal efecto, la Corte se refirió a los requisitos formales y materiales de validez de los decretos de desarrollo del estado de conmoción interior, al fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia y a la atención humanitaria de sus víctimas, así como a las reglas jurisprudenciales para el examen de las medidas tributarias adoptadas durante el estado de conmoción interior.

Como resultado del análisis del Decreto 117 de 2025 a partir de tales premisas, la Corte encontró que este superaba los presupuestos formales de validez. Adicionalmente, la Corporación concluyó que el incentivo tributario por el alojamiento gratuito a víctimas de desplazamiento es una medida que busca ampliar la capacidad institucional para brindar la atención humanitaria inmediata a las víctimas de desplazamiento forzado en la región y, por lo tanto, superaba los presupuestos de validez material salvo el requisito que exigía que los prestadores de alojamiento contaran con una copia del Registro Único de Víctimas o de la declaración de la víctima a la que le brindó alojamiento para acceder al beneficio tributario. La Corte encontró que esta exigencia afectaba en forma desproporcionada los derechos de las víctimas a la intimidad y a la integridad, y adicionalmente constituía una barrera para la prestación efectiva del alojamiento gratuito en el marco de la atención humanitaria inmediata. En consecuencia, la Corte declaró la inexequibilidad de este requisito, y lo reemplazó por el deber de los operadores turísticos de contar con la información de identificación de las personas que hayan alojado, la cual será suministrada a la autoridad tributaria en el momento de reclamar el beneficio.

Por último, la Corte encontró que los prestadores de servicios turísticos ubicados en Río de Oro y González quedaron excluidos del incentivo tributario por alojar gratuitamente a las víctimas de desplazamiento forzado. Para esta Corporación, tal situación constituía un trato discriminatorio injustificado y violatorio del principio de equidad tributaria, razón por la cual declaró la exequibilidad condicionada de la norma contentiva de esta medida, en el sentido de que también comprende a las personas naturales y jurídicas que cumplan los requisitos previstos en el Decreto, y que se encuentren domiciliadas en los referidos municipios del departamento del Cesar.

I. ANTECEDENTES

1. El 24 de enero del año en curso, el Gobierno nacional expidió el Decreto 62 de 2025, mediante el cual decretó el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González en el departamento del Cesar, por el término de 90 días.

1. El Decreto Legislativo 117 de 2025

2. En ejercicio de las facultades excepcionales previstas en el artículo 215 de la Constitución, y en el marco del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto 62 de 2025, el Gobierno nacional expidió el Decreto 117 del 30 de enero de 2025, cuyo texto se transcribe en el Anexo de la presente sentencia.

3. El 31 de enero del presente año la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió copia auténtica del Decreto 117 de 2025 y de sus soportes documentales a esta Corporación, para su correspondiente revisión de constitucionalidad. En esa misma fecha, la Sala Plena asignó el expediente a la magistrada Natalia Ángel Cabo para su estudio y trámite.

2. Actuación procesal

4. En el auto del 5 de febrero de 2025, la magistrada sustanciadora (i) asumió el conocimiento del trámite y (ii) requirió a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República para que suministrara más información sobre la justificación, la finalidad y el alcance de las medidas contenidas en el Decreto Legislativo materia de revisión[2]. Adicionalmente, la magistrada dispuso que una vez se recibiera esta información, (iii) se comunicara la iniciación del proceso al presidente del Congreso, a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, Comercio, Industria y Turismo (MINCIT), Vivienda, Ciudad y Territorio, a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), al Fondo Nacional de Turismo (FONTUR) y a la Defensoría del Pueblo; (iv) se fijara en lista el proceso para permitir las intervenciones ciudadanas; (v) se invitara a participar a varias entidades, organizaciones e instituciones académicas; y (vi) se corriera traslado del proceso al procurador general de la Nación para su respectivo concepto sobre la constitucionalidad de la norma examinada[3].

6. Una vez recibidas las respuestas del DAPS y de la UARIV, en el auto del 7 de marzo de 2025 la magistrada sustanciadora dispuso la continuación del trámite con las comunicaciones, fijación en lista y traslado ordenados en el auto del pasado 5 de febrero.

3. Pruebas

7. A continuación se reseñan las respuestas suministradas por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, el MINCIT y la UARIV a las preguntas formuladas en el auto del 5 de febrero de 2025.

3.1. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo[4]

8. En su respuesta conjunta[5], estas entidades señalaron que las medidas establecidas en el Decreto Legislativo 117 de 2025 buscan: (i) mitigar los efectos adversos causados por la grave perturbación del orden público en la región del Catatumbo con énfasis en la afectación humanitaria sufrida por las víctimas de desplazamiento; y (ii) ofrecer un estímulo tributario para los contribuyentes del impuesto de renta que voluntariamente hospeden de manera gratuita a las víctimas de desplazamiento por hechos de violencia. De esta manera, afirmaron las entidades, se garantiza la seguridad y el bienestar de las víctimas de desplazamiento como la sostenibilidad del sector turístico en la región.

9. En cuanto a las razones fácticas que acreditan la necesidad de las medidas, las entidades listaron las siguientes: (i) violencia sistemática y generalizada debido a la presencia de grupos armados ilegales que ha generado un ambiente de permanente terror en la población civil por medio de homicidios selectivos y masacres de líderes sociales, defensores de derechos humanos y excombatientes en proceso de reincorporación; (ii) desplazamiento forzado de comunidades enteras; (iii) ataques indiscriminados contra la población civil mediante atentados con explosivos, secuestros y extorsiones; (iv) limitación a la libertad de locomoción, al acceso a servicios básicos y al ejercicio de derechos fundamentales debido al control territorial por parte de grupos armados. Estas circunstancias traen para la población las siguientes consecuencias: condiciones de vida

precarias en campamentos improvisados o zonas urbanas marginales, escasez de alimentos, agua potable y atención médica, traumas psicológicos y mentales, riesgo de reclutamiento forzado de menores y parálisis de la actividad económica de la región.

10. Así, las medidas contenidas en el Decreto Legislativo objeto de revisión buscan poner la capacidad de hospedaje de los prestadores de servicios turísticos de alojamiento al servicio de las necesidades de 50.959 personas víctimas de desplazamiento forzado masivo, y de 6.059 personas localizadas en alojamientos temporales ubicados en distintos municipios del departamento de Norte de Santander. Puntualmente, con la modificación transitoria del artículo 53 de la Ley 2068 de 2020[6], se permite que los recursos del FONTUR sean utilizados para brindar auxilios, subsidios o apoyos en el marco de estados de excepción y adoptar medidas orientadas a atender la crisis, mitigar su impacto socioeconómico y recuperar el sector del turismo. Esto guarda relación con el incentivo tributario para quienes provean alojamiento gratuito a los desplazados, pues el alto número de víctimas de este fenómeno exige la inmediata adopción de medidas para protegerlas.

11. Por otra parte, las entidades indicaron que la conexidad entre las medidas decretadas en el Decreto 117 de 2025 y Decreto 062 de 2025 está acreditada, pues se trata de actuaciones diseñadas para abordar algunos de los aspectos más críticos de la situación del Catatumbo. Ello, debido a que la violencia ha provocado una caída drástica en el turismo al tiempo que el desplazamiento forzado genera una gran demanda de alojamiento temporal. Por lo tanto, la destinación de recursos del FONTUR así como el incentivo tributario para la promoción del alojamiento gratuito a las víctimas de desplazamiento forzado fomenta la solidaridad y contribuye a superar la crisis humanitaria. Se trata entonces de medidas que buscan mitigar los efectos negativos en el sector turístico y contribuir con la atención de la población víctima de desplazamiento.

12. En segundo lugar, las entidades explicaron que el artículo 53 de la Ley 2068 de 2020 autoriza la destinación de los recursos del FONTUR para brindar apoyos en el sector

turístico en los eventos relacionados con el estado de emergencia y los desastres naturales. Sin embargo, esa posibilidad no se previó en relación con la conmoción interior, razón por la que se requería la modificación de la disposición para habilitar dicho mecanismo en la atención de la grave perturbación del orden público y, de esta forma, atender la crisis humanitaria que motivó la declaración del estado de excepción en el Catatumbo.

13. En tercer lugar, las entidades hicieron referencia a las cifras de desplazamiento, así: (i) al 22 de enero de 2025 se registraron 36.137 víctimas de desplazamiento[7], de las cuales 16.482 se encontraban resguardadas en albergues en diferentes municipio de Norte de Santander; (ii) al 28 de enero de 2025 se registraron 50.000 víctimas de desplazamiento forzado mientras que 28.549 estaban confinadas; (iii) la gran mayoría de víctimas se desplazaron a los municipios de Cúcuta (15.086), Tibú (12.362) y Ocaña (9474), y por lo menos 12.520 personas se encuentran confinadas en los municipios de Tibú (10.206), San Calixto (758), Ábrego (656), Convención (500), y Teorama (400). Finalmente, explicaron que según el reporte de la Alcaldía de Cúcuta en ese municipio han ingresado aproximadamente 22.000 personas víctimas de desplazamiento y solo se ha podido gestionar el albergue transitorio de 2.800 personas en diferentes hoteles de la ciudad.

14. En ese contexto, las entidades plantearon que las medidas previstas en el decreto permiten otorgar subsidios y auxilios directos a los afectados por la crisis, refuerzan las capacidades del Estado para atender de forma directa aspectos de la crisis y con ello lograr la mitigación inmediata, permiten una mejor coordinación entre las entidades involucradas en la atención humanitaria, y aumentan la eficacia operativa al destinar el uso de recursos sin requerir nuevas asignaciones presupuestales.

15. En cuarto lugar, las entidades hicieron referencia al marco normativo de atención a las víctimas de desplazamiento forzado, particularmente a las obligaciones del Gobierno nacional en la prevención del desplazamiento, la atención humanitaria de las víctimas de esta situación y la mitigación de sus efectos. Así, las entidades describieron los deberes y las

competencias relacionadas con la atención humanitaria (etapas, componentes, autoridades competentes) y otras medidas de atención y reparación. Luego, precisaron que si bien el marco normativo es robusto las capacidades institucionales son insuficientes por la magnitud del desplazamiento.

16. En quinto lugar, las entidades señalaron que el beneficio tributario se extiende por el tiempo máximo que dure el estado de conmoción interior y agregan que el decreto no establece un número máximo de noches que podrán ser descontadas "siempre y cuando los privados cubiertos por el Decreto le den estricto cumplimiento". Luego, efectuaron una aproximación sobre el costo de la medida. En concreto, señalaron que en el Registro Nacional de Turismo en el departamento de Norte de Santander están registrados 1005 establecimientos de alojamiento, los cuales reportan, en su conjunto, una capacidad de 18.298 camas. Si se multiplica el número de camas disponibles por 90 días el total de camas corresponde a 1.646.820 camas. Luego, si se calcula que la medida prevista en el decreto abarque el 20% de la capacidad de hospedaje y se tome como precio base por noche $40.000, el costo total de la medida corresponde a: $13.174.560.000.

17. Para estas entidades, las medidas en cuestión cumplen con los principios de finalidad, porque están directamente relacionadas con la superación de la crisis y la prevención de su extensión; necesidad, debido a la insuficiencia de los mecanismos ordinarios; proporcionalidad, teniendo en cuenta la gravedad de la crisis y que las medidas no vulneran derechos fundamentales más allá de lo necesario; temporalidad, toda vez que su duración está sujeta al tiempo necesario para superar la crisis; y de no discriminación, ya que no fijan tratamientos diferenciados arbitrarios.

3.2. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

18. La UARIV, como entidad encargada de implementar la política pública de

atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, describió sus competencias y destacó su función de coordinación e implementación de la entrega de la atención y ayuda humanitaria para las víctimas de desplazamiento forzado. Esta atención es un derecho de las víctimas y una medida que busca mitigar o suplir temporalmente las carencias en el derecho a la subsistencia mínima derivadas del desplazamiento forzado, garantizar los mínimos de alimentación, alojamiento y salud de las víctimas de desplazamiento forzado, y analizar sus condiciones de vulnerabilidad y capacidad monetaria para el goce efectivo de sus derechos.

19. Luego, la UARIV explicó las tres etapas de la atención humanitaria (inmediata, de emergencia y de transición), las autoridades obligadas, la extensión y alcance de cada etapa y los componentes que las integran. Igualmente, esta entidad describió las rutas para el trámite de la atención humanitaria, así como las disposiciones legales y reglamentarias que desarrollan la atención humanitaria.

20. En relación con la articulación de las entidades y la integración de medidas para la atención de las víctimas de desplazamiento forzado en el marco del estado de conmoción interior, la Unidad señaló que las principales obligadas para la ayuda y atención humanitaria a las víctimas del conflicto armado en la etapa de inmediatez (que se extiende desde el momento de la declaración hasta la inscripción en el RUV) son las alcaldías y, subsidiariamente, las gobernaciones y la UARIV. En virtud del principio de subsidiariedad y en atención a la magnitud del fenómeno de desplazamiento, la unidad ha apoyado la atención humanitaria bajo el mecanismo de especie en la región del Catatumbo, a través de la entrega de 5768 kits, los cuales corresponden a 280.894 toneladas de alimentos, elementos de aseo, kit de vajilla, cobijas, colchonetas, juegos de sábanas, toldillos, toallas, pilas, linternas, velas y kits de cocina.

21. Finalmente, la UARIV indicó que las entidades territoriales receptoras tienen como responsabilidad en la etapa de inmediatez garantizar los componentes de

alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio. Igualmente, las entidades con altos índices de recepción de población víctima de desplazamiento forzado deben desarrollar una estrategia masiva de atención, la cual, según la Directiva 022 de 2022 de la Procuraduría General de la Nación, debe incluir estrategias que determinen el presupuesto necesario para la atención de la población víctima y la apropiación de los recursos necesarios para los componentes de atención y ayuda humanitaria inmediata.

4. Intervenciones

22. En el trámite de constitucionalidad se recibieron cinco intervenciones, en las cuales se plantearon las siguientes posturas sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 117 de 2025:

Tabla 1 – Síntesis de las intervenciones

Interviniente	Postura
FONTUR	Exequibilidad
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Fundación para el Estado de Derecho	Inexequibilidad

Harold Sua Montaña

Inexequibilidad[8]

23. El MINCIT, el FONTUR y la DIAN señalaron que el Decreto Legislativo es constitucional por las siguientes razones:

24. El Decreto cumple con los requisitos formales, pues: (i) cuenta con la firma del presidente, 15 ministros y 4 funcionarios encargados de las funciones ministeriales; (ii) se expidió con fundamento en las facultades derivadas de la declaratoria del estado de conmoción interior; (iii) cuenta con una motivación; y (iv) las medidas tienen carácter transitorio y su ámbito territorial está definido al circunscribirse al departamento de Norte de Santander.

25. El Decreto tiene la finalidad de mitigar los efectos derivados de la grave perturbación del orden público. Particularmente, las medidas buscan otorgar atención a las víctimas de desplazamiento forzado y ofrecer un apoyo a los prestadores de servicios turísticos. De esta manera, se articulan la atención a las víctimas de desplazamiento y la mitigación del impacto económico de la crisis en el sector turismo.

26. El Decreto guarda conexidad material con las causas de la declaratoria del estado de conmoción interior, debido a que buscar mitigar tanto la crisis humanitaria como el desplome del sector del turismo ocasionados por la grave perturbación del orden público que se ha presentado en la región del Catatumbo.

27. El Decreto cuenta con una motivación suficiente en la que se exponen las circunstancias fácticas y las razones jurídicas en las que se sustentan las medidas.

28. Las medidas no establecen distinciones arbitrarias ni discriminatorias entre los ciudadanos. Al respecto, la DIAN enfatizó que el beneficio tributario previsto se basa en un criterio de diferenciación válido y admisible, toda vez que se otorga en contraprestación a quienes voluntariamente asumen un papel activo en la superación de la crisis, mediante la provisión de alojamiento gratuito para las víctimas de desplazamiento. Así, esta medida no incurre en ningún trato discriminatorio injustificado.

29. Las medidas no transgreden derechos intangibles ni contradicen las prohibiciones constitucionales y de derechos humanos aplicables a los estados de excepción.

30. Las medidas cumplen el requisito de necesidad, debido a que amplían la capacidad de respuesta del Estado frente a una situación de desplazamiento masivo que exige brindar medidas de atención inmediata, la cual incluye satisfacer requerimiento de alojamiento temporal. Sobre este punto, el MINCIT y la DIAN pusieron de presente que los mecanismos ordinarios que contempla el ordenamiento jurídico resultan insuficientes para responder de manera inmediata y adecuada a la crisis humanitaria propiciada por la grave perturbación del orden público.

31. Las medidas son proporcionales a la gravedad de la crisis. Se trata de una respuesta equilibrada frente a la gravedad de los hechos que están causando la crisis que se persigue mitigar. En particular, la DIAN destacó que el carácter transitorio del beneficio tributario circunscribe su aplicación al periodo de vigencia de la conmoción interior, y que, en términos generales, el Decreto no impone cargas irrazonables, sino que logra un equilibrio entre la protección de la población afectada, la estabilidad económica regional y el respeto por el ordenamiento jurídico.

32. Las medidas no contradicen la Constitución ni el marco de referencia de la actuación del Gobierno bajo el estado de conmoción interior establecido en los artículos 34, 36 y 38 de la Ley 137 de 1994. En relación con la compatibilidad de las medidas con algunos postulados constitucionales específicos, se hicieron las siguientes consideraciones particulares:

33. En primer lugar, la DIAN señaló que el beneficio que se reconoce a los prestadores del servicio de hospedaje que brinden alojamiento gratuito a las víctimas es compatible con el mandato de equidad tributaria, pues se trata de una distinción justificada que beneficia a quienes participan activamente en la atención de la crisis. Para la entidad, la medida prevé un tratamiento especial proporcionado a quienes asumen un papel activo en la superación de la crisis, sin generar un privilegio injustificado frente a otros contribuyentes. Así, se reconoce la contribución de los prestadores de servicios turísticos al atender a la población desplazada, se compensa parcialmente ese esfuerzo y se evitan distorsiones en el mercado.

34. En segundo lugar, la DIAN indicó que la medida relacionada con el descuento tributario cumple el principio de legalidad. Ello, debido a que el decreto en los parágrafos 1 a 6 del artículo 2 establece con precisión los requisitos de acceso al beneficio tributario, así como los límites a los que se sujeta. Por lo tanto, la medida cumple el requisito de legalidad y no comporta un trato injustificado. Finalmente, la DIAN manifestó que el decreto no contempla ninguna medida confiscatoria, no desmejora los derechos sociales de los trabajadores, como tampoco limita ni mucho menos suspende derechos humanos o libertades fundamentales.

35. En cuanto al juicio de incompatibilidad, el FONTUR señaló que las medidas no suspenden leyes, razón por la que no es necesario adelantar este examen.

37. Para esta Fundación, no se supera el juicio de finalidad porque las medidas contenidas en el decreto examinado (i) desconocen que los mecanismos ordinarios prevén la atención humanitaria inmediata para las víctimas de desplazamiento forzado, con una clara delimitación funcional entre autoridades del orden nacional y local; (ii) recaen únicamente sobre el componente de alojamiento de la atención humanitaria inmediata de la población desplazada, y no tienen en cuenta otros aspectos necesarios para que dicha atención sea integral; y (iii) pasan por alto que el Gobierno no puede delegar en los privados su responsabilidad en materia de atención de la población desplazada. Por consiguiente, no se evidencia que las medidas busquen afrontar las causas de la crisis o detener sus efectos.

38. Tampoco se satisface el juicio de conexidad material. Además de que, como se indicó, las medidas no brindan una atención humanitaria integral a la población desplazada sino que trasladan a los privados la responsabilidad de brindar soluciones de alojamiento sin estándares mínimos de cobertura y calidad, la habilitación del uso de los recursos del FONTUR sin una asignación concreta para la atención humanitaria de los desplazados desconoce el propósito del estado de excepción declarado. Esto, para la Fundación, implica que las medidas no se orientan a solucionar las causas de la conmoción interior.

39. Según la interviniente, el decreto bajo examen no cuenta con motivación suficiente toda vez que sus consideraciones no precisan cómo las medidas previstas son conducentes e imprescindibles para restablecer la seguridad o mitigar los efectos de la crisis. En particular, la interviniente señaló que (i) la destinación de recursos del FONTUR y los incentivos tributarios no son estrategias que permitan conjurar la alteración del orden público; (ii) el Decreto Legislativo 117 de 2025 carece de un sustento fáctico que justifique las medidas que en él se adoptan; y (iii) la norma no prevé una ruta clara para el acceso a los establecimientos de alojamiento.

40. Frente al juicio de ausencia de arbitrariedad, la Fundación para el Estado de Derecho señaló que, si bien las medidas del decreto en cuestión no vulneran derechos fundamentales ni interfieren en el funcionamiento de las ramas del poder público, sí siembran interrogantes en cuanto a la reasignación de los recursos fiscales y la falta de claridad sobre la reglamentación de los auxilios turísticos, lo cual puede afectar la eficacia de la medida y su impacto en la atención de la crisis humanitaria.

41. En relación con el juicio de necesidad, la interviniente señaló que (i) no se cumple la necesidad fáctica porque la modificación del uso de los recursos del FONTUR y los incentivos tributarios a particulares para que brinden alojamiento temporal en hoteles no son medidas que se dirijan a fortalecer la seguridad, mitigar los enfrentamientos armados o proteger a la población civil; y (ii) tampoco se satisface la necesidad jurídica toda vez que el ordenamiento cuenta con disposiciones que permiten responder a la crisis humanitaria sin necesidad de acudir al estado de excepción, previstas en las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, así como en los Decretos 4802 de 2011 y 2569 de 2014.

42. La Fundación también sostuvo que tampoco se cumple con el juicio de proporcionalidad porque, como ya se indicó, las medidas contenidas en el Decreto 117 de 2025 no son estrictamente adecuadas ni necesarias para conjurar la crisis. Por lo tanto, el impacto de tales medidas es desproporcionado en relación con los objetivos que se propone alcanzar.

43. Además de lo expuesto, la interviniente manifestó que el Decreto 117 de 2025 (i) compromete el principio de supremacía constitucional porque hace uso de un mecanismo de excepción para regular situaciones que no se relacionan con las causas de la conmoción; (ii) desconoce el principio de legalidad porque no cumple con las exigencias de la Ley 137 de 1994; (iii) afecta el principio de separación de poderes porque interfiere con materias ya reguladas por el legislador ordinario; (iv) vulnera el principio de estabilidad macroeconómica y de políticas de largo plazo por cuanto modifica la destinación del impuesto nacional con

destino al turismo y del impuesto sobre la renta sin haber previsto sus consecuencias fiscales y económicas.

44. Por último, el ciudadano Harold Eduardo Súa Montaña hizo las siguientes manifestaciones: (i) no se cumple con el requisito de que el decreto legislativo esté firmado por todos los ministros, porque no figura la firma de la funcionaria Paola Andrea Vásquez Restrepo; (ii) los requisitos fijados por la jurisprudencia constitucional para el examen de los decretos legislativos se aparta parcialmente del artículo 84 superior en concordancia con la jurisprudencia interamericana, según la cual las condiciones y circunstancias que autorizan restringir un derecho humano deben estar claramente previstas en la ley; (iii) el artículo 1° del Decreto 117 de 2025 no busca impedir la extensión de los efectos de la situación que dio lugar a la conmoción interior; (iv) en caso de que la Corte declare la inexequibilidad del decreto que declaró la conmoción interior, el presente decreto de desarrollo sería inconstitucional por consecuencia.

5. Concepto del procurador general de la Nación

45. El procurador general de la Nación señaló en primer lugar que, en su criterio, los elementos fijados por la jurisprudencia de esta Corporación para la revisión de constitucionalidad de las declaratorias de emergencia económica, social o ecológica también pueden emplearse para analizar el presente decreto de desarrollo expedido en el marco de una conmoción interior. Bajo esta premisa, el procurador general se pronunció sobre el cumplimiento de los requisitos formales y materiales en el asunto bajo examen, de la siguiente manera.

46. En relación con los requisitos formales, el procurador general destacó que el Decreto 117 de 2025 fue suscrito por los 19 ministros del despacho (titulares o en encargo), se encuentra motivado, satisface el requisito de temporalidad y fue remitido a la Corte

dentro del primer día hábil siguiente a su expedición. Sin embargo, no sucede lo mismo con la exigencia de territorialidad porque (i) no existe una disposición específica que delimite el ámbito de aplicación de las medidas; (ii) el considerando 7 parece circunscribir tales medidas a la región del Catatumbo, al área metropolitana de Cúcuta y a los municipios de Río de Oro y González en el Cesar; a su vez, (iii) el considerando 13 y el artículo 2 del decreto dan a entender que la medida allí regulada se extiende a todos los municipios de Norte de Santander, incluso 23 municipios que no fueron objeto de la declaratoria de conmoción interior; (iv) el artículo 2 del Decreto 117 de 2025 excluye a los referidos municipios cesarenses, pese a que estos sí quedaron incluidos dentro de la declaratoria de conmoción interior.

47. El procurador general prosiguió con el análisis de los requisitos materiales. Respecto de los juicios de finalidad y conexidad material externa, este funcionario destacó que la región del Catatumbo se ha visto afectada por una grave perturbación del orden público, la cual propició una crisis humanitaria que desbordó las capacidades institucionales. Además, dicha perturbación ha tenido un crecimiento importante, pues, de acuerdo con el boletín 65 del Puesto de Mando Unificado, la cifra de personas desplazadas pasó de 36.137 al 21 de enero de 2025 a 61.565 al 29 de marzo de 2025, lo que representa un incremento del 70%. El incremento en el número de víctimas de desplazamiento también ha sido documentado por la UARIV y por la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios. Para el procurador general, las medidas contenidas en el decreto bajo examen sí están directamente encaminadas a impedir la extensión de los efectos derivados de la afectación del orden público como el desplazamiento forzado masivo y la afectación del sector turismo.

48. En cuanto a los juicios de conexidad material interna y motivación suficiente, el procurador general manifestó que se cumplen pues las medidas adoptadas se fundamentan en la parte considerativa del Decreto 117 de 2025, en la que se detallan tanto su objeto como su finalidad. Tras reseñar la motivación del citado decreto, el interviniente afirmó la adopción de las medidas ya referidas se justifica como una manera de incentivar que los

prestadores de servicios turísticos de alojamiento ofrezcan alternativas temporales a personas víctimas de desplazamiento, y al mismo tiempo obtener un beneficio tributario en contraprestación en tiempos en los que el turismo se ha visto amenazado.

49. Frente a los juicios de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad, el procurador general consideró que se superan, pues las medidas previstas en el decreto examinado no afectan derechos fundamentales ni derechos intangibles, no interrumpen el funcionamiento de las ramas del poder público y no interfieren en el ejercicio de las funciones de acusación y juzgamiento. En similar sentido, el interviniente afirmó que también se satisfacía el juicio de incompatibilidad porque la norma aludida no suspende la aplicación de ninguna ley.

50. Por otra parte, el procurador general indicó que el Decreto 117 de 2025 supera parcialmente el juicio de necesidad. De un lado, el artículo 1° referido al cambio de destinación de los ingresos fiscales del FONTUR es necesario para brindar auxilios a los prestadores de servicios turísticos afectados, recuperar áreas afectadas y reparar infraestructuras de viviendas y alojamientos turísticos, teniendo en cuenta que el sector del turismo ha sido afectado de manera importante debido a la grave perturbación del orden público, y que varios hoteles han brindado albergue a la población desplazada. Adicionalmente, el Gobierno nacional no incurrió en un error manifiesto de apreciación sobre la idoneidad de la medida, pues esta se muestra útil para impedir la extensión de los efectos adversos de la crisis en el sector del turismo de la región. En este sentido, se acredita la necesidad fáctica de la medida en cuestión.

51. Por lo demás, la medida contenida en el artículo 1° del Decreto bajo examen es necesaria desde el punto de vista jurídico ya que la redacción original del artículo 53 de la Ley 2068 de 2020 no permite destinar los ingresos fiscales del FONTUR a conjurar los efectos adversos de la conmoción interior. Sobre este punto, el procurador general puntualizó que el artículo 38 de la Ley 137 de 1994 debe interpretarse en sentido amplio, lo que implica que el Gobierno nacional no solo está facultado para crear contribuciones

fiscales o parafiscales en el marco de la conmoción interior sino también para modificar la destinación de las ya existentes.

52. De otro lado, el procurador general consideró que el beneficio tributario contenido en el artículo 2° del Decreto 117 de 2025 es necesario desde el punto de vista fáctico, ya que incentiva la generación de soluciones inmediatas de alojamiento a la población desplazada debido a la grave perturbación del orden público, al tiempo que alivia la situación económica del sector hotelero, también aquejado por dicha circunstancia. No obstante, la medida no resulta útil para atender los efectos de la crisis en los municipios de Río de Oro y González, en el departamento del Cesar, ya que estos fueron excluidos de su ámbito de aplicación a pesar de que también son receptores de la población víctima de desplazamiento forzado y quedaron cobijados por la declaratoria de conmoción interior.

53. El procurador general también manifestó que el artículo 2° del Decreto en cuestión aplica a 23 municipios de Norte de Santander que están por fuera del marco territorial de la declaratoria de conmoción interior. Sin embargo, la medida en todo caso es necesaria porque la capacidad hotelera en los municipios objeto de la declaratoria puede no estar disponible debido a la grave afectación del orden público.

54. En cuanto a la necesidad desde el punto de vista jurídico, el funcionario indicó que la medida cumple con esta exigencia por cuanto no existe en el ordenamiento jurídico una norma de rango legal que prevea el beneficio tributario que aquella regula. El procurador recordó que la Corte Constitucional ha admitido que, en el marco de un estado de excepción y con el fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, el Gobierno puede asumir la función de crear exenciones, deducciones y descuentos tributarios, que de ordinario le corresponde al Legislador.

55. Respecto del juicio de proporcionalidad, el procurador general examinó las

medidas por separado. Para este funcionario, este requisito se cumple respecto de la medida consagrada en el artículo 1° del decreto, que permite destinar las contribuciones parafiscales percibidas por el FONTUR (cuyo recaudo superó los $146.000.000.000,00 en 2024) para atender situaciones que han dado lugar a la declaratoria de un estado de excepción, ya que asegura recursos para los prestadores de servicios turísticos afectados por la crisis. El procurador general destacó que la conmoción interior ha generado consecuencias para el sector del turismo, que justifican el reconocimiento de apoyos económicos a los afectados. Además, el Gobierno no pretende emplear tales recursos en situaciones distintas a la que dio lugar a la declaratoria de la conmoción interior, y se respeta la naturaleza de las contribuciones parafiscales porque el tributo en todo caso beneficia al sector turismo, es decir, se conserva su destinación inicial.

56. De otra parte, el procurador general consideró que el incentivo tributario contemplado en el artículo 2° del Decreto solo cumple parcialmente el juicio de proporcionalidad. El interviniente reconoció que el Gobierno está facultado para adoptar medidas tributarias en el marco de la conmoción interior, y que la norma examinada define adecuadamente los elementos necesarios para la procedencia del beneficio, además que cumple una doble función económica y humanitaria, y establece mecanismos para evitar abusos en su aplicación. Adicionalmente, el procurador general resaltó que la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que no se viola el artículo 338 superior cuando una norma se aplica en el mismo periodo fiscal de su expedición para beneficiar al contribuyente, y que el provecho que obtendrá el Estado es superior a los ingresos que dejará de percibir por cuenta beneficio tributario que la norma reconoce.

57. El procurador también manifestó que la medida responde al principio de solidaridad, se ajusta a la función social de la empresa. Además, resulta equilibrada en cuanto exige que los posibles destinatarios del incentivo tributario figuren como activos en el Registro Nacional de Turismo, y permite probar la prestación del servicio de alojamiento gratuito a víctimas de desplazamiento tanto con la inscripción en el Registro Único de Víctimas como con la declaración rendida por la víctima ante el Ministerio Público u otras

autoridades competentes.

59. Por último, el procurador general señaló que el decreto supera los juicios de (i) no contradicción específica porque no viola la Constitución ni los tratados internacionales; (ii) no discriminación toda vez que sus medidas no generan tratos desiguales basados en criterios sospechosos; y (iii) prohibición de investigación o juzgamiento de civiles por militares pues sus medidas no otorgan ninguna competencia en este sentido.

60. Con base en lo expuesto, el procurador general solicitó a la Corte declarar la exequibilidad condicionada del Decreto 117 de 2025, en el entendido de que la medida contemplada en su artículo 2° se extiende a los municipios de Río de Oro y González en el departamento del Cesar.

II. CONSIDERACIONES

6. Competencia

61. De conformidad con los artículos 215 y 241.7 de la Constitución, 55 de la Ley 137 de 1994 y 36 a 38 del Decreto Ley 2067 de 1991, esta Corte es competente para revisar y decidir sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 117 de 2025, dictado por el Gobierno nacional en ejercicio de las facultades propias del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto Legislativo 62 de 2025.

7. Cuestión preliminar: exequibilidad parcial del Decreto Legislativo 62 de 2025 e inconstitucionalidad por consecuencia

62. Con la expedición del Decreto Legislativo 62 de del 24 de enero de 2025, el Gobierno nacional declaró el estado de conmoción interior por 90 días en la región del Catatumbo (Norte de Santander)[9], los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González (estos dos últimos en el departamento del Cesar). El Gobierno justificó la declaratoria del estado de excepción en la grave perturbación del orden público que se presentó en el Catatumbo al inicio del presente año, la cual, a su juicio, fue ocasionada por la concurrencia de múltiples circunstancias, algunas coyunturales y otras estructurales.

63. Mediante la Sentencia C-148 de 2025 esta Corporación revisó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 62 de 2025, y declaró su exequibilidad parcial. La Corte consideró que no todos los hechos y consideraciones invocados por el Gobierno para declarar la conmoción interior satisfacían el presupuesto valorativo, toda vez que correspondían a problemas estructurales. A continuación se precisan las circunstancias en las que la Corte fundó la exequibilidad parcial tras concluir que su carácter extraordinario sí justificaba la declaratoria de conmoción interior, y aquellas que, a pesar de su gravedad, no lo ameritaban por tratarse situaciones crónicas que debían atenderse a través de los mecanismos ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico.

Tabla 2 – Sentencia C-148 de 2025: decisión sobre las circunstancias fácticas invocadas por el Gobierno para justificar la conmoción interior

Exequibilidad

Inexequibilidad

(i) Intensificación de los enfrentamientos entre el Ejército de Liberación Nacional (ELN), y

otros grupos armados organizados residuales (GAOr), así como ataques y hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil y los firmantes del Acuerdo Final de Paz (AFP) con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)

(ii) Crisis humanitaria derivada de los desplazamientos forzados (internos y transfronterizos) y confinamientos masivos que desbordaron la capacidad institucional del Estado

(i) Presencia histórica del ELN, GAOr y grupos delincuenciales organizados (GDO).

(ii) Concentración de cultivos ilícitos

(iii) Deficiencias e incumplimientos en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)

(iv) Necesidades básicas insatisfechas de la población por insuficiencia en la política social

(v) Daños a la infraestructura energética y vial y afectaciones a las operaciones del sector de hidrocarburos

64. En razón a esta diferenciación hecha por la Corte, en el numeral primero de la parte resolutiva de la Sentencia se advirtió que la exequibilidad parcial de la conmoción interior "solo incluye aquellas medidas que sean necesarias para el fortalecimiento de la fuerza pública, la atención humanitaria, los derechos y las garantías fundamentales de la

población civil [que incluye a los firmantes del AFP], y la financiación para estos propósitos específicos”[10]. Por lo tanto, de manera preliminar es necesario establecer si respecto de las medidas adoptadas en desarrollo del estado de conmoción interior se ha configurado la inconstitucionalidad por consecuencia.

65. La Corte ha definido esta figura como “una modalidad de efecto en la validez”[11] de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno nacional. Según ella, la inexequibilidad del decreto que declara el estado de excepción implica la inexequibilidad de los decretos que lo desarrollan, al quedar estos sin sustento jurídico que justifique su existencia.

67. Para estos efectos, es preciso tener en cuenta que la Corte ha insistido en que las medidas presupuestales y tributarias adoptadas en el marco del estado de excepción deben estar directa y específicamente orientadas a superar la crisis[12], pues solo esto justificaría que el Ejecutivo unilateralmente modifique la destinación que el Legislador quiso darle a un recurso público. Con ello se busca evitar que, por la vía del estado de excepción, el Ejecutivo usurpe las competencias ordinarias del Congreso para hacer las leyes, y regule asuntos que en realidad no están dirigidos a solventar la crisis. En tiempos de anormalidad, el cumplimiento de esta condición es indispensable para salvaguardar la democracia, la separación de poderes y, tratándose de medidas de carácter presupuestal, el principio de la legalidad del gasto[13].

68. En presente caso, la Corte constata que el Decreto 117 de 2025 incorpora dos medidas sustanciales: de un lado, la ampliación de la destinación de los ingresos fiscales del FONTUR (artículo 1°) y, de otro, un descuento tributario dirigido a los operadores de alojamiento turístico que brinden alojamiento gratuito a las víctimas de desplazamiento forzado (artículo 2°). Por otra parte, también debe considerarse que, según su parte motiva,

el Decreto en cuestión se expidió con los objetos de (i) atender la crisis humanitaria generada por el desplazamiento masivo de personas y (ii) beneficiar a los operadores turísticos afectados por la crisis generada por la perturbación del orden público.

69. A partir de lo resuelto en la Sentencia C-148 de 2025, es claro que la atención de la crisis humanitaria generada por el desplazamiento masivo de personas se corresponde con las causas de la declaratoria de conmoción interior que la Corte encontró exequibles. Por el contrario, los alivios a la situación económica de los operadores turísticos no se relacionan con el fortalecimiento de la fuerza pública, la protección de los derechos y garantías fundamentales de la población civil ni con la consecución de recursos para tales efectos, razón por la cual no constituye justificación válida para las medidas de desarrollo de la conmoción interior.

70. Bajo esta comprensión, la Corte encuentra que el artículo 1° del Decreto bajo estudio es inconstitucional por consecuencia porque la ampliación de la destinación de los ingresos fiscales del FONTUR no está dirigida a resolver ninguna de las situaciones que quedaron comprendidas dentro de la exequibilidad parcial de la declaratoria de conmoción interior (Sentencia C-148 de 2025). Ello es así por las razones que se precisan a continuación.

71. El FONTUR, cabe recordarlo, es un patrimonio autónomo sin personería jurídica, regulado por las leyes 300 de 1996[14], 2068 de 2020[15] y sus normas modificatorias y reglamentarias, cuyos recursos están destinados a la "ejecución de proyectos de competitividad, promoción y mercadeo con el fin de incrementar el turismo interno y receptivo"[16], así como a "financiar la ejecución de políticas de prevención y campañas para la erradicación del turismo asociado a prácticas sexuales con menores de edad"[17]. Así, el Gobierno nacional despliega acciones encaminadas a promover el desarrollo del sector económico del turismo a través de dicho Fondo[18].

72. El artículo 53 de la Ley 2068 de 2020 permite destinar los ingresos fiscales del FONTUR a apoyar a prestadores de servicios turísticos inscritos en el Registro Nacional de Turismo que hubiesen sido afectados por una declaratoria de estado de emergencia o de situación de desastre nacional, regional o local. En concreto, esta disposición autoriza la utilización de tales recursos para brindar auxilios, subsidios o apoyos a los prestadores, recuperar áreas turísticas y reparar la infraestructura de los prestadores afectados por tales situaciones de emergencia o desastre. Por su parte, el Decreto Legislativo 117 de 2025 modificó el artículo 53 de la Ley 2068 de 2020 en los siguientes términos:

Tabla 3 – Modificaciones introducidas por el artículo 1° del Decreto Ley 117 de 2025

(se subrayan los apartados modificados)

Ley 2068 de 2020, art. 53

(disposición original)

Decreto Ley 117 de 2025, art. 1

(disposición modificada)

Destinación de los recursos del impuesto nacional con destino al turismo. Los Ingresos fiscales de FONTUR, en caso de declaratoria de estado de emergencia o situación de desastre del orden nacional, departamental, distrital o municipal, podrán ser usados, destinados o aportados para lo siguiente:

1. Brindar auxilios, subsidios o apoyos a los prestadores de servicios turísticos afectados.

2. Recuperación de áreas afectadas en las que se desarrollen actividades de turismo.

3. Reparación de infraestructura de prestadores de servicios turísticos, tales como viviendas turísticas y alojamientos turísticos.

Los prestadores de servicios turísticos beneficiados deberán contar con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo.

Parágrafo. Para el apoyo a personas que no estén Incluidas en el Registro Nacional de Turismo, se realizará un censo de la población y empresas afectadas que desarrollen actividades asociadas al turismo en el lugar de ocurrencia del desastre, con apoyo de la Unidad de Gestión del Riesgo. La fuente de esta Información será el Registro Único de Damnificados. Previa la recepción del apoyo los potenciales beneficiados deberán inscribirse en el Registro Nacional de Turismo.

Destinación de los recursos del impuesto nacional con destino al turismo. Los ingresos fiscales de Fontur, en caso de declaratoria de estado de emergencia, conmoción interior o situación de desastre, podrán ser usados, destinados o aportados para lo siguiente:

1. Brindar auxilios, subsidios o apoyos a los prestadores de servicios turísticos afectados.

2. Recuperación de áreas afectadas en las que se desarrollen actividades de turismo.

3. Reparación de infraestructura de prestadores de servicios turísticos, tales como viviendas turísticas y alojamientos turísticos.

Los prestadores de servicios turísticos beneficiados deberán contar con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo.

73. Como se puede apreciar, las modificaciones sustanciales del Decreto Legislativo 117 de 2025 a la norma original consistieron en (i) la inclusión de la expresión “conmoción interior” en el primer inciso del artículo (ii) la supresión de la expresión “del orden nacional, departamental, distrital o municipal” de dicho inciso; y (iii) la eliminación del parágrafo del artículo 53 de la Ley 2068 de 2020, que establecía ciertos requisitos para poder entregar apoyos a prestadores de servicios turísticos no inscritos en el Registro Nacional de Turismo.

74. Los efectos sustanciales de tales modificaciones son dos. En primer lugar, se permite la utilización de los ingresos fiscales del FONTUR para apoyar a los prestadores de servicios turísticos afectados por la grave perturbación del orden público que motivó la declaratoria del estado de conmoción interior, en los supuestos específicos señalados en los numerales 1 a 3 del artículo. En segundo lugar, se eliminaron los requisitos del censo y la inscripción en el Registro Nacional de Turismo para extender los apoyos a prestadores turísticos no incluidos en dicho registro. Por otra parte, la supresión de la expresión “del orden nacional, departamental, distrital o municipal” no comporta ningún cambio, pues en ambos escenarios se entiende que la norma aplica en todo el territorio nacional.

75. Ahora bien, la parte motiva del Decreto 117 de 2025 justificó la medida específica de modificar la destinación de los ingresos del FONTUR en la necesidad de atender la crisis humanitaria mediante la provisión de soluciones dignas de vivienda temporal para la población desplazada en los hoteles y alojamientos del departamento de Norte de Santander, y, al mismo tiempo, mitigar la afectación económica del sector turismo en dicha región a través de auxilios, subsidios o apoyos a los prestadores de servicios

turísticos. Así lo evidencian los siguientes apartados de la parte motiva del Decreto 117 de 2025:

“Que, en el contexto actual del Catatumbo, donde las circunstancias que motivaron la declaratoria de la conmoción interior han exacerbado las condiciones de violencia y vulnerabilidad social, es imperativo ampliar la destinación de recursos de los ingresos fiscales de que trata la mencionada ley, al estado de excepción actual y así atender las necesidades humanitarias inmediatas, ya que la crisis actual ha dejado familias en condiciones críticas, tornándose urgente y necesario otorgar refugio para los desplazados de la región en la cual se ha decretado el estado de conmoción interior.

“Que en la actualidad la Ley 2068 de 2020 en su artículo 53, establece que los ingresos fiscales de Fontur, en caso de declaratoria de estado de emergencia o situación de desastre del orden nacional, departamental, distrital o municipal, podrán ser usados, destinados o aportados para brindar auxilios, subsidios o apoyos a los prestadores de servicios turísticos afectados; para mitigar el impacto económico y social negativo de la emergencia y adoptar medidas orientadas a atender la crisis e impulsar la recuperación de este importante sector de la economía.

“Que la integración de medidas económicas, en este caso de Fontur, que permitan el uso temporal de recursos para la infraestructura de alojamiento para atender crisis humanitarias puede ser parte de una estrategia más amplia de turismo sostenible, donde se promueva un equilibrio entre la atención a necesidades sociales y el desarrollo económico del sector.

“Que la ocupación de hoteles por desplazados genera una mayor demanda de servicios básicos, como agua, electricidad y atención médica. Esto puede sobrecargar las infraestructuras locales y requerir una respuesta coordinada entre el sector turístico y las autoridades locales para garantizar que los desplazados reciban los servicios necesarios, razón por la cual, al habilitar recursos que permitan auxilios, se podrá garantizar una mayor respuesta efectiva al estado de conmoción interior”.

76. De esta motivación se infiere que, a juicio del Gobierno, se requiere acceder a los recursos del FONTUR para atender la crisis humanitaria mediante la provisión de soluciones dignas de vivienda temporal para la población desplazada en los hoteles y alojamientos del departamento de Norte de Santander, y, al mismo tiempo, mitigar la afectación económica del sector turismo en dicha región a través de auxilios, subsidios o apoyos a los prestadores de servicios turísticos. Este doble objeto también fue corroborado por el MINCIT[19] y el FONTUR[20] en sus respectivos escritos de intervención.

77. No obstante, para la Corte es evidente que la medida de ampliar la destinación de los recursos del FONTUR para la atención de la conmoción interior no está en realidad encaminada a solventar la crisis humanitaria, toda vez que sus beneficiarios directos son los operadores turísticos y no las personas desplazadas. Ello es así por las siguientes razones.

78. Primero, el artículo 1° del Decreto 117 de 2025 amplió los escenarios en los que es posible emplear los recursos del FONTUR (antes emergencias y desastres, ahora también estado de conmoción interior), pero no modificó las normas que establecen que el objeto primordial de dicho patrimonio autónomo, que no es otra que la de promover el desarrollo del turismo, como quedó expuesto en el fundamento 71 de esta Sentencia.

79. Segundo, el precitado artículo 1° del Decreto 117 de 2025 tampoco hizo ninguna modificación en cuanto a los supuestos en los que es posible emplear los recursos del FONTUR en casos de emergencia, desastre y -ahora- conmoción interior, previstos en la redacción original del artículo 53 de la Ley 2068 de 2020. Esto implica que la posibilidad de destinar los ingresos fiscales del FONTUR para atender el estado de conmoción interior en todo caso quedó circunscrita a tres eventos específicos: (i) brindar apoyo económico a los prestadores de servicios turísticos afectados, (ii) recuperar las áreas turísticas afectadas y (iii) reparar la infraestructura de los prestadores de servicios turísticos, tales como viviendas y alojamientos.

80. Los primeros dos eventos no guardan ninguna relación con los hechos y consideraciones que justificaron la declaratoria de la conmoción interior, pues se dirigen a aliviar la situación económica de un sector productivo y a recuperar las áreas en donde se desarrolla el turismo. Podría pensarse que el tercer evento (reparación de la infraestructura de los operadores turísticos) sí permitiría aumentar la capacidad hotelera para alojar a la población desplazada, pero la Corte no encuentra que ese sea el objeto específico de la norma, pues no hace ninguna indicación o precisión en torno al tipo de reparaciones que podrían efectuarse, como para poder inferir que su objeto se relaciona directamente con la premura de atender las necesidades inmediatas de la población desplazada. Esto evidencia que la medida en cuestión fue concebida y diseñada para beneficiar a los operadores del sector turismo y no para atender la crisis humanitaria.

81. Tercero, si bien algunas de las consideraciones del Decreto transcritas en el fundamento 75 de esta Sentencia señalan que la ocupación hotelera por parte de la población desplazada "puede" sobrecargar las "infraestructuras locales" debido al aumento en la demanda de agua, energía eléctrica y atención médica, tal hipótesis no explica la entrega de recursos a los operadores turísticos, que no son proveedores de tales servicios. Además, el propio Decreto más adelante afirma que

"en la actualidad, en Norte de Santander, los hoteles están hospedando un total de 2.122 desplazados por la violencia en la región del Catatumbo, lo cual demuestra que el sector se encuentra en la capacidad de facilitar el alojamiento de las personas desplazadas, medida que redunda adicionalmente en que estas instalaciones puedan operar de manera sostenible y responsable durante este periodo crítico"[21].

82. Luego, si de lo que se trata es de aprovechar la infraestructura turística existente y disponible para proveer el alojamiento de la población víctima de desplazamiento como el

propio Decreto lo reconoce, no es claro a qué obedecería la medida de destinar recursos del FONTUR para efectuar reparaciones a dicha infraestructura.

83. Todo lo anterior muestra que la posibilidad de que la población desplazada se beneficie directamente de la medida es una mera eventualidad, porque (i) los recursos del FONTUR mantienen su propósito original de promover el turismo; (ii) no existe ninguna precisión normativa que permita entender que la posibilidad de invertir los recursos del Fondo en la reparación de la infraestructura de viviendas y alojamientos turísticos esté circunscrita a obras requeridas para atender la crisis humanitaria y (iii) el propio Decreto reconoce que existe una infraestructura hotelera con capacidad para atender a la población desplazada. Esto impide concluir que la ampliación de la destinación de los ingresos fiscales del FONTUR esté verdaderamente dirigida a la atención de la crisis humanitaria generada por la grave perturbación del orden público. Por el contrario, esta medida se orienta a aliviar la situación de los operadores turísticos, lo cual está claramente por fuera de los hechos y circunstancias que la Corte encontró como justificaciones válidas para la declaratoria del estado de conmoción interior.

84. En contraste, a partir de lo resuelto en la Sentencia C-148 de 2025, es claro que el incentivo tributario previsto en el artículo 2 tiene una relación directa y evidente con las circunstancias y el tipo de medidas que se consideraron exequibles respecto del decreto matriz. Este beneficio tributario consiste en un descuento en el impuesto de renta para los prestadores de servicios de alojamiento turístico equivalente al costo de las noches de alojamiento gratuito otorgado a las víctimas de desplazamiento forzado en la región. Ello, en un contexto de desplazamiento forzado con unas dimensiones que desbordaron la capacidad de respuesta institucional para la atención de las víctimas de desplazamiento forzado.

85. El beneficio tributario únicamente comprende el tiempo de alojamiento otorgado durante el término de la conmoción interior y acude a la capacidad hotelera instalada para brindar el alojamiento como uno de los componentes de la atención humanitaria. De manera

que, se trata de una medida inmediata y urgente, la cual está dirigida a brindar atención humanitaria y, por ello, corresponde a una medida relacionada con la crisis humanitaria derivada de los desplazamientos forzados (internos y transfronterizos) y confinamientos masivos que desbordaron la capacidad institucional del Estado.

86. Así las cosas, el descuento tributario regulado en el artículo 2 es una medida que pretende contribuir con la atención de la crisis humanitaria generada por el desplazamiento masivo de personas y, por ende, responde a las causas de la declaratoria de conmoción interior y al tipo de medidas que la Corte encontró exequibles en la sentencia que examinó el decreto matriz.

87. En conclusión, como quiera que el artículo 1° no se enmarca en las causas de la declaratoria de conmoción interior ni corresponde al tipo de medidas que la Corte encontró ajustadas a la Carta Política en la Sentencia C-148 de 2025 se declarará inexequible por consecuencia. En cambio, el artículo 2 prevé una medida de atención humanitaria que sí se dirige a atender la crisis derivada de los desplazamientos forzados (internos y transfronterizos) y los confinamientos masivos que desbordaron la capacidad institucional del Estado. De manera que se trata del tipo de medidas declaradas constitucionales en la sentencia que examinó el decreto matriz, razón por la que frente a esa medida se supera este examen preliminar y se continuará con el control de constitucionalidad correspondiente.

8. Objeto y metodología de la decisión: revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 117 de 2025

88. En el Decreto 117 de 2025 se adoptaron dos medidas con distintos contenidos. La primera medida corresponde a la modificación del artículo 53 de la Ley 2068 de 2020, el cual regula la destinación de los recursos del impuesto nacional con destino al turismo en

casos de emergencia económica. Tal y como se explicó previamente esta medida es inconstitucional como consecuencia de la decisión adoptada por la Corte en la Sentencia C-148 de 2025.

89. La segunda medida corresponde a un incentivo tributario para las personas naturales y jurídicas que desarrollan actividades de alojamiento turístico en el departamento de Norte de Santander y brinden alojamiento gratuito a las víctimas de desplazamiento forzado por el conflicto del Catatumbo. El incentivo consiste en un descuento del impuesto sobre la renta y complementarios, equivalente al valor comercial de la habitación por noche. Este descuento se sujeta a una serie de condiciones definidas en el artículo 2 del Decreto objeto de examen.

90. Las intervenciones de las instituciones del Estado solicitaron que se declare constitucional el Decreto 117 de 2025. Por su parte, dos intervenciones de ciudadanos señalaron que el decreto debe declararse inconstitucional. Finalmente, el Jefe del Ministerio Público solicitó condicionar el artículo 2 en el entendido de que el descuento debe extenderse a los municipios de Río de Oro y González en el departamento del Cesar.

91. Con el propósito de adelantar el examen de constitucionalidad del Decreto 117 de 2025, la Corte: (i) reiterará el precedente sobre los parámetros de control judicial y los requisitos de los decretos expedidos en curso del estado de conmoción interior; (ii) realizará un pronunciamiento general sobre el fenómeno del desplazamiento forzado en el país y las reglas relacionadas con la atención humanitaria; y (iii) reiterará las reglas sobre el control de medidas tributarias adoptadas en el marco dichos estados. A partir de estos planteamientos, la Corte (iv) emprenderá la revisión de constitucionalidad del mencionado decreto. Para tal efecto, primero se verificarán los requisitos de validez formal, y si la Corte los encuentra satisfechos, se proseguirá con el correspondiente análisis de los requisitos materiales.

9. Fundamentos, contenido y alcance de la revisión de constitucionalidad de los decretos legislativos de desarrollo expedidos en el marco de un estado de conmoción interior

92. Con el objetivo de preservar el orden constitucional, especialmente el principio de separación de poderes, y evitar el abuso de estas figuras, el Constituyente de 1991 previó un modelo constitucional que limita las facultades del ejecutivo para recurrir a los estados de excepción, es decir, al estado de guerra exterior (artículo 212 superior), al de conmoción interior (artículo 213 de la Constitución) y al de emergencia económica, social y ecológica (artículo 215 superior)[22]. Ese modelo constitucional fue desarrollado de forma detallada por el legislador mediante la LEEE (Ley 137 de 1994).

93. De conformidad con los artículos 212 a 215 de la Constitución Política de 1991, los estados de excepción son circunstancias de anormalidad constitucional previstas y consentidas por el texto superior, en las que se invierte el principio democrático y se faculta a la rama ejecutiva para dictar normas con fuerza de ley[23]. El estado de conmoción interior es una modalidad de estado de excepción que puede ser declarado cuando: (i) se presente una grave perturbación del orden público; (ii) que provoque una afectación inminente de la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana; y (iii) no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía. Se trata de un estado de excepción que procede únicamente ante situaciones consolidadas; exige una intensidad de la perturbación, esto es, que sea grave[24]; protege unos bienes jurídicos específicos -orden público, seguridad y convivencia- y es de carácter residual o subsidiario, es decir, solo puede ser declarado ante la insuficiencia de las atribuciones ordinarias. Los límites constitucionales reforzados aplicables a los estados de excepción, en general, y al estado de conmoción interior, en particular, responden a la historia constitucional del país, caracterizada por el uso persistente y crónico del estado de sitio durante buena parte de la vida republicana[25].

94. A lo largo de varias décadas del siglo XX, Colombia experimentó una constante anormalidad constitucional debido al uso prolongado del estado de sitio como mecanismo para controlar crisis sociales, políticas y económicas[26]. Las reformas constitucionales de 1910, 1936 y 1968 buscaron limitar su aplicación, incluso con la creación del estado de emergencia social y económica[27]. No obstante, el estado de sitio fue utilizado para responder a varias perturbaciones de la vida social, como las protestas[28], sindicalismo[29], narcotráfico[30] y crisis institucionales[31]. Bajo esta figura, los decretos expedidos se alejaron de su propósito original y abordaron asuntos que excedían la situación de excepción. Pese a los controles políticos y judiciales oficiosos introducidos en 1968, el país permaneció más de 30 años bajo estado de sitio, lo que impactó los derechos fundamentales y evidenció la debilidad de los mecanismos de control institucional[32].

95. En la Asamblea Nacional Constituyente, los delegatarios criticaron el uso prolongado y excesivo del estado de sitio en Colombia[33], pues se convirtió en un régimen permanente[34] y se aplicó a conflictos internos del país[35]. Esta práctica generó una confusión constitucional[36] entre la normalidad y excepcionalidad[37]. En respuesta a esta situación, los constituyentes eliminaron dicha figura[38] y la reemplazaron por el estado de excepción, el cual buscó limitar la excepcionalidad o anormalidad constitucional[39].

96. Estas circunstancias explican las condiciones estrictas a las que se sujeta tanto la declaración de los estados de excepción, como la expedición de medidas de desarrollo y el escrutinio judicial. Así, la Constitución de 1991 estableció una serie de límites dirigidos a restringir el uso de los estados de excepción. Esos límites se hallan tanto en la definición de las específicas y excepcionales condiciones que permiten acudir a estas figuras, como en su temporalidad, en el tipo de medidas que pueden ser adoptadas durante su vigencia y en el rol de las otras ramas del poder público. Adicionalmente, la Constitución prevé que el funcionamiento de las otras ramas no se suspende y, por el contrario, son dotadas con específicas competencias dirigidas a efectuar controles, tal y como sucede con el control político ejercido por el Congreso de la República y el control judicial automático a cargo de la Corte Constitucional.

97. En vigencia de la Constitución de 1991, se ha declarado la conmoción interior en siete oportunidades. Para hacer el control de constitucionalidad sobre los decretos declaratorios, la Corte ha acudido a un escrutinio judicial compuesto por un examen de los presupuestos formales y materiales. Las exigencias de estos presupuestos se derivan de: (i) las disposiciones de la Constitución que regulan los estados de excepción (art. 212 a 215); (ii) la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, la cual desarrolla esas disposiciones superiores (Ley 137 de 1994) y (iii) las normas de derecho internacional de los derechos humanos, las cuales prevén, entre otras, las garantías que no pueden ser suspendidas en los estados de excepción, es decir, los derechos intangibles (art. 93.1 y 214 de la Constitución). En cumplimiento del principio de legalidad, el Gobierno nacional tiene el deber de ejercer las competencias que se derivan de la declaratoria de un estado de excepción en el marco del orden constitucional y con sujeción a las normas que rigen específicamente los estados de excepción[40].

98. A continuación, se desarrollarán los requisitos formales y materiales que deben cumplir los decretos de desarrollo expedidos en el marco de un estado de conmoción interior.

4.1. Presupuestos formales

99. Con base en las reglas previstas en la Constitución y la LEEE, la Corte debe verificar el cumplimiento de los siguientes presupuestos formales:

100. Expedición durante la vigencia del estado de conmoción interior. Como quiera que la facultad legislativa extraordinaria se traslada únicamente para atender las situaciones excepcionales que motivan el estado de excepción y está limitada temporalmente por la Constitución, los decretos de desarrollo deben expedirse en vigencia de dichas facultades.

101. Firma del presidente de la República y de todos los ministros. En función de lo dispuesto en los artículos 213 y 214 de la Constitución y 34 de la LEEE, se exige que tanto la declaratoria de un estado de conmoción interior como los decretos legislativos de desarrollo lleven la firma del presidente de la República y de todos los ministros[41].

102. Motivación. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 213 y 214 de la Constitución, los decretos legislativos de desarrollo proferidos en el marco de estados de conmoción interior deben estar debidamente motivados[42]. Por lo tanto, uno de los requisitos formales que debe cumplir esta clase de normas es contar con una exposición de razones que justifique su expedición. Por su parte, la evaluación sustancial de la motivación se debe examinar en el análisis de los presupuestos materiales que debe superar el respectivo decreto legislativo.

103. La definición del ámbito territorial. Este requisito se deriva del artículo 34 de la LEEE en atención a la posibilidad de que el estado de conmoción interior no se extienda a todo el territorio nacional y se limite a zonas específicas del territorio. En consecuencia, en los casos en los cuales la declaratoria del estado de excepción se haya limitado a un ámbito territorial, debe examinarse que los decretos de desarrollo no lo excedan.

4.2. Presupuestos materiales

104. En el control judicial a los decretos legislativos de desarrollo, además de la verificación de los requisitos formales descritos previamente, la Corte Constitucional adelanta un control material, en el que se verifica el cumplimiento de los principios y límites que guían los estados de excepción.

105. Desde una perspectiva general, los límites materiales previstos en el ordenamiento constitucional se expresan en tres aspectos puntuales. Por un lado, las medidas únicamente pueden referirse a asuntos que tengan relación directa y específica con la situación que determinó la declaratoria del estado de conmoción interior[43]. Por otro lado, las facultades extraordinarias del presidente de la República se restringen a las que son estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir que sus efectos se extiendan. Finalmente, las medidas están restringidas por los principios de proporcionalidad y de necesidad[44].

106. Por ello, desde las primeras providencias en las que la Corte juzgó los decretos de desarrollo proferidos en el marco de un estado de conmoción interior, examinó el cumplimiento de esas condiciones constitucionales (finalidad, conexidad, proporcionalidad y necesidad). Luego, tras la expedición de la LEEE, la Corte amplió el análisis a través de un conjunto de juicios diseñados para determinar si el gobierno Nacional respetó todos los principios que guían esos estados de excepción. En particular, esta Corporación señaló que los decretos legislativos de desarrollo de conmoción interior deben respetar los principios o requisitos que se derivan de la Constitución Política y la LEEE, es decir, los principios de finalidad[45], conexidad, necesidad[46], proporcionalidad[47], no discriminación[48], incompatibilidad[49] y ausencia de arbitrariedad[50]. Igualmente, se debe examinar si las medidas incluidas en los decretos de desarrollo para atender la conmoción interior violan disposiciones constitucionales o las prohibiciones que se derivan de las reglas previstas en artículos 37, 38, 42, 44 y 45 de la LEEE para los estados de conmoción interior.

107. En relación con la metodología para el examen de los decretos de desarrollo proferidos en un estado de conmoción interior, es necesario tener en cuenta que la última vez que se declaró un estado de excepción de ese tipo fue en el año 2008[51]. Para ese momento, si bien este Tribunal había ejercido el control de constitucionalidad de los decretos de desarrollo a partir de los parámetros que se derivan tanto de la Constitución como de la LEEE, la jurisprudencia no había unificado ni sistematizado los juicios que

adelanta la Corte en el control de constitucionalidad.

108. Posteriormente, al analizar la constitucionalidad de decretos de desarrollo proferidos en el marco de los estados de EESE, este Tribunal enriqueció su jurisprudencia sobre los principios que guían los estados de excepción, de forma que complementó los juicios aplicables al análisis de los decretos de desarrollo y precisó el contenido de cada uno de ellos. En particular, en la sentencia C-205 de 2020, la Corte unificó el contenido de los juicios materiales que le corresponde aplicar al analizar dichos decretos.

109. Teniendo en cuenta que en esta ocasión la Corte debe controlar la constitucionalidad de un decreto que introduce medidas para superar las circunstancias que motivaron la declaración del estado de conmoción interior en el Decreto Legislativo 062 de 2025, y ante la falta de unificación en la metodología de escrutinio para este tipo de decretos, la Sala definirá la metodología de examen aplicable a los decretos de desarrollo de conmoción interior. Para ello, tomará como referente principal los juicios definidos en la sentencia C-205 de 2020, con las siguientes precisiones:

(ii) Si bien el régimen de excepción comparte una serie de principios generales, los tres tipos de estados de excepción (guerra exterior, conmoción interior y estado de emergencia) están previstos para circunstancias distintas y bajo reglas diferenciadas tanto en la Constitución como en la LEEE.

(iii) Desde la entrada en vigor de la Constitución de 1991, el estado de excepción más utilizado ha sido el de EESE –declarado en 17 ocasiones–, lo que ha llevado a la jurisprudencia constitucional a desarrollar ampliamente el escrutinio de los decretos emitidos para atender dichas emergencias.[52].

(iv) La Corte empleó la metodología de los 10/11 juicios para juzgar normas proferidas en el marco de conmociones interiores (sentencia C-149 de 2003). Sin embargo, la Corte no mantuvo esa metodología porque luego volvió al examen general de los presupuestos fáctico y valorativo y juicio de suficiencia (sentencia C-070/2009).

(v) En relación con la conmoción interior, además de las particularidades del artículo 213 de la Constitución, los artículos 34 a 45 de la LEEE establecen reglas específicas para este estado de excepción.

(vi) Los requisitos que deben cumplir las medidas dictadas en el marco del estado de conmoción interior se examinan con un criterio más estricto que el aplicable a aquellos relacionados con un estado de EESE[53].

(vii) La claridad y uniformidad en la metodología del examen constituye una herramienta valiosa tanto para el adecuado ejercicio de la competencia de la Corte Constitucional, como para la garantía de la participación ciudadana en el trámite público del control de constitucionalidad. Igualmente, esta claridad metodológica contribuye con la delimitación de las medidas compatibles con la conmoción interior.

110. Con fundamento en lo expuesto, a continuación, la Corte sistematizará la metodología del examen material de constitucionalidad de los decretos de desarrollo proferidos en el marco de los estados de conmoción interior. Como se precisó, esta metodología se sustenta en la unificación de los juicios efectuada en la sentencia C-205 de 2020 e integra las reglas específicas de naturaleza constitucional y estatutaria previstas para la conmoción interior. En el siguiente cuadro se identificará el juicio, el alcance del examen y los fundamentos en los que se sustenta ese análisis.

Tabla 4 – Juicios de validez material de los decretos de desarrollo del estado de conmoción interior

Juicios o principios

Formulación del requisito para el examen de los decretos de desarrollo expedidos en el estado de conmoción interior

Finalidad

El juicio de finalidad se supera cuando las medidas previstas en los decretos de desarrollo proferidos en el marco de la conmoción interior están directa y específicamente dirigidas a conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos[54].

Conexidad material

El juicio de conexidad material se supera cuando se constata la conexidad:

(i) interna, esto es, el vínculo entre las medidas previstas en el articulado y las consideraciones contenidas en la parte motiva del decreto legislativo de desarrollo; y

(ii) externa, es decir, la relación entre las medidas previstas en el decreto de desarrollo y las razones que dieron lugar a declarar el estado de conmoción interior[55].

Motivación suficiente

En el juicio de motivación suficiente[56] se verifica que el Gobierno nacional ofrezca razones suficientes para justificar las medidas adoptadas en el decreto de desarrollo, especialmente cuando estas impliquen limitaciones a derechos fundamentales[57].

Intangibilidad

El juicio de intangibilidad[58] examina que no se limiten o suspendan los derechos intangibles, estos son los mencionados en el artículo 4 de la LEEE y corresponden a:

Ausencia de arbitrariedad

El juicio de ausencia de arbitrariedad examina que las medidas que se adopten en desarrollo de una conmoción interior no transgredan las prohibiciones contenidas en el artículo 15 de la LEEE. Estas son:

(i) Suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Esto significa que las limitaciones a estos derechos no pueden ser tan gravosas que conlleven la anulación de su núcleo esencial o la imposibilidad de su ejercicio.

(ii) Interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado

(iii) Supresión o modificación de los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

No contradicción especifica

El juicio de no contradicción específica[59] comporta un control integral de no contradicción entre las medidas adoptadas por el Ejecutivo y la Constitución Política en su integridad, los tratados internacionales y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

Incompatibilidad

En el juicio de incompatibilidad[60] se debe verificar que: (i) se identifiquen las disposiciones ordinarias que serán objeto de suspensión; (ii) las disposiciones que se suspenden deben ser incompatibles con las medidas de excepción, esto es "cuya vigencia simultánea con las medidas excepcionales resulta imposible en cuanto, de aplicarlas, no es factible que lo sean las extraordinarias dado el conflicto que surge entre unas y otras[61]; y (iii) las razones por las cuales las leyes o disposiciones ordinarias son incompatibles con el estado de conmoción interior. La motivación puede ser concisa, pero no inexistente o implícita[62].

Necesidad

En el juicio de necesidad[63] de los decretos legislativos expedidos en desarrollo de una conmoción interior, la Corte debe verificar que el Gobierno nacional haya justificado que:

(i) hay razones fácticas que acreditan que la medida es estrictamente indispensable para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos – necesidad fáctica;

(ii) los medios ordinarios son insuficientes para tal propósito, o las medidas están exclusivamente orientadas a lograrlo[64].

Proporcionalidad

El juicio de proporcionalidad[65] de las medidas proferidas al amparo de un estado de conmoción interior consiste en verificar que las medidas sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis.

No discriminación

El juicio de no discriminación[66] se debe verificar que la medida no genere un trato desigual injustificado.

10. El desplazamiento forzado en Colombia y la atención humanitaria de las víctimas de desplazamiento forzado

111. El desplazamiento forzado es uno de los peores flagelos a los que se ha enfrentado la sociedad colombiana, tanto por la dimensión del fenómeno, el cual asciende a 8.861.715 víctimas que figuran en el Registro Único de Víctimas[67], como por su impacto en la garantía de los derechos fundamentales. Así, esta Corporación ha resaltado en diversas oportunidades, a partir de la reiterada y dolorosa constatación, que el desplazamiento forzado comporta una violación grave, masiva y sistemática de los derechos fundamentales de las víctimas y un problema de humanidad aún no superado tal y como lo reflejan las cifras de desplazamiento en la región del Catatumbo.

112. En ese sentido, los desplazamientos forzados y confinamientos que se han presentado en la región del Catatumbo adquirieron una dimensión sin precedentes desde enero de 2025. En efecto, en el primer trimestre de 2025 se produjeron cerca de 50.000 desplazamientos, un número muy superior al máximo visto en la región en los últimos 12 años (periodo desde el que se registran desplazamientos masivos en forma desagregada) que fue de 13.757 en todo el 2018.

113. En atención al alcance del fenómeno del desplazamiento forzado, el Estado colombiano cuenta con una institucionalidad y una política pública dirigida a atender a las víctimas de desplazamiento forzado, en la cual se prevén dos tipos de medidas. De un lado, las medidas de atención humanitaria y, de otro, las medidas de estabilización social y económica. Teniendo en cuenta que las medidas previstas en el Decreto Legislativo 117 de 2025 están relacionadas con la atención urgente, cercana al desplazamiento forzado, la Sala se concentrará en la atención humanitaria, con énfasis en los deberes relacionados con el alojamiento temporal.

115. La primera fase corresponde a la atención humanitaria inmediata[69]. Esta fase inicia con la declaración de los hechos victimizantes y se extiende hasta la inclusión en el Registro Único de Víctimas. Este periodo será de 60 días hábiles máximo si se tiene en cuenta el término con el que cuenta la UARIV para la inscripción en el RUV[70]. En esta fase los municipios receptores son los principales obligados a prestar la atención urgente, la cual comprende, entre otros aspectos, asistencia alimentaria y albergue temporal.

116. La segunda fase corresponde a la atención humanitaria de emergencia[71], la cual está a cargo de la UARIV y se presta a las víctimas de desplazamiento forzado tras su inclusión en el RUV. Estas medidas comprenden, entre otros, los componentes de alimentación, artículos de aseo, alojamiento transitorio y vestido. Esta atención se entrega de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia con respecto a la subsistencia mínima.

117. La tercera fase, corresponde a la atención humanitaria de transición[72], la cual está a cargo de la UARIV e incluye medidas para la atención de las víctimas cuyo desplazamiento haya ocurrido en un término superior a un año contado a partir de la declaración y que, previo análisis de vulnerabilidad, no cuente con los elementos necesarios para su subsistencia mínima.

118. Como se indicó, uno de los aspectos centrales en las diferentes fases de atención corresponde al albergue o alojamiento temporal. Se trata de una medida de atención humanitaria urgente y provisional que tiene como propósito garantizar una vivienda a las víctimas en los momentos próximos al desplazamiento. Esta medida debe ser brindada por la entidad territorial. Sin embargo, la UARIV debe concurrir de forma subsidiaria[73].

119. Si bien la Ley 1448 de 2011 define las entidades obligadas a garantizar, en primera medida, el albergue temporal no establece ni limita los mecanismos mediante los que puede asegurarse el alojamiento temporal. Adicionalmente, sobre las condiciones del albergue temporal debe asegurar unas condiciones mínimas de vivienda digna. Ello, implica que el alojamiento se otorgue de manera oportuna, en espacios que aseguren la disponibilidad de servicios, principalmente agua y saneamiento básico, así como una infraestructura adecuada que no ponga en riesgo la integridad y seguridad de las víctimas[74].

120. Así, a partir de lo expuesto se concluye que, tras la situación de desplazamiento forzado, los municipios receptores, de forma principal, y la UARIV, de forma subsidiaria, deben asegurar la atención humanitaria inmediata, la cual comprende el alojamiento temporal. Las condiciones de este alojamiento deben asegurar, por lo menos, el acceso a servicio de agua potable y saneamiento básico, y condiciones estructurales o físicas que garanticen la seguridad e integridad personal de sus habitantes.

11. Medidas tributarias en el marco de los estados de excepción. Subreglas

121. Dentro del tipo de acciones que se han emprendido para atender las situaciones que configuran los estados de excepción se encuentran las medidas tributarias. Así, por ejemplo, el artículo 215 superior menciona, de forma expresa, la facultad de decretar tributos o modificar los existentes en el marco del estado de emergencia. Por su parte, el artículo 38 de la LEEE establece la facultad del gobierno para imponer contribuciones fiscales o parafiscales en el marco del estado de conmoción interior. De manera que, a partir del marco normativo constitucional y estatutario que regula los estados de excepción es claro que el presidente puede decretar medidas tributarias para conjurar una grave perturbación del orden público[75].

122. Una vez establecida la posibilidad de adoptar las medidas tributarias en el marco

del estado de conmoción interior es necesario reiterar las consideraciones, reglas y estándares que guían el juzgamiento de este tipo de medidas, las cuales se pueden sintetizar así:

(i) El principio de legalidad de los tributos, el cual radica en los órganos de representación popular la imposición de cargas tributarias y es central en la facultad impositiva del Estado[76], cede ante la autorización constitucional que traslada de forma excepcional, restrictiva y precisa la facultad impositiva al Gobierno nacional con el propósito de atender situaciones de excepción, las cuales suelen implicar gastos extraordinarios para el Estado[77].

(ii) La facultad impositiva excepcional solo se justifica en la medida en que tenga relación directa y específica con la situación que determinó la declaratoria del estado de excepción y se encuentre encaminada a conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos. Por lo tanto, no resulta aplicable la prohibición de establecer rentas con destinación específica prevista en el artículo 359 superior. Ello, debido a que estas medidas tributarias deben estar específica y exclusivamente dirigidas a conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos[78].

(iii) Las medidas tributarias proferidas en los estados de excepción deben cumplir el principio de predeterminación de los tributos y, en consecuencia, definir los elementos constitutivos de la obligación tributaria[79].

(iv) Las medidas tributarias adoptadas en los estados de excepción deben cumplir el principio de irretroactividad de la ley en sus dos manifestaciones principales[80]. De un lado, la prohibición general de retroactividad de la ley tributaria[81] y, de otro, la regla constitucional en tributos de período. Según esta regla, las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante

un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo[82].

(v) Las medidas tributarias deben cumplir los principios constitucionales estructurales de la facultad impositiva, los cuales corresponden a: la equidad, la eficiencia y la progresividad[83].

(vi) Las medidas tributarias adoptadas en el marco de los estados de excepción no pueden desconocer las disposiciones constitucionales que protegen las competencias y los recursos de las entidades territoriales y que se derivan de los artículos 317, 294 y 362 superiores[84].

123. Ahora bien, es necesario tener en cuenta que en el marco de los estados de excepción se han adoptado numerosas y diferentes medidas tributarias. Por lo ejemplo, se han creado tributos[85], se han modificado tributos existentes y se han establecido beneficios, privilegios y exenciones tributarias. Algunas modalidades de beneficios tributarios que se han adoptado en estados de excepción corresponden a las exenciones del IVA[86], exenciones del impuesto a la renta[87], exenciones en tasas, reducción de tarifas, entre otras.

124. En relación con los beneficios y exenciones tributarias, la jurisprudencia ha señalado que este tipo de medidas pueden constituir una herramienta útil para atender la situación que motivó el estado de excepción. Así, se trata de medidas que permiten, entre otros objetivos, estimular el desarrollo de actividades y sectores afectados por la crisis; promover el desarrollo de actividades necesarias para atender la situación de excepción, o facilitar la adquisición de bienes para enfrentar y superar el estado de excepción[88].

125. En el marco de estados de excepción se han adoptado diferentes beneficios tributarios en relación con el impuesto de renta con diferentes finalidades como incentivar donaciones, promover el desarrollo de ciertas actividades encaminadas a reactivar la economía y contrarrestar la crisis, aliviar la situación tributaria de las personas damnificadas, entre otras. En términos generales esta Corporación avaló la constitucionalidad de esas medidas con algunas precisiones tal y como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 5 – Pronunciamientos sobre la constitucionalidad de beneficios tributarios en estados de excepción

Decreto

Medidas relacionadas con el impuesto de renta y complementarios

Decisión

1264 de 1994

Exención del 100% del impuesto a la renta para nuevas empresas y establecimientos que se instalaran en la zona afectada por la catástrofe natural que afectó los departamentos de Huila y Cauca.

Sentencia C-373 de 1994

Exequibilidad

Medidas orientadas a la asistencia a los damnificados por la calamidad pública que motivó la declaratoria del estado de emergencia.

258 de 1999

– Descuentos tributarios en el impuesto de renta a quienes realicen donaciones.

– Los bienes entregados por las entidades a los damnificados se consideran ingresos no

constitutivos de renta y ganancia ocasional.

– La exención del impuesto a la renta por dos periodos gravables para las personas jurídicas que desarrollan ciertas actividades económicas en la zona.

– Descuento tributario por los años gravables de 1999 y 2000, para los contribuyentes del impuesto sobre la renta, cuyas empresas se encuentren ubicadas en los municipios afectados por el terremoto, equivalente al cien por ciento (100%) del monto de los gastos por salarios y prestaciones sociales cancelados durante el respectivo ejercicio, que correspondan a los nuevos empleos directos.

Sentencia C-327 de 1999

Exequibilidad condicionada

– Medidas orientadas al recaudo de recursos para la atención de los damnificados del desastre natural.

– Las donaciones deben observar la regla constitucional sobre el destino de las donaciones del artículo 62 superior.

-Medidas encaminadas a reactivar la economía y contrarrestar la crisis producida en el eje cafetero e impedir la extensión de sus efectos.

– La limitación de los beneficios a las personas jurídicas y la falta de inclusión de las personas naturales que desarrollan las mismas actividades carecen de justificación y, por ende, violan el principio de equidad tributaria.

731 de 2017

– Tarifa del impuesto de renta del 0% para el periodo gravable -2018- para las personas jurídicas domiciliadas en Mocoa antes de la declaratoria del estado de emergencia.

-Tarifa del 0% en retención en la fuente periodos gravables 2017 y 2018.

Sentencia C-517 de 2017

– Las medidas tributarias en impuestos de período deben observar la regla del artículo 338 de la Constitución. Por lo tanto, la tarifa del 0% del impuesto se aplica para el año 2018 (siguiente periodo gravable).

– En virtud del principio de equidad tributaria, los beneficios en el tratamiento en la retención en la fuente y en el impuesto sobre la renta otorgados a las personas jurídicas, comprenden también a las personas naturales que realicen actividades industriales o comerciales y respecto de las rentas derivadas de dichas actividades.

126. Por su parte, en el marco de los estados de emergencia declarados por la pandemia Covid-19, se adoptaron medidas en relación con el impuesto de renta que consistieron principalmente en: (i) la simplificación de procesos para la devolución de saldos[89]; (ii) la modificación de plazos de pago y de los mecanismos para la presentación de la declaración y el pago del impuesto[90]. Igualmente, se adoptaron medidas y beneficios tributarios en relación con otros tributos.

12. Análisis de los requisitos formales del Decreto Legislativo 117 de 2025

128. El Decreto Legislativo 117 de 2025 satisface los presupuestos formales de validez. En primer lugar, este acto fue expedido el 30 de enero de 2025 y publicado en el Diario Oficial 53.015 de la misma fecha, es decir, en vigencia del estado de conmoción interior declarado por el Gobierno nacional por medio del Decreto 062 del 24 de enero de 2025 por 90 días. La Corte declaró la exequibilidad parcial de este último decreto mediante la

129. En segundo lugar, la copia auténtica del Decreto 117 de 2025 que la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República envió a la Corte Constitucional se encuentra firmada por el presidente de la República y por todos los ministros del Gabinete, sea titulares o en encargo (para el caso de los ministros de Relaciones Exteriores, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Transporte y Ciencia, Tecnología e Innovación). Contrario a lo señalado por el interviniente Harold Sua, quien echó de menos la firma de la funcionaria Paola Andrea Vásquez Restrepo, está demostrado que los titulares de los 19 ministerios suscribieron el acto al igual que el presidente. En otros decretos legislativos que han llegado al conocimiento de la Corte en el marco de la presente conmoción interior, la mencionada funcionaria ha fungido como encargada del Ministerio de Relaciones Exteriores[91]. Sin embargo, en el presente caso quien firmó el Decreto 117 de 2025 en representación de esa cartera fue Adriana del Rosario Mendoza Agudelo, directora técnica de la Dirección de Asuntos Económicos, Sociales y Ambientales del Ministerio de Relaciones Exteriores, encargada de las funciones del despacho de la ministra de Relaciones Exteriores.

130. En tercer lugar, el Decreto cuenta con un acápite de consideraciones en la que el Gobierno expuso las razones que, en su criterio, justifican la expedición de las medidas contenidas en su parte resolutiva.

131. En cuarto lugar, y en relación con la delimitación territorial del Decreto, debe recordarse que la declaratoria del estado de conmoción interior se encuentra circunscrita a la región del Catatumbo, al área metropolitana de San José de Cúcuta y a los municipios de Río de Oro y González, en el departamento del Cesar[92]. Por consiguiente, la Corte verificará que las medidas adoptadas en el Decreto bajo examen no desborden dicho ámbito territorial.

132. El artículo 1° permite la utilización de los ingresos fiscales del FONTUR para apoyar al sector del turismo durante los estados de conmoción interior, pero guarda silencio respecto del ámbito de aplicación territorial de la medida. Esta situación podría eventualmente ameritar que la Corte hiciera un condicionamiento de la norma para evitar que extralimite los parámetros de la declaratoria de conmoción interior. No obstante, dicho análisis resultaría inocuo, ya que, como se explicará más adelante, el artículo 1° en todo caso será declarado inexequible por incumplir los presupuestos de validez material.

133. El artículo 2° no presenta la situación de incertidumbre que trae el artículo primero, pues de manera expresa restringe la aplicación del beneficio tributario a los operadores turísticos domiciliados en el departamento de Norte de Santander. Sin embargo, en la medida en que la conmoción interior no cobija a todos los municipios de dicho departamento, en principio podría considerarse que la norma incumple el requisito en cuestión debido a que extiende sus efectos a jurisdicciones que no están comprendidas dentro de la declaratoria del estado de excepción.

134. La Corte considera que el análisis del ámbito territorial de la medida contenida en el artículo 2° del Decreto no puede realizarse de manera inflexible e irreflexiva, sin considerar lo que con ella se pretende de cara a las circunstancias particulares que dieron lugar a la declaratoria de la conmoción interior. Como ya se ha señalado, esta se dio por una grave perturbación del orden público en la región del Catatumbo, ubicada en el Departamento de Norte de Santander, la cual causó un inusitado desplazamiento masivo de personas que salieron de dicha región para salvaguardar sus vidas.

135. Es apenas razonable que las víctimas de desplazamiento busquen refugio en regiones en donde no ocurren los enfrentamientos armados que los obligaron a salir de sus lugares de origen. Para la Corte, esta específica circunstancia justifica la extensión de la

medida en cuestión a todo el departamento de Norte de Santander[93], ante la necesidad de brindar alternativas inmediatas de refugio en municipios ubicados por fuera de la zona de mayor conflicto, pero en todo caso dentro de la misma circunscripción departamental.

136. En consecuencia, la aplicación del beneficio tributario a los operadores turísticos de municipios nortesantandereanos que no se ubican dentro de la zona de conmoción interior, pero que gratuitamente alojen a las personas desplazadas de dicha región por causa del conflicto, no desborda injustificadamente el ámbito territorial del estado de excepción declarado mediante el Decreto 62 de 2025. Esto, sin perjuicio del análisis que más adelante se hará sobre la extensión de la medida a los municipios de Río de Oro y González, en el departamento del Cesar (fundamentos jurídicos 172 a 180 de esta Sentencia).

138. Así las cosas, y como quiera que el Decreto 117 de 2025 cumple con los requisitos para su validez formal, a continuación la Corte proseguirá con el análisis de su contenido material, en el orden de los artículos que conforman su parte resolutiva.

13. Análisis de los requisitos materiales del Decreto Legislativo 117 de 2025

139. Como quiera que el artículo 1° será declarado inexequible en virtud de su inconstitucionalidad por consecuencia, el análisis de los requisitos materiales versará únicamente respecto de los artículos 2° y 3° del Decreto en cuestión. A continuación se examinarán estas disposiciones por separado.

8.1. Artículo 2 incentivo tributario para los prestadores de alojamiento gratuito a víctimas de desplazamiento forzado

a. Contextualización y descripción de la medida

140. El artículo 2 del Decreto 117 de 2025 establece un beneficio tributario, el cual está dirigido a las personas naturales y jurídicas que: (i) desarrollen actividades de alojamiento turístico o establecimiento de hospedaje por horas[94]; (ii) estén domiciliadas en el departamento de Norte de Santander; (iii) por el año gravable 2025 se encuentren obligadas a presentar la declaración de renta y complementarios; (iv) estén activas en el registro nacional de turismo; y (v) brinden alojamiento gratuito a las víctimas de desplazamiento forzado en el Catatumbo.

141. El beneficio tributario consiste en un descuento en el impuesto sobre la renta y complementarios, el cual corresponderá a: (i) un monto equivalente al valor comercial de habitación por noche de cada noche de alojamiento gratuito proporcionado a víctimas de desplazamiento forzado en el Catatumbo; (ii) no podrá exceder del 50% del impuesto sobre la renta a cargo del contribuyente en el respectivo año gravable y (iii) el exceso no descontado podrá tomarse en los años gravables siguientes con la misma limitación hasta que se agote. Asimismo, se precisa que este beneficio no dará lugar a la devolución o compensación, y aclara que los costos y gastos en los que se incurra para la prestación de los servicios gratuitos no serán deducibles en la determinación del impuesto sobre la renta y complementarios.

142. Adicionalmente, el decreto establece algunas reglas que permiten operativizar el beneficio tributario. Así, se establecen medidas dirigidas a, de un lado, hacer efectivo el beneficio y, de otro lado, asegurar que se trate de un beneficio proporcionado. En relación con las medidas operativas para acceder al beneficio el decreto establece que: (i) el prestador del alojamiento gratuito a la población desplazada deberá contar con copia del Registro Único de Víctimas de las personas que haya alojado o, en su defecto, copia de la

declaración rendida por la víctima ante el Ministerio Público o las autoridades competentes; y (ii) el prestador deberá contar con la factura o documento que soporte la operación del servicio de alojamiento gratuito

143. Por su parte, en relación con las medidas para asegurar que se trate de un beneficio proporcionado, el decreto establece que: (i) la entidad territorial realizará la selección de los operadores turísticos de acuerdo con la revisión y aprobación de tarifas previo al redireccionamiento de las personas para su alojamiento; (ii) la Superintendencia de Industria y Comercio estará facultada para verificar que los valores reportados por los contribuyentes correspondan a los precios de mercado.

144. Tras caracterizar el alcance de la medida prevista en el artículo 2 del decreto, pasa la Corte a constatar que se cumplan los principios constitucionales y se respeten las prohibiciones que rigen los estados de conmoción interior a partir de la metodología de examen mediante juicios, la cual está condensada en la Tabla 4 de esta sentencia.

b. Finalidad

145. En primer lugar, la medida supera parcialmente el juicio de finalidad, debido a que persigue dos propósitos: un primer objetivo que excede los límites al estado de conmoción interior declarados en la sentencia C-148 de 2025 y un segundo objetivo que sí se enmarca en las circunstancias y finalidades específicas declaradas constitucionales en la sentencia en mención, tal y como se pasa a explicar.

146. De acuerdo con la motivación del Decreto 117 de 2025, el beneficio tributario previsto en el artículo 2 persigue dos objetivos diferentes. De un lado, busca aliviar la carga

fiscal sobre empresas y contribuyentes del sector turismo, el cual ha resultado afectado por la grave perturbación del orden público en la región. De otro lado, busca promover la prestación de alojamiento gratuito para víctimas del desplazamiento forzado en la región del Catatumbo y, de esta forma, ampliar la capacidad de atención de la crisis humanitaria.

147. El primer objetivo identificado no supera el juicio de finalidad, debido a que, excede el marco del estado de excepción que se consideró constitucional en la Sentencia C-148 de 2025, como quedó expuesto en los fundamentos jurídicos 62 a 87 de esta Sentencia. La Corte concluye que la finalidad de aliviar la carga fiscal sobre empresas y contribuyentes del sector turismo no corresponde con las circunstancias y los específicos objetivos a partir de los cuales se declaró la constitucionalidad parcial del Decreto 62 de 2025. En efecto, la Sentencia C-148 de 2025 decidió limitar de forma estricta la situación a la que respondió el estado de conmoción interior y el tipo de medidas procedentes bajo los criterios allí expuestos. En consecuencia, un beneficio dirigido a aliviar la carga tributaria para el sector turismo no es una medida que corresponda con las específicas circunstancias y finalidades que se consideraron constitucionales por esta Corporación en la Sentencia citada.

148. Sobre lo anterior es importante precisar que, si bien en otras oportunidades se han avalado medidas dirigidas a aliviar la situación económica de contribuyentes en el marco de estados de excepción, lo cierto es que: (i) estas medidas se han proferido, principalmente, en el marco de estados de emergencia económica, social y ecológica; y (ii) en el presente asunto la razón de inconstitucionalidad de la finalidad asociada al alivio de la carga fiscal del sector turismo obedece a las específicas restricciones y condiciones a las que se sujetó la constitucionalidad del estado de conmoción interior declarado en el Decreto 62 de 2025. En consecuencia, el objetivo relacionado con el alivio de la carga fiscal del sector turismo no supera el juicio de finalidad.

149. En contraste, el segundo objetivo, esto es, promover la prestación de alojamiento gratuito para víctimas del desplazamiento forzado en la región del Catatumbo y, de esta

forma, ampliar la capacidad de atención de la crisis humanitaria supera el juicio de finalidad, pues se trata de un propósito que sí corresponde con los específicos motivos y finalidades declarados constitucionales en la Sentencia C-148 de 2025.

150. El Decreto 62 de 2025 invocó como uno de los motivos de la conmoción interior el desplazamiento masivo de más de 32.000 personas en la región del Catatumbo y señaló que la dimensión de ese fenómeno excede la capacidad de respuesta institucional. Por su parte, la Sentencia C-148 de 2025 reconoció que la dimensión del fenómeno de desplazamiento en la región no tiene precedentes y, por lo tanto, el decreto de conmoción interior resultaba constitucional en relación con la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados -internos y transfronterizos- y confinamientos masivos que han desbordado la capacidad institucional del Estado para atenderla.

151. De manera que, si uno de los hechos que motivaron el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo corresponde al desplazamiento masivo de más de 30.000 personas y el desbordamiento de las capacidades institucionales para la atención de la crisis humanitaria, la adopción de un incentivo dirigido a aumentar la capacidad de atención de las víctimas de desplazamiento forzado en el componente de alojamiento es una medida que ataca el fundamento de la perturbación del orden público y atiende a la crisis humanitaria.

152. En consecuencia, se tiene por cumplido el requisito de finalidad en relación con el segundo objetivo descrito. El incentivo tributario previsto en el artículo 2 del Decreto 117 de 2025 tiene como finalidad aportar en la atención de la crisis humanitaria y, de esta manera, responder a una de las causas que motivó el estado de conmoción interior.

153. En síntesis, de los dos objetivos que motivaron el descuento tributario regulado en el artículo 2 solo uno corresponde con los específicos hechos, consideraciones y finalidades

declarados constitucionales en la sentencia C-148 de 2025. Por lo tanto, se tendrá por superado el juicio de finalidad únicamente respecto del segundo objetivo de la medida, esto es, incentivar el alojamiento gratuito a las víctimas de desplazamiento forzado y, con ello, la ampliación de la capacidad de atención de la crisis humanitaria. Finalmente, se aclara que el examen de los juicios subsiguientes se efectuará considerando únicamente el objetivo que superó el juicio de finalidad.

c. Conexidad material

154. En segundo lugar, la medida cumple el presupuesto de conexidad en sus dos perspectivas (interna y externa). Por un lado, desde la perspectiva de la conexidad interna se comprueba un vínculo entre la medida prevista en el artículo 2 y las consideraciones específicas expuestas en el Decreto 117 de 2025. Así, en las consideraciones del Decreto se hace referencia, entre otras, a las siguientes circunstancias:

(i) Las cifras sobre las víctimas de desplazamiento en la región, las cuales ascendían a 36.137 para el 22 de enero de 2025.

(iii) El desbordamiento de la capacidad institucional para atender la crisis humanitaria y la necesidad de brindar alojamiento a las víctimas.

(iv) La capacidad hotelera de Norte de Santander (18.298 camas).

(v) El descuento tributario a los operadores turísticos que brinden alojamiento gratuito a las víctimas de desplazamiento forzado como una medida que permite ampliar la capacidad de respuesta para la atención humanitaria.

(vi) Finalmente, en las consideraciones del decreto se alude a la necesidad de verificar que no se inflen los precios y evitar prácticas abusivas[95].

155. La motivación descrita es específica y guarda coherencia con la medida adoptada en el artículo 2º, el cual prevé el descuento tributario que, como se explicó, busca promover que el sector hotelero en la región brinde alojamiento gratuito a las víctimas de desplazamiento forzado. Hay una relación directa y específica entre, de un lado, las consideraciones expuestas en el Decreto 117 de 2025 y, de otro, la medida adoptada en el artículo 2º. Igualmente, la motivación alude a aspectos operativos sobre la medida, los cuales se reflejan en el diseño del descuento tributario. Así, por ejemplo, frente a la necesidad de evitar abusos el artículo establece una serie de condiciones para el acceso al beneficio tributario, las cuales están relacionadas con el registro activo del operador en el Registro Nacional del Turismo, el control tarifario, la intervención de las entidades territoriales en el direccionamiento de las víctimas a los alojamientos hoteleros, entre otras.

156. Con fundamento en los elementos descritos, la Corte comprueba una relación de conexidad entre las consideraciones expuestas en la parte motiva del Decreto 117 de 2025 y el incentivo tributario definido en el artículo 2 de ese cuerpo normativo.

157. Por su parte, desde la perspectiva de la conexidad externa, el incentivo tributario previsto en el artículo 2 del decreto que se examina tiene relación con las razones que motivaron la declaración de la conmoción interior. En efecto, en la motivación expuesta en el Decreto 62 de 2025, que declaró el estado de conmoción interior, el Gobierno Nacional presentó razones tanto en el presupuesto fáctico como en el presupuesto valorativo y de suficiencia que guardan relación con la medida examinada.

158. Así, en la sección correspondiente al presupuesto fáctico, el Decreto 62 de 2025 identificó como circunstancias que justificaban la conmoción interior la intensificación de los ataques y hostilidades del ELN contra la población civil, la cual generó una crisis humanitaria que compromete a poblaciones especialmente vulnerables. Igualmente, precisó que la crisis humanitaria se deriva de un incremento exponencial de las víctimas de

desplazamiento forzado -interno y transfronterizo- y de los confinamientos masivos. En esa línea expuso la magnitud del fenómeno del desplazamiento forzado a través de dos cifras principales:

159. De un lado, el consolidado de la población desplazada: 36.137 personas, la cual contrastó con el total de víctimas de desplazamiento en el año 2024 en la región y que corresponde a 5.422 personas.

160. De otro lado, la cifra del flujo migratorio hacia territorio venezolano, el cual se estimó en 700 personas diarias los días 17, 18 y 19 de enero de 2025; y 400 personas diarias los días 20 y 21 de enero de 2025.

161. Adicionalmente, hizo referencia a la respuesta institucional precisando que: (i) del total de víctimas de desplazamiento forzado 16.482 se encuentran resguardadas en albergues y refugios ubicados en distintos municipios de Norte de Santander; y (ii) para el 21 de enero de 2025, Alcaldía de Cúcuta reportó que, por medio de sus distintas secretarías y dependencias, ha atendido a 15.086 personas como consecuencia del escalamiento de las hostilidades y los ataques a la población civil en la región del Catatumbo en los últimos días.

162. Luego, en el marco del presupuesto valorativo y de suficiencia, el Gobierno Nacional describió la crisis humanitaria en la región y expuso la necesidad de adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar la perturbación del orden público, garantizar el respeto de los derechos fundamentales y la satisfacción de necesidades básicas a través del acceso de la población a los servicios públicos esenciales en condiciones de calidad y continuidad. Ello, debido a las dificultades que enfrentan los municipios para atender a las miles de personas desplazadas forzadamente que llegan diariamente en busca de la satisfacción de sus necesidades básicas.

163. A partir de las motivaciones descritas, se comprueba una relación de conexidad entre, de un lado, las razones que dieron lugar a la declaración de la conmoción interior y que se declararon exequibles en la sentencia C-148 de 2025, particularmente la configuración de una crisis humanitaria por el desplazamiento forzado masivo que desborda la capacidad institucional del Estado y, de otro, el incentivo tributario previsto en el artículo 2 del Decreto 117 de 2025. Ello, debido a que la medida examinada busca ampliar la capacidad de atención a las víctimas de desplazamiento forzado en el componente de alojamiento.

d. Motivación suficiente

Tabla 6 – Motivación del Decreto 117 de 2025

Decreto 117 de 2025

Descripción de la motivación[96]

1, 2 y 3

Hacen referencia a normatividad que regula los EE

4 a 9

hacen referencia a la declaración del estado de conmoción interior en el Decreto 62 de 2025.

10

Cifras en relación con el fenómeno de desplazamiento a 22 de enero de 2025, el consolidado de la población desplazada forzadamente es de 36.137 personas.

11

Del número de personas desplazadas forzadamente, 16.482 se encuentran resguardadas en albergues y refugios ubicados en distintos municipios de Norte de Santander.

12, 13

En el Departamento del Norte de Santander están registrados en el RNT:

1441 prestadores de servicios turísticos en el RNT.

1005 establecimientos dedicados a actividades relacionadas con alojamiento turístico con una capacidad total de 18.298 camas, que pueden alojar de manera gratuita a la población desplazada.

21 a 32

Sobre la medida tributaria

– Los prestadores turísticos registrados tienen obligaciones específicas relacionadas con su actividad económica, lo cual facilita su identificación y control para efectos tributarios.

– La crisis humanitaria demanda refugios temporales y la infraestructura hotelera puede garantizar espacios de alojamiento temporal.

-El alojamiento temporal gratuito para las víctimas de desplazamiento es una medida urgente

– El sector de alojamiento turístico tiene la capacidad inherente de proporcionar hospedaje temporal, lo que lo convierte en un aliado estratégico en la atención a la crisis humanitaria ocasionada por la violencia en el Catatumbo.

– En la actualidad en Norte de Santander, los hoteles están hospedando un total de 2.122 desplazados por la violencia en la región del Catatumbo, lo cual demuestra que el sector se

encuentra en la capacidad de facilitar el alojamiento de las personas desplazadas-

– De acuerdo con el Decreto 62 de 2025 es necesario adoptar medidas relacionadas con los recursos, las cuales pueden incluir medidas tributarias.

– Se requiere generar un descuento en el impuesto de renta a los prestadores de servicios turísticos de alojamiento que están ofreciendo hospedaje gratuito A las personas desplazadas para enfrentar la crisis, ya que esta medida aliviará la carga fiscal sobre empresas y contribuyentes, se trata de una respuesta equilibrada y necesaria para mitigar los efectos negativos en la economía, alineándose con principios constitucionales de equidad y proporcionalidad.

– La medida permite la inmediata atención de la población desplazada y el descuento en el pago de impuestos para los prestadores de servicios turísticos ubicados en esa zona que les permitirá contribuir a la situación excepcional y extraordinaria.

– Como consecuencia de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, además de garantizar los derechos de las víctimas del Catatumbo, se mitigan los efectos negativos de esta violencia para los prestadores de servicios turísticos que ofrezcan hospedaje temporal a la población desplazada por hechos de violencia y se contribuye la atención humanitaria inmediata.

– Es fundamental garantizar la protección de los consumidores y evitar prácticas abusivas en el sector hotelero, especialmente en situaciones de crisis de conmoción interior.

– Las tarifas de alojamiento no deben comportar incrementos desproporcionados, y deben asegurar que los precios se mantengan dentro de un rango razonable y acorde a las tarifas históricas y al contexto económico actual.

– Para garantizar este contexto factico la entidad territorial correspondiente realizara el control tarifario, que contemple la revisión y aprobación de tarifas para redireccionar a las personas a su alojamiento.

165. A partir de las consideraciones expuestas en la parte motiva del Decreto 117 de

2025, la Sala tiene por cumplido el requisito de motivación suficiente. Ello, debido a que el Gobierno nacional expuso las razones que sustentan el beneficio tributario establecido en el artículo 2 del decreto.

e. Intangibilidad y ausencia de arbitrariedad

166. En cuarto lugar, el artículo 2 del Decreto 117 de 2025 también supera los juicios de intangibilidad y ausencia de arbitrariedad. Esto, en la medida en que el artículo 2 no limita ni suspende alguno de los derechos previstos en el artículo 4 de la LEEE[97]. La medida tributaria examinada no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, y tampoco suprime o modifica los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

f. No contradicción específica

167. En quinto lugar, el incentivo tributario que establece el artículo 2 supera parcialmente el juicio de no contradicción específica, pues, en términos generales, respeta los mandatos de la Constitución Política, los tratados internacionales y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. Adicionalmente, la medida no transgrede prohibiciones específicas previstas para el estado de conmoción interior, pues no viola la prohibición de que civiles sean investigados o juzgados por la justicia penal militar que se deriva del artículo 213 superior. Tampoco desconoce las restricciones que se derivan de los artículos 37, 38, 42, 44 y 45 de la LEEE, en los que se establecen algunos límites para las medidas que proceden en los estados conmoción interior.

169. El literal b) del artículo 38 establece condiciones para el uso temporal de bienes privados y la prestación de servicios técnicos y profesionales. Sin embargo, la disposición examinada no impone el uso de la infraestructura hotelera por parte del Estado, sino que busca incentivar a los particulares para que pongan a disposición dicha infraestructura para la prestación de alojamiento gratuito a las víctimas de desplazamiento forzado. En consecuencia, las específicas restricciones a las que se sujeta el uso temporal de bienes privados no resultan aplicables a la medida examinada.

170. Por su parte, el literal h) del artículo 38 establece algunas condiciones cuando se decide limitar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad, el literal l) y el parágrafo del artículo 38 establecen restricciones sobre el uso de los recursos percibidos por regalías, y el artículo 45 establece prohibiciones sobre los ingresos ordinarios de las entidades territoriales. Ninguna de las limitaciones identificadas es aplicable a la disposición examinada, debido a que el incentivo tributario no limita el uso o consumo de servicios ni adopta medidas sobre recursos percibidos por regalías o ingresos propios de las entidades territoriales.

171. De manera que el artículo 2, en términos generales, no desconoce mandatos constitucionales, tratados internacionales y disposiciones estatutarias que rigen los estados de excepción. Sin embargo, el procurador general de la Nación señaló que el beneficio tributario se limitó a las personas naturales y jurídicas domiciliadas en el departamento de Norte de Santander que brinden alojamiento gratuito a las víctimas de desplazamiento y con ello, omitió brindar el mismo tratamiento tributario a las personas naturales y jurídicas que cumplan las mismas condiciones, pero que están domiciliadas en los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar. Por lo tanto, señaló que el beneficio debe extenderse a los operadores de estos municipios.

172. La Corte comparte el planteamiento presentado por el procurador general de la Nación, pues la limitación del beneficio tributario cuestionada, en efecto, genera una

afectación del principio de equidad tributaria de naturaleza constitucional al introducir una distinción de trato que carece de justificación por las siguientes razones:

173. El estado de conmoción interior declarado en el Decreto 62 de 2025 se extendió sobre el territorio correspondiente a la región del Catatumbo[98], los municipios del área metropolitana de Cúcuta, y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar. Igualmente, en las consideraciones expuestas en el decreto matriz se indicó que: "los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, como colindantes de la región del Catatumbo, han venido recibiendo población víctima de desplazamiento forzado como consecuencia de las graves afectaciones del orden público derivadas de los atentados y amenazas perpetrados por el ELN en esa región". Asimismo, la Sentencia C-148 de 2025 declaró la exequibilidad parcial del decreto limitando las hechos, circunstancias y medidas, pero no redujo la extensión territorial definida en el decreto matriz.

174. Por su parte, el Decreto 117 de 2025 reiteró parte de las consideraciones generales del Decreto 062 de 2025, incluida la extensión territorial de la conmoción interior, y luego presentó datos en relación con la infraestructura del sector de hospedaje turístico en el departamento de Norte de Santander. Sin embargo, no explicó por qué, a pesar de que la conmoción interior abarcó los municipios del Cesar mencionados -Río de Oro y González- justamente por la recepción de víctimas de desplazamiento en esos municipios los prestadores turísticos ubicados en su territorio no pueden acceder al beneficio tributario.

175. Si bien, como se explicó en las consideraciones generales de esta sentencia, el legislador extraordinario cuenta con la facultad de diseñar las medidas tributarias necesarias para atender la situación de excepción, lo cierto es que en el ejercicio de esa competencia debe observar los principios constitucionales que rigen la facultad impositiva del Estado. Uno de estos principios es el de equidad tributaria, el cual proscribe diferencias de trato injustificadas. En consecuencia, el artículo 2 al excluir del beneficio a las personas naturales o jurídicas que cumplan las condiciones del decreto y que estén domiciliadas en los

municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar sin una justificación expresa transgredió el principio en mención.

176. Con fundamento en lo expuesto, y siguiendo los remedios adoptados en otras oportunidades en los que se omitió la inclusión de sujetos asimilables en beneficios tributarios creados en el marco de los estados de excepción[99], se condicionará el artículo para incluir a los prestadores de los servicios de alojamiento de los municipios de Río de Oro y González.

177. De otra parte, este beneficio tributario no desconoce la distribución de competencias en materia de atención humanitaria entre el orden nacional y el orden territorial. Ello, porque si bien la ley prevé como principales responsables de la atención humanitaria inmediata a las entidades territoriales receptoras lo cierto es que el artículo 47 de la Ley 1448 de 2011 establece como principio rector en esa atención el principio de subsidiariedad, que impone la concurrencia subsidiaria de las entidades del orden nacional. La vigencia de este principio se torna aún más evidente en circunstancias como las de desplazamientos masivos que superan la capacidad de respuesta de los municipios.

178. Finalmente, uno de los intervinientes en el trámite de constitucionalidad señaló que en la definición de la medida tributaria no se examinaron las consecuencias fiscales y económicas a largo plazo. Sobre este planteamiento, la Corte encuentra que, la medida examinada, en principio, no afecta algún mandato constitucional relacionado con el manejo de los recursos públicos y la planeación fiscal. Ello, en tanto retribuye el costo de un servicio que debe ser garantizado por el Estado mediante un descuento tributario para incentivar a particulares a contribuir con la prestación del alojamiento temporal a las víctimas de desplazamiento forzado, de manera que se trata de un mecanismo que contribuye al manejo de cargas en cabeza del Estado, pues asegura la prestación del servicio al paso que difiere los costos asociados al mismo mediante una herramienta de política tributaria. Finalmente, la jurisprudencia no ha exigido que los decretos de desarrollo que adopten medidas

económicas deban desplegar un análisis sobre sus consecuencias fiscales y económicas[100].

179. En síntesis, la Corte concluye que la medida prevista en el artículo 2 del Decreto 117 de 2025 supera, en términos generales, el juicio de no contradicción específica, pues respeta los mandatos de la Carta Política, los tratados internacionales y la ley estatutaria que rige los estados de excepción. Sin embargo, en la definición de los beneficiarios del incentivo tributario se transgredió el artículo 363 de la Constitución, al excluir, sin justificación, a los prestadores de alojamiento turístico de los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, razón por la que se condicionará el artículo para incluir a estos sujetos.

g. Incompatibilidad

180. En sexto lugar, la medida examinada supera el juicio de incompatibilidad, debido a que prevé un beneficio tributario que no suspende normas ordinarias, razón por la que no se requería una justificación expresa sobre las disposiciones suspendidas ni la exposición de razones concretas dirigidas a evidenciar su eventual incompatibilidad con normas ordinarias. Así lo ha considerado la jurisprudencia de esta Corporación en relación con beneficios o incentivos que no suspenden disposiciones tributarias ordinarias como el régimen de beneficios y exenciones, sino que las complementa de forma transitoria para finalidades específicas y dirigidas a superar la situación de excepción[101].

h. Necesidad

181. En séptimo lugar, la Corte considera que la medida prevista en el artículo 2 supera

el juicio de necesidad, tanto fáctica como jurídica. Ello, debido a que el gobierno expuso las razones que acreditan que la medida se requiere para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

182. En relación con la necesidad fáctica, el decreto expuso la dimensión del desplazamiento masivo en la región (36.137 personas a 22 de enero de 2025), la cual se ha descrito ampliamente en las secciones anteriores. Igualmente, presenta las cifras de atención a las víctimas y el número de personas hospedadas en refugios y albergues temporales (16.482), y precisa que la dimensión del fenómeno desbordó la capacidad institucional.

183. Adicionalmente, el decreto describe la capacidad de la infraestructura hotelera en el departamento, el registro de los operadores de alojamiento turístico en el Registro Nacional de Turismo que facilita el control de la medida, y las cifras de alojamiento de víctimas de desplazamiento en hoteles (para la fecha de expedición del decreto se registraron 2.222 víctimas de desplazamiento hospedadas en hoteles).

184. Por su parte, en el trámite de constitucionalidad se amplió la información en relación con las cifras de desplazamiento forzado. La presidencia de la República indicó que al 28 de enero de 2025 se registraron 50.000 víctimas de desplazamiento forzado mientras que 28.549 estaban confinadas. Igualmente, aclaró que la gran mayoría de víctimas se desplazaron a los municipios de Cúcuta (15.086), Tibú (12.362) y Ocaña (9474). Finalmente, señaló que, según el reporte de la Alcaldía de Cúcuta, en ese municipio han ingresado aproximadamente 22.000 personas víctimas de desplazamiento y solo se ha podido gestionar el albergue transitorio de 2.800 personas en diferentes hoteles de la ciudad.

185. La necesidad fáctica de la medida se tiene por acreditada a partir de la dimensión del fenómeno del desplazamiento masivo y el desbordamiento de la capacidad institucional

para atender la crisis humanitaria. Este último aspecto se evidencia con más claridad a partir de la divergencia entre, de un lado, el número de personas desplazadas (36.137) y, de otro, el número de personas que están alojadas en albergues temporales (16.148), la cual confirma la necesidad de adoptar estrategias que permitan ampliar las opciones de alojamiento para la atención de las víctimas. De manera que está acreditada la insuficiencia de las capacidades instaladas para brindar alojamiento a las víctimas de desplazamiento y, con ello, de los medios ordinarios al alcance del gobierno nacional y de las entidades territoriales en este aspecto puntual.

186. De otra parte, en relación con la necesidad jurídica es claro, como lo ha reconocido esta Corporación en otras oportunidades[102], que el Gobierno no cuenta con medios ordinarios para establecer el incentivo tributario definido en el Decreto 117 de 2025. Ello, porque la competencia para establecer este tipo de medidas es del Congreso de la República con fundamento en el principio de legalidad tributaria previsto en los artículos 150-12 y 338 de la Carta Política.

187. Adicionalmente, si bien la Ley 1448 de 2011 y la política de atención a las víctimas de desplazamiento forzado establecen el albergue temporal como uno de los componentes de la atención humanitaria a las víctimas de desplazamiento forzado, lo cierto es que la ley no define los mecanismos o herramientas a los que puede acudir el Estado para asegurar dicho albergue. En consecuencia, la definición de un incentivo tributario que le permita al Estado contar con mayores herramientas y recursos disponibles para asegurar la prestación de ese servicio resulta necesario desde la perspectiva jurídica. Especialmente, si se tiene en cuenta que en el presente asunto los requerimientos de alojamiento son amplios por el carácter masivo de los desplazamientos en la región y porque, como se explicó, un incentivo de esta naturaleza debe preverse en una disposición de rango legal.

188. Con fundamento en los elementos expuestos se tiene por acreditada la necesidad fáctica y jurídica de la medida tributaria, debido a que busca ampliar los recursos físicos y

los servicios para brindar alojamiento a las personas que tuvieron que abandonar sus lugares de residencia por la grave perturbación del orden público en la región del Catatumbo. Esta medida responde a la magnitud de la crisis humanitaria generada por el desplazamiento masivo en la región, el cual no tiene precedentes y ha desbordado la capacidad de respuesta institucional del Estado, tanto de las entidades territoriales receptoras como de las entidades del orden nacional.

i. Proporcionalidad

189. En octavo lugar, la Corte examinará la proporcionalidad, en el marco de la cual se verifica que las medidas sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Para este propósito, en el presente asunto, se examinará ese equilibrio a partir de la finalidad, la idoneidad, la necesidad y la razonabilidad de la medida. En este examen se tomará como finalidad el único objetivo que se consideró compatible con los límites al estado de conmoción interior definidos en la Sentencia C-148 de 2025, esto es, promover la prestación de alojamiento gratuito para víctimas del desplazamiento forzado en la región del Catatumbo y, de esta forma, ampliar la capacidad de atención de la crisis humanitaria. Luego, se abordará con mayor detalle algunos aspectos del diseño de la medida tributaria.

190. La medida prevista en el artículo 2 del Decreto 117 de 2025 es idónea para lograr la finalidad identificada. Ello, debido a que se trata de un descuento tributario que opera como incentivo para que los operadores turísticos brinden alojamiento gratuito a las víctimas de desplazamiento forzado. Esta disposición considera la capacidad instalada en materia de alojamiento turístico en la región, así como los requerimientos de alojamiento para la población desplazada, y con estos dos elementos estructura una medida tributaria en forma de descuento que busca incentivar la prestación gratuita de hospedaje a las víctimas de desplazamiento forzado.

192. Adicionalmente, la relación entre el tributo y la actividad del contribuyente ha sido descrita en el examen del comportamiento económico de los agentes. En concreto se ha observado que los impuestos generan efectos en el comportamiento económico de los contribuyentes por lo que pueden ser usados para incentivar o desincentivar ciertas conductas y actividades como el consumo, la inversión o los ingresos[105].

193. Así, como quiera que los beneficios tributarios constituyen verdaderos incentivos de conducta para el desarrollo de actividades, la Sala tiene por acreditada la idoneidad de la medida. El descuento tributario en el impuesto de renta es un mecanismo idóneo para incentivar que los prestadores de servicios turísticos de la región brinden alojamiento gratuito a las víctimas de desplazamiento forzado por la grave perturbación del orden público en la región del Catatumbo.

194. Ahora bien, en línea con lo examinado en los fundamentos jurídicos 182 a 189 de esta sentencia, también se comprueba la necesidad de la medida, pues como se expuso ampliamente y se ha planteado en este proceso de constitucionalidad la magnitud del fenómeno de desplazamiento masivo ha desbordado la capacidad de respuesta y atención de las entidades territoriales y del orden nacional. De manera que se trata de una medida que complementa los mecanismos dirigidos a la atención de la crisis humanitaria suscitada como consecuencia del desplazamiento masivo, específicamente en lo que respecta a la atención en materia de alojamiento.

195. Así, en el decreto se describió la capacidad instalada en materia de alojamiento turístico en la región, la cual alcanza por lo menos 18.298 camas y pueden alojar de manera gratuita y temporal a las víctimas de desplazamiento. Igualmente, expuso las cifras de desplazamiento (36.137 personas) y el número de personas desplazadas forzadamente,

(16.482) quienes se encuentran resguardadas en albergues y refugios ubicados en distintos municipios de Norte de Santander. Estas cifras evidencian la necesidad de ampliar capacidades en materia de alojamiento temporal.

196. Igualmente, si bien las obligaciones previstas en el ordenamiento para la atención de las víctimas de desplazamiento contemplan el deber de brindar alojamiento temporal lo cierto es que la legislación correspondiente, principalmente los artículos 62 y siguientes de la Ley 1448 de 2011 definen las etapas de la atención humanitaria, las autoridades competentes y la extensión de las medidas, pero no incorporan incentivos o medidas alternativas que permitan ampliar la capacidad de la respuesta estatal ante el desplazamiento masivo como el previsto en la disposición examinada. De manera que, aunque es claro que el Estado -de forma particular, las entidades territoriales con la concurrencia del orden nacional- tiene la obligación de brindar albergue temporal en el marco de la atención humanitaria inmediata, lo cierto es que un incentivo como el examinado no está previsto en el ordenamiento para la finalidad específica de contribuir con la atención humanitaria en la región del Catatumbo.

197. Finalmente, la medida es razonable frente a la magnitud de los hechos, pues establece un beneficio tributario como estrategia para ampliar la capacidad de respuesta en la atención de la crisis humanitaria y está sujeta a una serie de condiciones que la tornan proporcional. A continuación, se evidencia la razonabilidad de la medida desde la perspectiva de los derechos e intereses constitucionales que confluyen en el beneficio tributario.

198. Desde la perspectiva de la protección de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado se trata de una medida que busca reforzar la capacidad de atención en uno de los componentes que integran el derecho a la atención humanitaria en condiciones de dignidad. Como se explicó en las consideraciones generales de esta sentencia el alojamiento temporal, por tratarse de una medida inmediata y urgente, debe

cumplir con las condiciones de oportunidad, así como asegurar unos estándares mínimos relacionados con: la disponibilidad de servicios, principalmente agua y saneamiento básico, así como una infraestructura adecuada que no ponga en riesgo la integridad y seguridad de las víctimas.

199. Las condiciones descritas, en principio, concurren en la infraestructura asociada a la prestación de alojamiento turístico y, por lo tanto, la disposición examinada busca asegurar un componente de la atención humanitaria en condiciones dignas. Adicionalmente, la reglamentación del sector de inclusión social y reconciliación establece que las entidades territoriales pueden garantizar el alojamiento digno en la fase de atención inmediata mediante: "auxilios monetarios, convenios de alojamiento con particulares o construcción de modalidades de alojamiento temporal con los mínimos de habitabilidad y seguridad integral requeridos"[106].

200. Igualmente, el desarrollo de la actividad de alojamiento turístico comporta el cumplimiento de una serie de obligaciones relacionadas con aspectos sanitarios[107], de seguridad e infraestructura[108], así como el cumplimiento de normas técnicas sectoriales relacionadas con la calidad de la prestación del servicio de alojamiento[109]. En consecuencia, el desarrollo de estrategias para lograr que el alojamiento de las víctimas de desplazamientos forzado se brinde por operadores de alojamiento turístico constituye un mecanismo orientado a la atención y protección de los derechos de las víctimas.

201. Adicionalmente, los establecimientos de hospedaje por horas si bien no están registrados en el Registro Nacional de Turismo[110], aspecto que deberá ser considerado por las autoridades tributarias en el momento de identificación del contribuyente, se constituyen mediante establecimientos de comercio, lo cual activa una serie de condiciones de salubridad y seguridad, las cuales se verifican por las entidades territoriales[111]. Igualmente, cuentan con una infraestructura que, en principio, no pone en riesgo la integridad y seguridad de las víctimas, y que asegura servicios básicos como el hospedaje,

el acceso al agua y el saneamiento básico.

202. De otra parte, es necesario precisar que este estímulo no traslada la atención de las víctimas a particulares, pues el beneficio tributario implica una erogación a cargo del Estado y el alojamiento de las víctimas está coordinado por la entidad territorial, la cual será la encargada de redireccionar a las víctimas a los alojamientos (parágrafo 2).

203. De manera que, desde la perspectiva de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado la medida es razonable, pues se trata de una estrategia que busca integrar la infraestructura de hospedaje comercial para la garantía del alojamiento temporal, la cual, en principio, cumple condiciones mínimas de dignidad. Igualmente, esta estrategia no comporta un traslado de la atención humanitaria a particulares, pues la medida comporta una erogación por parte del Estado y las entidades obligadas a la atención humanitaria inmediata y de urgencia mantienen sus obligaciones en relación con la atención inmediata e integral de las víctimas de desplazamiento forzado.

204. Ahora bien, desde la perspectiva de los recursos públicos la medida responde a una necesidad estatal, pues existe una obligación de brindar atención en materia de alojamiento a las víctimas de desplazamiento forzado, en un contexto en el que se presenta un déficit de capacidad institucional por el alcance de los requerimientos en materia de atención humanitaria. Igualmente, las condiciones a las que se supedita el beneficio buscan proteger los recursos públicos, garantizar que los costos no se incrementen artificiosamente y que la medida tributaria, en efecto, responda a la prestación de un servicio requerido en el marco de la crisis humanitaria.

205. En efecto, el beneficio se supedita a la prestación de alojamiento gratuito a las víctimas de desplazamiento y se adoptan medidas para asegurar precios justos en la prestación del servicio a través de: (i) la competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio para verificar que los valores reportados por los contribuyentes correspondan a

los precios de mercado; y (ii) la selección de los operadores turísticos por parte de las entidades territoriales de acuerdo con la revisión y aprobación de tarifas y previo al redireccionamiento de las personas para su alojamiento (parágrafo 2).

206. Finalmente, para efectos de mitigar el impacto económico de la medida en el recaudo tributario, el parágrafo 6º precisa que: (i) el descuento tributario no podrá exceder del 50% del impuesto sobre la renta a cargo del contribuyente en el respectivo año gravable; (ii) el descuento no da lugar a devolución o compensación; y (iii) los costos y gastos en los que se incurra para la prestación de los servicios gratuitos no serán deducibles en la determinación del impuesto sobre la renta y complementarios. Estas condiciones se inscriben en el margen de configuración del legislador extraordinario en el diseño de la medida y no resulta desproporcionada.

207. Por su parte, desde la perspectiva de los prestadores del servicio la medida también es razonable, pues constituye un incentivo para brindar voluntariamente un servicio en un contexto de presión económica para el sector, razón por la que no se afectan libertades económicas de los particulares, quienes deciden voluntariamente prestar el servicio y obtener como retribución un descuento tributario. Igualmente, el costo de la noche según el decreto corresponderá al valor comercial y se permite que el exceso en el descuento que supere el 50% del impuesto a cargo en el año gravable correspondiente se tome en los años gravables siguientes (parágrafo 6).

208. Adicionalmente, aunque el fenómeno del desplazamiento y su magnitud puede generar que otros municipios del país sean receptores de víctimas, lo cierto es que, tal y como se explicó en el análisis del alcance territorial del decreto, el beneficio tributario se otorga a los prestadores de servicios turísticos de todos los municipios de Norte de Santander y de los municipios de Río de Oro y González por ser las entidades más próximas a las circunstancias que configuran la grave perturbación del orden público. Esta delimitación de beneficio fue definida por el Gobierno Nacional, y resulta razonable en la

medida en que considera la zona de perturbación del orden público y las zonas de recepción de las víctimas.

209. Con fundamento en lo expuesto, la Corte considera que el descuento tributario previsto en el artículo 2 cumple el principio de proporcionalidad, pues se trata de una respuesta equilibrada frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, las disposiciones de los parágrafos 1, 2 y 6 buscan asegurar que el beneficio responda a la finalidad para la que se creó y evitar prácticas irregulares asociadas al costo de la medida. Sin embargo, la Corte examinará con mayor detenimiento dos aspectos particulares: (i) la temporalidad del beneficio; y (ii) la prueba de la prestación del servicio para la materialización del descuento tributario.

210. La temporalidad del beneficio tributario previsto en el artículo 2º del Decreto 117 de 2025. El Decreto 062 de 2025 declaró el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar a partir del 24 de enero de 2025 y por el término de 90 días. Por su parte, el artículo 3 del Decreto 117 de 2025 alude a la vigencia del decreto precisando que entra en vigor desde la fecha de la publicación, esto es, el 30 de enero de 2025. Tomando en cuenta estos dos hitos y el carácter temporal de las medidas proferidas en el marco del estado de conmoción interior, el beneficio otorgado en el artículo 2 del Decreto 117 de 2025, el cual consiste en la posibilidad de conmutar la prestación de alojamiento gratuito por un descuento equivalente al valor comercial del hospedaje por noche no puede exceder el término del estado de conmoción interior.

211. En ese mismo sentido se pronunciaron la Presidencia de la República, la DIAN y el Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, quienes indicaron que el beneficio tributario se extiende por el tiempo máximo que dure el estado de conmoción interior. De manera que el beneficio tributario únicamente podrá comprender la prestación de alojamiento otorgado en el tiempo comprendido entre el 30 de enero de 2025 y hasta

que finalice el estado de conmoción interior.

212. Ahora bien, es importante aclarar que por tratarse de un tributo de período anual el descuento tributario si bien tiene el límite temporal mencionado previamente se materializa en el momento en el que el contribuyente liquida y paga el impuesto, lo cual ocurre en el año siguiente al del período gravable, esto es, en el año 2026. Adicionalmente, según el parágrafo 6º el excedente del descuento que supere en 50% el impuesto a cargo en el año correspondiente puede tomarse en los años siguientes.

213. Estas medidas de imputación del descuento no contravienen principios constitucionales, debido a que, como se explicó, buscan resguardar el ingreso tributario y con ello la planeación fiscal. Asimismo, resultan proporcionadas al permitir que el contribuyente que prestó voluntariamente alojamiento gratuito a las víctimas de desplazamiento forzado y, de esa forma, contribuyó en la atención de las víctimas, agote el beneficio generado con la prestación del servicio.

214. Finalmente, es importante precisar que la medida no contraviene el artículo 338 de la Constitución, relacionado con la vigencia de las medidas en tributos de período. El artículo 338 de la Constitución señala que: "[L]as leyes, las ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo". En relación con esta disposición, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el motivo de esa prohibición es "impedir que se aumenten las cargas al contribuyente, modificando las regulaciones en relación con períodos vencidos o en curso."[112] De manera que, se trata de una prohibición que busca evitar que se impongan nuevas cargas para el período en curso, lo que no abarca los beneficios tributarios, los cuales pueden ser aplicados al período en curso desde una perspectiva de favorabilidad[113].

215. Ahora bien, en el marco de las medidas adoptadas en estados de excepción, esta Corporación ha considerado constitucionales beneficios tributarios definidos para el período en curso. Así, por ejemplo:

(i) La sentencia C-402 de 2020 declaró constitucionales beneficios en el impuesto de renta definidos para el mismo período. En particular medidas especiales de retención en la fuente para el sector cultural.

(ii) La sentencia C-326 de 2020 declaró exequible la suspensión inmediata de la sobretasa de renta para el sector turístico.

(iii) En la sentencia C-237 de 2020 se declararon constitucionales dos beneficios tributarios previstos para el impuesto de renta que consistían en la eliminación de: (a) la obligación de retención o autorretención en la fuente; y (b) de la liquidación y pago del anticipo del impuesto a la renta en el mismo período gravable en el que se expidió el decreto -año 2020-.

(iv) En la sentencia C-258 de 1999 la Corte declaró constitucionales una serie de beneficios relacionados con el impuesto a la renta que se establecieron para el mismo período gravable de la expedición del decreto -año 1999-[114]. Los beneficios consistían en descuentos por donaciones, exenciones para nuevas empresas que desarrollaran actividades en la zona afectada y exenciones para empresas ubicadas en la zona afectada por el terremoto antes del 25 de enero de 1999.

216. Así, como quiera que la medida prevista en el artículo 2º del Decreto 117 de 2025 constituye un beneficio en el campo impositivo no está sujeto a la regla definida en el artículo 338 superior, pues dicha prohibición pretende evitar que se agraven las condiciones del contribuyente en el período en curso.

217. En síntesis, a partir de los elementos expuestos es claro que el incentivo tributario

corresponde a un descuento equivalente al costo del alojamiento gratuito otorgado a las víctimas de desplazamiento en el período comprendido entre la fecha de expedición del decreto y la terminación del estado de conmoción interior. Este será el período conmutable, el cual se aplicará, con los límites definidos en el parágrafo 6º, en la declaración correspondiente al año 2025 y los años subsiguientes. La temporalidad del beneficio, en estos términos, es constitucional, pues: (i) no excede los límites definidos sobre la restricción temporal de las medidas en el marco del estado de conmoción interior, ya que el descuento solo abarcará el alojamiento prestado en vigencia del estado de conmoción interior; (ii) es coherente con la finalidad del estado de excepción por tratade de una medida dirigida a garantizar la atención humanitaria; y (iii) al tratase de un beneficio tributario no transgrede la prohibición del artículo 338 superior.

218. Las condiciones a las que se sujeta la aplicación del descuento tributario. El parágrafo 3 del artículo 2 señala que para la aplicación del descuento tributario las personas naturales y jurídicas que brinden alojamiento gratuito a la población desplazada deberán proporcionar: (i) la factura o documento que soporte la operación del servicio de alojamiento gratuito; y (ii) copia del RUV de las personas que haya alojado. Por su parte, el parágrafo 4 precisa que si el prestador no cuenta con la copia del RUV podrá presentar copia de la declaración rendida por la víctima ante el Ministerio Público o las autoridades competentes.

219. Los documentos a los que se condiciona la aplicación del beneficio tributario, en principio, buscan que la administración tributaria cuente con elementos objetivos que le permitan corroborar la prestación del servicio. Así, en relación con la presentación de la factura o el documento que soporte la operación no se advierte ningún problema de constitucionalidad, pues se trata del cumplimiento de un deber mínimo asociado a la formalidad de la operación. Sin embargo, la remisión de una copia del RUV o, en su defecto, de la declaración de la víctima ante el Ministerio Público constituye un requisito desproporcionado que afecta los derechos de las víctimas por las siguientes razones:

220. En primer lugar, exigir la copia del RUV desconoce que, por disposición del parágrafo 1º del artículo 156 de la Ley 1448 de 2011, toda la información suministrada por la víctima y relacionada con la solicitud de inscripción en el RUV es de carácter reservado. Por lo tanto, supeditar la prestación del servicio de alojamiento a la entrega de una copia de la inscripción en el RUV implica que un particular accederá y conservará información reservada de la víctima de desplazamiento forzado.

221. En segundo lugar, la inscripción en el RUV, por disposición legal, puede tardar hasta 60 días hábiles[115]. Por su parte, la medida de alojamiento que se busca asegurar en el decreto se inscribe, principalmente, en la atención humanitaria inmediata, esto es, en la más cercana al hecho victimizante. De manera que, este requisito implicaría que para el acceso al alojamiento en estas condiciones se superaron hasta 60 días hábiles desde el desplazamiento forzado, momento en el que ya debió haber operado la atención humanitaria inmediata.

222. Lo anterior resulta más evidente en el contexto que motivó la declaración del estado de conmoción interior. En efecto, en el marco de los desplazamientos forzados en la región se ha acudido a los censos establecidos en el artículo 48 de la Ley 1448 de 2011. En los casos de desplazamientos masivos las entidades territoriales, en coordinación con el Ministerio Público, elaboran el censo de las personas afectadas en sus derechos fundamentales, el cual deberá contener como mínimo la identificación de la víctima, su ubicación y la descripción del hecho. Esta información se remite a la UARIV y reemplaza la declaración a la que hace referencia el artículo 155 de la ley.

223. En informe proferido por la UARIV con corte a 17 de marzo de 2025 se exponen diferentes factores relacionados con las declaraciones en la región y la inscripción en el RUV. Particularmente, se explica que, por la dinámica de la perturbación del orden público, las primeras declaraciones principalmente fueron individuales y, luego, con el recrudecimiento de la situación y los desplazamientos masivos se presentaron declaraciones masivas.

Igualmente, expone las siguientes cifras sobre la gestión de las declaraciones:

(i) Del universo de declaraciones individuales rendidas con corte a 17 de marzo de 2025 la unidad había valorado 3.583 declaraciones y se encontraban pendientes 2.612 declaraciones por valorar.

(ii) Del conjunto de declaraciones masivas, la unidad había valorado 4 declaraciones y estaban pendientes 28 declaraciones por valorar.

224. Adicionalmente, sobre las declaraciones masivas expuso la siguiente información:

226. En consecuencia, a partir de los elementos expuestos, es claro que la inscripción en el RUV no es una actuación que suceda con la misma celeridad que exige la atención humanitaria inmediata, especialmente en un contexto de desplazamiento masivo como el presentado en la región del Catatumbo. Por lo tanto, la exigencia de una copia del RUV para el otorgamiento del alojamiento transitorio en las instalaciones hoteleras de la región constituye un requisito desproporcionado, que no atiende a la urgencia y a las circunstancias del desplazamiento masivo.

227. En tercer lugar, en línea con lo expuesto, la declaración de las víctimas ante el Ministerio Público regulada en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 también comporta la exposición de las circunstancias relacionadas con el hecho victimizante y de otra información sobre la víctima de desplazamiento forzado que compromete su intimidad. Así, de acuerdo con el artículo en mención dicha declaración se hará a través del instrumento que diseñe la UARIV para ese propósito. Por su parte, esta unidad definió el Formato Único

para la de declaración para la solicitud de inscripción en el registro único de víctimas (FUD), en el cual se consignan las circunstancias de tiempo, modo y lugar que originaron los hechos victimizantes declaradas por la víctima. En consecuencia, la exigencia y conservación de esta información por particulares pone en riesgo la intimidad e integridad de las víctimas.

228. Adicionalmente, no hay alguna disposición que establezca que de la declaración mediante el FUD se expida alguna copia o constancia formal para la víctima, pues dicha declaración constituye el insumo a partir del cual la UARIV profiere el acto administrativo correspondiente sobre la inclusión en el RUV.

229. Con fundamento en lo expuesto, la Corte encuentra que el requisito previsto en los parágrafos 3 y 4 para hacer exigible el descuento y que consiste en que el prestador del servicio cuente con una copia de la inscripción de la víctima en el RUV o de la declaración del hecho victimizante ante el Ministerio Público comporta una exigencia desproporcionada para la prestación del servicio de alojamiento. Igualmente, implica que particulares accedan y preserven información de las víctimas de desplazamiento forzado que pone en riesgo su intimidad y seguridad. Por lo tanto, esas condiciones son inconstitucionales.

230. No obstante, en aras de asegurar el objetivo de esos documentos, esto es, garantizar que el descuento se otorgue por la prestación del servicio de alojamiento gratuito a las víctimas de desplazamiento forzado, la Corte encuentra viables otras medidas menos gravosas. En particular, para la aplicación del descuento tributario el operador deberá reportar a la DIAN, junto con el documento soporte o la factura sobre la prestación del servicio, la información de identificación de las víctimas alojadas y esta entidad constará con la UARIV si se trata de personas inscritas en el RUV o que rindieron declaración individual o colectiva en el marco de los hechos que motivaron el estado de conmoción interior.

231. En todo caso, además de las bases de datos e intercambio de información con la

UARIV, la entidad tributaria podría considerar otras circunstancias particulares que exponga el contribuyente para efectos de establecer si las personas a quienes, según el prestador del servicio, se les brindó alojamiento gratuito se encuentran en circunstancia de desplazamiento. Ello, si se tiene en cuenta que, tal y como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación en múltiples oportunidades, la condición de víctima de desplazamiento forzado se adquiere y se constituye a partir de un presupuesto fáctico, que es el hecho mismo del desplazamiento forzado[117].

232. En consecuencia, la autoridad tributaria deberá desplegar una especial diligencia en el momento en el que se haga exigible el descuento tributario previsto en el decreto examinado para determinar que el beneficio reclamado responda a la prestación el servicio de alojamiento gratuito a las víctimas de desplazamiento forzado en la región. En esta labor, deberá considerar tanto las bases de datos del Estado, como el principio de buena fe y la dinámica del desplazamiento en un contexto como el que motivó la declaratoria del estado de conmoción interior.

233. Así, con fundamento en lo expuesto, se declarará inexequible la expresión: “copia del Registro Único de Víctimas (RUV)” del parágrafo 3º y, en su lugar, se reemplazará por “la información de identificación”. Esta información será objeto de verificación por la autoridad tributaria ante la UARIV o mediante otras averiguaciones de la autoridad tributaria dirigidas a establecer si el descuento tributario reclamado obedeció a la prestación del servicio de alojamiento temporal gratuito a víctimas de desplazamiento forzado. Adicionalmente, se declarará la inexequibilidad del parágrafo 4 del Decreto 117 de 2025.

234. En síntesis, en términos generales el descuento tributario previsto en el artículo 2 del Decreto 117 de 2025 supera el juicio de proporcionalidad, pues se trata de una medida necesaria, idónea y razonable para contribuir en la atención de la crisis humanitaria en el Catatumbo. Sin embargo, la condición para acceder al beneficio según la cual los operadores turísticos deben exigir, conservar y aportar copia de la inscripción en el RUV o de

la declaración ante el Ministerio Público efectuada por las víctimas de desplazamiento a las que se les brindó alojamiento gratuito desconoce derechos de las víctimas como la intimidad y seguridad personal, y resulta desproporcionada. Por lo tanto, se declarará inexequible

j. No discriminación

235. Por último, en el juicio de no discriminación, se debe establecer si la medida comporta alguna distinción fundada en un criterio sospechoso de discriminación o si establece una distinción de trato injustificada. Por tratarse de una medida tributaria, la Corte examinará este juicio principalmente desde la perspectiva de la equidad tributaria, la cual corresponde a la manifestación del principio de igualdad en el campo de los tributos[118].

236. Primero, la Corte constata que la regulación del descuento tributario no introduce distinciones a partir de los criterios que, de acuerdo con la jurisprudencia, se han considerado como sospechosos. En efecto, la medida no genera distinciones fundadas en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas.

237. Segundo, la medida al tratarse de un beneficio tributario -un descuento en el impuesto de renta a cargo- otorga un trato favorable para un conjunto de contribuyentes. Sin embargo, este trato no comporta una violación del principio de equidad tributaria, pues el descuento tributario cuenta con una justificación asociada a la atención de la crisis humanitaria -ampliamente expuesta en el juicio de finalidad-. Igualmente, opera únicamente como consecuencia de la prestación de un servicio: el alojamiento gratuito de víctimas de desplazamiento. De manera que, si bien se prevé un trato tributario favorable este se otorga en favor de sujetos que prestaron un servicio necesario en el marco de la situación de excepción.

238. Finalmente, superados los juicios definidos por la jurisprudencia constitucional para el examen de las medidas de excepción, la Sala descarta que el artículo 2 transgreda alguna de las reglas constitucionales relacionadas con la facultad impositiva, pues: (i) cumple el principio de predeterminación de los tributos, ya que define los elementos necesarios que permiten identificar el alcance del beneficio; (ii) no viola las reglas de irretroactividad tributaria dirigidas a la creación de cargas tributarias, pues prevé un beneficio tributario; (iii) no desconoce las disposiciones constitucionales que protegen las competencias y los recursos de las entidades territoriales y que se derivan de los artículos 317, 294 y 362 superiores. Finalmente, no viola los mandatos de progresividad y equidad tributaria salvo por la precisión efectuada en los fundamentos 172 a 180 de esta sentencia.

8.2. Artículo 3: vigencia del Decreto 117 de 2025

240. Finalmente, el artículo 3 del Decreto establece su entrada en vigor desde la fecha de su publicación. Esta disposición reitera el principio general de que los efectos jurídicos rigen a partir de su publicación, el cual no comporta un problema de constitucionalidad y ha sido considerado constitucional por esta Corporación en múltiples oportunidades[119].

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. Declarar EXEQUIBLES los parágrafos 1, 2, 3 parcial, 5 y 6 del artículo 2 y el artículo 3 del Decreto 117 de 2025.

Segundo. Declarar INEXEQUIBLES el artículo 1 y el parágrafo 4 del artículo 2 del Decreto 117 de 2025.

Tercero. Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 2 del Decreto 117 de 2025 bajo el entendido que el descuento transitorio también comprende a las personas naturales y jurídicas que cumplan las condiciones definidas en el decreto y que se encuentran domiciliadas en los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar.

Cuarto. Declarar INEXEQUIBLE la expresión “copia del Registro Único de Víctimas (RUV)” del parágrafo 3 del artículo 2 del Decreto 117 de 2025, la cual se reemplazará por “la información de identificación”.

Notifíquese y cúmplase,

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Presidente

Con salvamento parcial de voto

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Ausente con comisión

CAROLINA RAMÍREZ PÉREZ

Magistrada (e)

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

CÉSAR HUMBERTO CARVAJAL SANTOYO

Magistrado (e)

Salvamento parcial de voto

Magistrado

Con salvamento de voto

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

Sentencia C-248 de 2025

ANEXO

DECRETO 117 DE 2025

(enero 30)

D.O. 53.015, enero 30 de 2025

por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de turismo en el marco de la

declaratoria de conmoción interior para mitigar sus efectos en el sector, necesarios para conjurar las causas de la perturbación que dieron lugar a la declaración del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo e impedir la extensión de sus efectos.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 213 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y el Decreto número 62 del 24 de enero de 2025, por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 213 de la Constitución Política confiere al Presidente de la República la facultad para decretar el Estado de Conmoción Interior en todo o en parte del territorio nacional en caso de grave perturbación del orden público, que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, pudiendo adoptar las medidas necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Que en desarrollo del artículo 213 de la Constitución Política y de conformidad con lo previsto en la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción (LEEE), el Gobierno nacional puede dictar Decretos Legislativos que contengan las medidas destinadas a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, siempre que: (i) se refieran a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Conmoción Interior; (ii) su finalidad esté encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos; (iii) sean necesarias para alcanzar los fines que motivaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior; (iv) guarden proporción o correspondencia con la gravedad de

los hechos que se pretenden superar; (v) no entrañen discriminación alguna fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica; (vi) contengan motivación suficiente, a saber, que el gobierno Nacional presente razones suficientes para justificar las medidas; (vii) cuando se trate de medidas que suspendan leyes se expresen las razones por las cuales son incompatibles con el Estado de Conmoción Interior y (viii) no contener medidas que impliquen contradicción específica con la Constitución Política, los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia ni la Ley 137 de 1994.

Que, de igual manera, en el marco de lo previsto en la Constitución Política, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, las medidas adoptadas en los decretos de desarrollo no pueden: (i) suspender o vulnerar los derechos y garantías fundamentales; (ii) interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; (iii) suprimir ni modificar los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento; y (iv) tampoco restringir aquellos derechos que no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción.

Que mediante el Decreto número 062 del 24 de enero de 2025, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declaró el Estado de Conmoción Interior, por el término de 90 días, “en la región del Catatumbo, ubicada en el nororiente del departamento de Norte de Santander, la cual está conformada por los municipios de Ocaña, Abrego, El Carmen, Convención, Teorama, San. Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y los territorios indígenas de los resguardos Motilón Barí y Catalaura La Gabarra, así como en el área metropolitana de Cúcuta, que incluye al municipio de Cúcuta, capital departamental y núcleo del área, y a los municipios de Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”.

Que el Estado de Conmoción Interior fue decretado por el Gobierno nacional con el fin de

conjurar la grave perturbación del orden público que de manera excepcional y extraordinaria se está viviendo en la región del Catatumbo-y cuyos efectos y consecuencias se proyectan sobre las demás zonas del territorio delimitadas en la declaratoria de Conmoción Interior-derivada de fuertes enfrentamientos armados entre grupos armados, amenazas, desplazamientos forzados masivos, afectaciones al ejercicio de los derechos fundamentales de la población civil, alteración de la seguridad y daños a bienes protegidos y al ambiente.

Que el Decreto número 62 del 24 de enero de 2025 precisa que, ante la grave perturbación del orden público que afecta la región del Catatumbo e impacta de manera intensa el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, se hace necesario adoptar medidas excepcionales y transitorias orientadas a fortalecer la capacidad de respuesta de la Fuerza Pública y las autoridades en aras de garantizar la gobernabilidad en la región.

Que las medidas que puede aplicar el Gobierno nacional ante la declaratoria de un estado de conmoción interior tienen un carácter transitorio que se aplican exclusivamente mientras persistan los efectos derivados del estado de conmoción interior declarado por el Gobierno nacional, con el fin de garantizar una respuesta inmediata y efectiva frente a las necesidades urgentes derivadas del desplazamiento masivo.

Que la precitada declaración de estado de conmoción interior tiene por objeto mitigar la grave perturbación del orden público ocasionada por la presencia y acciones violentas de grupos armados ilegales, situación que, con sujeción a la información proveída por el Ministerio de Defensa y la Defensoría del Pueblo, ha generado desplazamientos forzados masivos, homicidios, desapariciones, ataques a la población civil y a firmantes del acuerdo de paz, así como una crisis humanitaria que afecta a poblaciones vulnerables, la seguridad

alimentaria y la prestación de servicios públicos esenciales.

Que, de acuerdo con la información proporcionada por el Comité de Justicia Transicional, a 22 de enero de 2025, el consolidado de la población desplazada forzadamente es de 36.137 personas.

Que, según el Puesto de Mando Unificado departamental, con corte a 21 de enero de 2025, de ese número de personas desplazadas forzadamente, 16.482 se encuentran resguardadas en albergues y refugios ubicados en distintos municipios de Norte de Santander.

Que, de acuerdo con las bases de datos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Registro Nacional de Turismo (RNT), con corte a 24 de enero de 2025 en el departamento del Norte de Santander están registrados 1.441 prestadores de servicios turísticos.

Que, de acuerdo con información consignada en el Registro Nacional de Turismo, en Norte de Santander existen 1.005 establecimientos inscritos en el mencionado Registro, que están dedicados a actividades relacionadas con alojamiento turístico y que pueden alojar de manera gratuita a la población desplazada. La distribución por subcategoría es la siguiente:

Categoría

Subcategoría

Número de establecimientos

Número de Camas

Establecimiento de alojamiento

Hotel

351

12.599

Hostales

63

1.045

Apartahotel

21

308

Glamping

12

143

Centros vacacionales

6

389

Campamentos

5

19

Albergues

3

Apartamento turístico

Apartamento turístico

283

1.135

Otro tipo de vivienda

132

1.376

Casa turística

72

514

Finca turística

57

692

Total

1.005

18.298

Que los constantes enfrentamientos armados y los bloqueos viales convierten al Catatumbo en una zona de alto riesgo para los visitantes nacionales e internacionales, y la percepción de inseguridad ha disuadido a potenciales turistas, afectando a los prestadores de servicios

turísticos, destinos naturales y culturales, atractivos como la Playa de Belén, pueblo patrimonio, o el área nacional natural Los Estoraques.

Que las condiciones de seguridad en esta coyuntura afectan las actividades de los prestadores de servicios turísticos y desincentivan las visitas a la región. Así, la paralización de la actividad redunda de manera inmediata en la inhibición del desarrollo de la actividad comercial del turismo, reduciendo la ocupación hotelera a sus mínimos índices, afectando igualmente los demás encadenamientos asociados a la cadena de valor del sector turístico, como el transporte turístico, los servicios de alimentos y bebidas, guionaje y todas las actividades de entretenimiento. Lo anterior en atención a que, bajo las actuales condiciones, la región del Catatumbo no ofrece las garantías para el disfrute y aprovechamiento del tiempo libre, y la libertad de los desplazamientos y las actividades.

Que, en el contexto actual del Catatumbo, donde las circunstancias que motivaron la declaratoria de la conmoción interior han exacerbado las condiciones de violencia y vulnerabilidad social, es imperativo ampliar la destinación de recursos de los ingresos fiscales de que trata la mencionada ley, al estado de excepción actual y así atender las necesidades humanitarias inmediatas, ya que la crisis actual ha dejado familias en condiciones críticas, tornándose urgente y necesario otorgar refugio para los desplazados de la región en la cual se ha decretado el estado de conmoción interior.

Que en la actualidad la Ley 2068 de 2020 en su artículo 53, establece que los ingresos fiscales de Fontur, en caso de declaratoria de estado de emergencia o situación de desastre del orden nacional, departamental, distrital o municipal, podrán ser usados, destinados o aportados para brindar auxilios, subsidios o apoyos a los prestadores de servicios turísticos afectados; para mitigar el impacto económico y social negativo de la emergencia y adoptar medidas orientadas a atender la crisis e impulsar la recuperación de este importante sector de la economía.

Que la ocupación de hoteles por desplazados durante crisis humanitarias resalta la urgencia de habilitar recursos que garanticen un hospedaje digno a las personas desplazadas.

Que la integración de medidas económicas, en este caso de Fontur, que permitan el uso temporal de recursos para la infraestructura de alojamiento para atender crisis humanitarias puede ser parte de una estrategia más amplia de turismo sostenible, donde se promueva un equilibrio entre la atención a necesidades sociales y el desarrollo económico del sector.

Que la ocupación de hoteles por desplazados genera una mayor demanda de servicios básicos, como agua, electricidad y atención médica. Esto puede sobrecargar las infraestructuras locales y requerir una respuesta coordinada entre el sector turístico y las autoridades locales para garantizar que los desplazados reciban los servicios necesarios, razón por la cual, al habilitar recursos que permitan auxilios, se podrá garantizar una mayor respuesta efectiva al estado de conmoción interior.

Que conforme al Decreto número 1836 de 2021, los prestadores turísticos registrados tienen obligaciones específicas relacionadas con su actividad económica, lo cual facilita su identificación y control para efectos tributarios.

Que la crisis humanitaria generada por el desplazamiento forzado exige una respuesta urgente y efectiva por parte del Estado colombiano, garantizando que se cuente con los recursos y el apoyo necesario para garantizar que las personas afectadas por la violencia cuenten con refugios temporales adecuados que garanticen la seguridad y dignidad de las personas afectadas. En este contexto, los establecimientos turísticos pueden desempeñar un papel crucial al ofrecer su infraestructura como espacios de alojamiento temporal.

Que la situación en Catatumbo lleva a implementar medidas urgentes, incluyendo el alojamiento temporal gratuito para los desplazados por el conflicto armado. Esta medida es esencial para ofrecer refugio inmediato que ayuda a quienes huyen de la violencia, garantizando su seguridad y bienestar, aliviar la crisis humanitaria, debido a que proporcionar alojamiento es crucial para evitar el colapso de servicios básicos en las áreas afectadas y así facilitar una mejor coordinación de recursos y apoyo, como alimentos y atención médica.

Que el sector de alojamiento turístico tiene la capacidad inherente de proporcionar hospedaje temporal, lo que lo convierte en un aliado estratégico en la atención a la crisis humanitaria ocasionada por la violencia en el Catatumbo.

Que, en la actualidad, en Norte de Santander, los hoteles están hospedando un total de 2.122 desplazados por la violencia en la región del Catatumbo, lo cual demuestra que el sector se encuentra en la capacidad de facilitar el alojamiento de las personas desplazadas, medida que redunda adicionalmente en que estas instalaciones puedan operar de manera sostenible y responsable durante este periodo crítico.

Que, con sujeción a lo dispuesto en el Decreto número 62 de 2025, es necesario proveer de recursos a las entidades del Estado que deben intervenir respecto de los actos que han dado lugar a la conmoción interior para impedir que se extiendan sus efectos, adoptando medidas que permitan la consecución de recursos adicionales, incluyendo medidas tributarias y presupuestales, entre otras.

Que, a tono con lo anterior y en el marco del actual contexto de violencia que se presenta en la región del Catatumbo, se requiere generar un descuento en el impuesto de renta a los prestadores de servicios turísticos de alojamiento que están ofreciendo hospedaje gratuito, sin contraprestación económica a su favor, a las personas desplazadas por los hechos que

dan lugar a la declaratoria del estado de conmoción interior, como medida clave para enfrentar la crisis que justifica un estado de conmoción interior, ya que esta medida aliviará la carga fiscal sobre empresas y contribuyentes que alojen gratis al personal desplazado. Al mismo tiempo se trata de una medida respuesta equilibrada y necesaria para mitigar los efectos negativos en la economía, alineándose con principios constitucionales de equidad y proporcionalidad.

Que estas medidas apuntan a conjurar los efectos adversos causados por la situación de orden público en la región del Catatumbo con la inmediata atención de la población desplazada y el descuento en el pago de impuestos para los prestadores de servicios turísticos ubicados en esa zona que les permitirá contribuir a la situación excepcional y extraordinaria.

Que, como consecuencia de las medidas adoptadas por el Gobierno nacional, además de garantizar los derechos de las víctimas del Catatumbo, se mitigan los efectos negativos de esta violencia para los prestadores de servicios turísticos que ofrezcan hospedaje temporal a la población desplazada por hechos de violencia y se contribuye la atención humanitaria inmediata.

Que es fundamental garantizar la protección de los consumidores y evitar prácticas abusivas en el sector hotelero, especialmente en situaciones de crisis de conmoción interior.

Que las tarifas de alojamiento no deben comportar incrementos desproporcionados, y deben asegurar que los precios se mantengan dentro de un rango razonable y acorde a las tarifas históricas y al contexto económico actual.

Que para garantizar este contexto fáctico la entidad territorial correspondiente realizará el control tarifario, que contemple la revisión y aprobación de tarifas para redireccionar a las personas a su alojamiento.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1º. Apoyo transitorio a los prestadores de servicios turísticos. Modifíquese transitoriamente el artículo 53 de la Ley 2068 de 2020, acorde con lo establecido en el Decreto número 0062 del 24 de enero de 2025, así:

"Artículo 53. Destinación de los recursos del impuesto nacional con destino al turismo. Los ingresos fiscales de Fontur, en caso de declaratoria de estado de emergencia, conmoción interior o situación de desastre, podrán ser usados, destinados o aportados para lo siguiente:

1. Brindar auxilios, subsidios o apoyos a los prestadores de servicios turísticos afectados.

2. Recuperación de áreas afectadas en las que se desarrollen actividades de turismo.

3. Reparación de infraestructura de prestadores de servicios turísticos, tales como viviendas turísticas y alojamientos turísticos. Los prestadores de servicios turísticos beneficiados deberán contar con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo".

Artículo 2º. Descuento transitorio del impuesto sobre la renta para quienes den alojamiento gratuito a desplazados por el conflicto del Catatumbo. Las personas naturales y jurídicas que desarrollen actividades de alojamiento turístico conforme a lo dispuesto en el Decreto número 1836 de 2021, domiciliados en el departamento de Norte de Santander y que por el año gravable 2025 se encuentren obligadas a presentar declaración de renta y complementarios, tendrán derecho a un descuento en el impuesto sobre la renta y complementarios.

Este beneficio aplicará en un monto equivalente al valor comercial de habitación por noche, asegurando que los precios se mantengan dentro de un rango razonable y acorde a las tarifas históricas y al contexto económico actual, de cada noche de alojamiento gratuito proporcionada en sus instalaciones a población desplazada o afectada por el conflicto armado proveniente de la región del Catatumbo.

Para acceder a este descuento, el prestador de servicios turísticos de alojamiento no deberá haber recibido ninguna contraprestación económica por las noches de alojamiento ofrecidas gratuitamente a las víctimas.

La Superintendencia de Industria y Comercio estará facultada para verificar que los valores reportados por los contribuyentes correspondan a los precios de mercado.

Parágrafo 1º. El prestador del servicio deberá estar activo en el Registro Nacional de Turismo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Parágrafo 2º. Para garantizar los justos precios del mercado, la entidad territorial realizará la selección de los operadores turísticos de acuerdo con la revisión y aprobación de tarifas

previo al redireccionamiento de las personas para su alojamiento.

Parágrafo 3º. Para la aplicación del descuento transitorio del impuesto sobre la renta establecido en este artículo, las personas naturales y jurídicas que proporcionen alojamiento gratuito a la población desplazada deberán contar con copia del Registro Único de Víctimas (RUV) de las personas que haya alojado con ocasión de la declaratoria de conmoción interior del Decreto número 0062 del 24 de enero de 2025, junto con la factura o documento que soporte la operación del servicio de alojamiento gratuito.

Parágrafo 4º. En el evento de que el prestador de servicios turísticos no cuente con copia del RUV, podrá presentar en su defecto copia de la declaración rendida por la víctima ante el Ministerio Público o las autoridades competentes.

Parágrafo 5º. Teniendo en cuenta la dimensión de la afectación, durante el tiempo de conmoción interior se extienden los beneficios tributarios que trata el presente decreto a establecimientos de hospedaje por horas, reconociendo las oportunidades de ampliación de la oferta de infraestructura disponible para atender la emergencia.

Parágrafo 6º. El descuento tributario de que trata este decreto no podrá exceder del 50% del impuesto sobre la renta a cargo del contribuyente en el respectivo año gravable. El exceso no descontado podrá tomarse en los años gravables siguientes con la misma limitación hasta que se agote. En todo caso, el uso de este descuento no dará lugar a la devolución o compensación.

Los costos y gastos en los que se incurra para la prestación de los servicios gratuitos no serán deducibles en la determinación del impuesto sobre la renta y complementarios.

Artículo 3º. Vigencia. El presente decreto entra en vigor desde la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Gustavo Petro Urrego

El Ministro del Interior,

Juan Fernando Cristo Bustos.

La Director Técnico de la Dirección de Asuntos Económicos, Sociales y Ambientales del Ministerio de Relaciones Exteriores, encargada de las funciones del Despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores,

Adriana del Rosario Mendoza Agudelo.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Diego Alejandro Guevara Castañeda.

La Ministra de Justicia y del Derecho,

Ángela María Buitrago Ruiz.

El Ministro de Defensa Nacional,

Iván Velásquez Gómez.

La Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural,

Martha Viviana Carvajalino Villegas

El Ministro de Salud y Protección Social,

Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez.

La Ministra de Trabajo,

Gloria Inés Ramírez Ríos.

El Ministro de Minas y Energía,

Omar Andrés Camacho Morales.

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

Luis Carlos Reyes Hernández.

El Ministro de Educación Nacional,

José Daniel Rojas Medellín.

La Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible,

María Susana Muhamad González.

La Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio,

Helga María Rivas Ardila.

El Viceministro de Transformación Digital del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, encargado del Empleo del Despacho del Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,

Belfor Fabio García Henao.

La Subdirectora General de Programas y Proyectos del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, encargada del Empleo del Despacho del Ministro de Transporte,

María Fernanda Rojas Mantilla.

El Ministro de las Culturas, las artes y los Saberes,

Juan David Correa Ulloa.

La Ministra del Deporte,

Luz Cristina López Trejos.

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación, encargado de las funciones del Despacho de la Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación,

Octavio Hernando Sandoval Rozo.

La Ministra de Igualdad y Equidad,

Francia Elena Márquez Mina.

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO (E)

CÉSAR HUMBERTO CARVAJAL SANTOYO

A LA SENTENCIA C-248/25

M.P. NATALIA ÁNGEL CABO

1. La Sentencia C-248 de 2025 fue proferida en el marco del control de constitucionalidad automático de los decretos legislativos que desarrollan medidas para conjurar la crisis de orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del

Cesar, y sus efectos, a partir de la declaratoria de conmoción interior por parte del Gobierno nacional, a través del Decreto 062 de 2025.

2. El Decreto 062 de 2025 fue objeto de control automático por parte de la Corte Constitucional en Sentencia C-148 de 2025. La Corporación concluyó que el decreto declaratorio (i) es constitucional en lo que tiene que ver con el fortalecimiento de la fuerza pública, la atención humanitaria, los derechos y garantías fundamentales de la población civil y la financiación para esos propósitos; e (ii) inconstitucional en lo que se refiere a la presencia histórica del ELN, los grupos armados organizados y de delincuencia organizada, la concentración de cultivos ilícitos, las deficiencias e incumplimientos en la implementación del plan nacional integral de sustitución de cultivos (PNIS), las necesidades básicas insatisfechas de la población por insuficiencia en la política social y los daños a la infraestructura energética y vial, así como las afectaciones a las operaciones del sector de hidrocarburos.

3. La Sentencia C-148 de 2025 es una decisión especial, pues en ella la constitucionalidad no se predicó de las decisiones adoptadas por el Gobierno nacional, sino de la motivación contenida en el decreto. A la gran división entre motivos constitucionalmente aceptables e inaceptables subyace una idea que ha tomado mucha fuerza en el control reciente de los estados de excepción. Según esta premisa, en los estados de excepción son válidas solo medidas coyunturales para atender la crisis, pero no medidas estructurales, pues para estas últimas existe la normativa e institucionalidad ordinaria.

4. Por eso, la Sala Plena descartó el uso de la conmoción interior para enfrentar la violencia histórica de la región o para avanzar en el cumplimiento del PNIS ––a pesar de que el tribunal ha dictado tres sentencias en ese sentido––.

5. La distinción entre lo coyuntural y lo estructural es menos clara de lo que parece a primera vista, pues hay medidas urgentes y coyunturales que pueden diseñarse con efectos a largo plazo, así como problemas estructurales cuyos efectos inmediatos o inesperados podrían abordarse mediante medidas de excepción; y la Sentencia C-148 de 2025 dejó un margen de interpretación amplio acerca de la validez de las medidas de desarrollo, al considerar válidas aquellas de atención humanitaria y las de protección de derechos de la población civil. Por estas razones, el estudio de conexidad de los decretos de desarrollo de la conmoción interior no es de carácter mecánico.

6. La crisis de la región cobijada por la conmoción interior, en lo que tiene que ver con los derechos humanos, se caracteriza, entre otras cosas, por un aumento inusitado de los desplazamientos forzados y la aparición del confinamiento en los repertorios de violencia de los actores armados. Ambos fenómenos afectan intensamente la movilidad y la libertad humanas, y producen a su paso otras violaciones de derechos humanos y al derecho internacional humanitario. Asesinatos, amenazas, violaciones, torturas, despojo y desarraigo; en el caso de los confinamientos, pueden hacer inaccesibles los alimentos y el agua.

7. El Decreto 117 de 2025 establecía dos medidas concretas de apoyo económico a los operadores hoteleros. Una, concebida como una compensación, y la otra, pensada como un alivio tributario. La Sala plena consideró válida la segunda e inconstitucional la primera. Estimo, sin embargo, que dada la unidad de propósitos y la similitud de las medidas (apoyos económicos a operadores turísticos) ambas debieron tener el mismo trato.

8. Estas medidas reflejan un enfoque acerca del manejo de la crisis humanitaria en la zona de la conmoción interior. Debido a los crímenes que ocurren en la región, se percibe una grave afectación a la movilidad humana. Por ello, los operadores turísticos que dan alojamiento a las personas afectadas están asumiendo una carga inspirada en la solidaridad social que, por una parte redunda en beneficio de la dignidad de las víctimas y,

por otra, les genera costos. Estos últimos se suman al descenso radical de la ocupación de los hoteles, derivado también de la agravación de la crisis de orden público en la región. Por ello, las medidas resultan adecuadas para compensar esta actitud altruista.

9. Ambas medidas, en el contexto descrito, pueden encuadrarse en la finalidad de proteger los derechos de la población civil, y, en especial, en la asistencia humanitaria. El argumento según el cual no se trata de un apoyo directo a la población víctima no resulta adecuado, pues nada prohíbe un apoyo indirecto a los operadores turísticos que están asumiendo tareas que propenden por beneficiar a las víctimas directas y que, en principio, corresponden al Estado. La decisión mayoritaria, en efecto, declaró la validez de la exención tributaria para los operadores hoteleros apoyaron a la población víctima.

10. En los párrafos que siguen me referiré, con más detalle, a las razones técnicas y normativas que confirman esta posición inicial.

Sobre el decreto analizado y el contenido de la Sentencia C-248 de 2025

11. El Decreto Legislativo 117 de 2025 previó tres medidas a favor de los operadores turísticos en el marco de la conmoción interior declarada en la región de El Catatumbo. Así, en el artículo primero, previó ampliar la destinación de los ingresos fiscales del fondo de turismo (FONTUR) para brindar apoyos económicos a los operadores de servicios turísticos en situaciones de conmoción interior; y, en el segundo, crear un beneficio tributario a favor de los prestadores de servicios de turismo, consistente en un descuento transitorio del impuesto sobre la renta. La particularidad de estas medidas es que solo la segunda – aquella de contenido tributario- mencionaba de manera expresa que el beneficio se concedería en la medida en que los operadores turísticos hubiesen dado alojamiento a población víctima de la crisis humanitaria y de violencia de la región.

12. En la Sentencia C-248 de 2025, la Corte declaró: (i) la inconstitucionalidad del artículo primero ––destinación de recursos del FONTUR––, pues estimó que este no guardaba una relación de conexidad con las finalidades válidas de la declaratoria de conmoción interior[120]; y (ii) la validez de la exención tributaria prevista en el segundo artículo, bajo el entendido de que el beneficio se extendería a sujetos que hayan dado alojamiento a población víctima[121].

13. Para la Sala, la exención tributaria tiene relación con la crisis humanitaria y de violencia del Catatumbo, pues compensa a los operadores hoteleros que hospedaron a la población víctima de desplazamiento, confinamiento y otras situaciones relacionadas con la crisis humanitaria, a través de un mecanismo idóneo, como el alivio en sus obligaciones tributarias. En cambio, la primera medida no guardaría conexidad con aquellas áreas que se consideraron válidas en la motivación del decreto que declaró la conmoción interior. En breve, dijo que la primera medida solo favorecía a privados e implicaba la modificación en la destinación de los recursos de FONTUR, definida por el legislador ordinario.

14. La posición mayoritaria se basó en el siguiente argumento: (i) los recursos del FONTUR mantendrían su propósito original de promover el turismo, pues no se modificaron las normas que definen su objeto; (ii) tampoco se estableció una previsión normativa en el Decreto que permita entender la inversión de recursos del fondo de turismo en para reparar la infraestructura de viviendas y alojamientos turísticos se circunscribe a las destinadas a atender la crisis humanitaria; y (iii) el Decreto 117 de 2025 reconoce que existe una infraestructura hotelera con capacidad para atender a la población desplazada.

15. Si bien comparto el análisis de constitucionalidad del artículo 2º del Decreto 117 (la exención o alivio tributario), bajo los condicionamientos impuestos por la Sala, disiento del examen realizado sobre el artículo 1 del mismo instrumento, en el sentido de que no es una norma que guarde conexidad con las medidas válidas en la declaratoria de la conmoción. El artículo 1º, mencionado, habilitaba un alivio económico a operadores

turísticos privados afectados por la conmoción interior. Si bien, a diferencia de lo que sucedía con el artículo 2 no se condicionaba expresamente la validez de esta medida a que se tratara de aquellos operadores que brindaron apoyo a las víctimas, este era un alcance que podría haber sido fijado por la Sala a través de una decisión interpretativa. Es claro que, en el contexto del escalamiento de la violencia en el Catatumbo, estos operadores turísticos se convirtieron en actores capaces de contribuir en la garantía de los derechos fundamentales. Esa medida, entonces se relacionaba con la atención humanitaria.

16. Para justificar esta afirmación, hablaré ahora sobre (i) las razones por las que sí era posible considerar que el cambio de destinación de los recursos del FONTUR encajaba dentro de las finalidades válidas de la declaratoria de conmoción interior, según la Sentencia C-148 de 2025; (ii) las razones por las cuales no era posible modificar la destinación del FONTUR como se considera en la Sentencia C-248 de 2025 y (iii) el hecho de que esta medida ya fue prevista para otras situaciones de crisis, lo que debió contribuir a considerarla razonable en el contexto del Decreto 062 de 2025.

a. El cambio de destinación de las rentas del FONTUR como una medida que garantiza la asistencia humanitaria

17. El artículo 1 del Decreto 117 de 2025 debió haber sido declarado exequible ––de manera condicionada–– porque la modificación en la destinación de las rentas del FONTUR sí materializaba una faceta de la asistencia humanitaria, una de las hipótesis comprendida dentro de la motivación válida del Decreto 062 de 2025, según la Sentencia C-148 de 2025.[122]

18. Apoyar con recursos del FONTUR a operadores turísticos afectados con la conmoción interior del Catatumbo no se traduce en un fortalecimiento de la fuerza pública, ni en la protección de los derechos de la población, ni tampoco en una medida dirigida a

obtener ingresos para atender esta situación excepcional. De allí, podría derivarse, como lo hace la Sentencia C-248 de 2025, que la citada medida no satisface ninguna de las finalidades avaladas por la Corte en la Sentencia C-148 de la misma anualidad.

20. La relación entre esta norma y la atención humanitaria consiste en que el cambio en la destinación de las rentas del FONTUR con el fin de apoyar a los operadores turísticos permitiría que estos mejoraran su infraestructura, usada para atender a la población confinada o desplazada en el Catatumbo y demás zonas cobijadas por la conmoción interior. La medida adoptada en esta disposición tenía la potencialidad de brindar mayores garantías en la atención humanitaria.

21. El estado de conmoción interior adoptado mediante el Decreto 062 de 2025 debe ser leído en el contexto de la crisis de violencia desatada en los últimos meses en el Catatumbo y una de las particularidades de esta situación es el uso del confinamiento por parte de los actores armados. En el trámite de constitucionalidad, la presidencia de la República indicó que, a 28 de enero de 2025, 28.549 personas se encontraban en esa situación; y, en el primer resolutivo de la Sentencia C-148 de 2025 la propia Corte resalto que los confinamientos masivos son una de las causas legítimas para la declaratoria del estado de excepción.

22. La situación de agravamiento del conflicto armado en el Catatumbo pudo afectar la infraestructura hotelera, de modo que estos operadores no estarían en plenas condiciones para garantizar la seguridad, dignidad e integridad de las personas a las que se les brindará alojamiento. Por lo tanto, estimo plausible asumir que muchos se vieron afectados por la crisis.

23. Dentro de este contexto, los hoteles de los diferentes operadores turísticos que dieron alojamiento a población víctima o afectada por la crisis, a pesar de ser actores privados, asumieron un papel importante en la atención de la crisis humanitaria y, por lo tanto, los subsidios y auxilios económicos para ellos podrían contribuir a la adecuación de la infraestructura, no solo para el giro de sus negocios, sino también para cumplir con la misión ya descrita, dando un alojamiento digno a las víctimas. Por lo tanto, la medida sí guardaba relación con la atención de la crisis humanitaria.

24. La anterior conclusión se basa también en la motivación expuesta por el Gobierno nacional sobre el Decreto 117 de 2025. Por ejemplo, en los considerandos de este decreto se menciona que resultaba importante que las "instalaciones puedan operar de manera sostenible y responsable durante este periodo crítico", y destacó que "la ocupación de hoteles por desplazados genera una mayor demanda de servicios básicos, como agua, electricidad y atención médica. Esto puede sobrecargar las infraestructuras locales y requerir una respuesta coordinada entre el sector turístico y las autoridades locales para garantizar que los desplazados reciban los servicios necesarios, razón por la cual, al habilitar recursos que permitan auxilios, se podrá garantizar una mayor respuesta efectiva al estado de conmoción interior."

25. Como lo hizo con el artículo 2º, la Sala Plena pudo emitir una decisión interpretativa, condicionando el alcance del artículo 1 del Decreto 117 de 2025, en el sentido de que los apoyos y subsidios allí previstos debían ser entregados a los operadores turísticos que hubiesen prestado alojamiento a las personas confinadas o desplazadas con ocasión al estado de conmoción interior establecido mediante el Decreto legislativo 62 de 2025.

b. El cambio de destinación de las rentas del FONTUR también debió cobijar a las victimas

26. Por otra parte, en la Sentencia C-248 de 2025 se reprocha que el Gobierno

Nacional no haya cambiado el propósito inicial de las rentas del FONTUR con el ánimo de dirigirlas a las víctimas de la conmoción. Al no hacerlo ––siguiendo el argumento–– el artículo 1º del Decreto 117 de 2025 conserva como destinatarios de los alivios económicos a los operadores turísticos, sin ampliar o modificar su cobertura para cobijar a las víctimas.

27. Esta conclusión, sin embargo, enfrenta dos objeciones. Primero, asume como posición definitiva que los operadores turísticos no podrían bajo ningún punto de vista tener la condición de víctimas, lo que puede no ser cierto en un contexto como el que dio lugar a la declaratoria de conmoción interior; y, segundo, no es claro a cuál tributo hace referencia la Sala al hablar del primer inciso del artículo 1 del Decreto 117 de 2025 cuando se refiere al "Impuesto nacional con destino al turismo". Podría interpretarse que se trata de la Contribución Parafiscal para la Promoción, Sostenibilidad y Competitividad del Turismo, un gravamen creado por el artículo 40 de la Ley 300 de 1996[124], modificado por el artículo 34[125] de la Ley 2068 de 2020[126] con destino a la promoción, sostenibilidad y competitividad del turismo y cuyos ingresos son destinados en beneficio del mismo sector y administrados por FONTUR[127].

28. De ser así, no cabría exigir como presupuesto de validez de la norma analizada que se hubieran modificado "las normas que establecen que el objeto primordial de dicho patrimonio autónomo" (párrafo 78), debido a la prohibición de modificar la destinación de las rentas parafiscales[128]. Esta prohibición, por cierto, ha sido mencionada por la jurisprudencia de la Corte también en contextos de excepción (Sentencias C-153 de 2020[129] y C-408 de 2020)[130].

c. El cambio de destinación de rentas del FONTUR ya fue previsto para otras situaciones de crisis, ameritando por ello un análisis más flexible

29. Finalmente, considero importante subrayar que la medida adoptada en el artículo

1 del Decreto legislativo 117 de 2025, consistía en realidad en la ampliación de una posibilidad que ya estaba regulada en la legislación ordinaria para los estados de emergencia o la situación de desastre. En efecto, el principal cambio incluido por la disposición analizada consistía en la adición de las palabras “conmoción interior”; pues el artículo 53 de la Ley 2068 de 2020, desde su redacción original, ya preveía una regla para garantizar la protección de los operadores turísticos que se vieran afectados por estados de anormalidad.

30. Luego, no se trata de una medida completamente novedosa que suponga una modificación en el destino de unas rentas en atención a que ya estaba previsto por el ordenamiento. Lo que buscaba el artículo 1 analizado era la extensión de esta regla a un estado de excepción en particular, el de conmoción interior. Esto ameritaba que la Sala Plena realizara un examen de constitucionalidad menos intenso de las facultades legislativas extraordinarias, debido a que si el legislador ha considerado que esta medida es apta en ciertas situaciones de excepción, podría considerarse razonable la extensión de este tipo de medidas a un estado de emergencia donde, en efecto, los operadores turísticos asumieron las cargas descritas.

Aclaración final

31. Comparto la posición general de la Sala Plena de la Corte Constitucional, en el sentido de realizar un control de constitucional estricto sobre la declaración de estados de excepción y las normas que se dictan bajo el amparo de esa declaración. En efecto, un rasgo notable de la Constitución de 1991 es la limitación de la excepcionalidad al funcionamiento ordinario de las instituciones. Para evitar limitaciones abusivas a los derechos y libertades, evitar la concentración de poder y preservar el sistema republicano de gobierno.

32. Sin embargo, una vez la Sala Plena ha decidido que se satisfacen los

presupuestos para hacer uso de la excepción y establece el marco constitucional de las medidas a adoptar, el carácter estricto del control se vierte en los diez juicios que, en realidad se dirigen a evaluar la insuficiencia de las instituciones ordinarias, la relación de las medidas con la crisis, su proporcionalidad y la preservación de los derechos fundamentales.

33. En este caso, así como una exención tributaria resultaba apta para compensar las cargas excepcionales asumidas por privados en la atención de población víctima, también un apoyo económico derivado de recursos para el fomento al turismo podría considerarse válido, siempre que se demostrara, en el momento de ejecución de la medida, que el beneficiario contribuyó en la atención a las víctimas.

CÉSAR HUMBERTO CARVAJAL SANTOYO

Magistrado (e)

[1] "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia".

[2] Concretamente, la magistrada sustanciadora formuló a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República los siguientes cuestionamientos: "1. Explique la finalidad de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 117 de 2025 frente a los fundamentos de la declaratoria del estado de conmoción interior. En particular, señale cómo las medidas definidas en el decreto bajo examen están dirigidas a conjurar el fundamento de la conmoción. 2. Explique las razones fácticas y jurídicas que acreditan el presupuesto de necesidad de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 117 del 30 de enero de 2025. En particular, exponga las razones por las que la modificación del artículo 53 de la Ley 2068 de 2020 y el estímulo tributario para el alojamiento gratuito de víctimas de desplazamiento forzado son necesarias. 3. Identifique e individualice las atribuciones, herramientas o

mecanismos ordinarios -legales, administrativos y presupuestales- con los que cuenta el Gobierno Nacional para garantizar la atención humanitaria a la población desplazada. 4. Explique cuál es el ámbito temporal del beneficio tributario otorgado a los operadores turísticos en contraprestación del alojamiento gratuito de víctimas de desplazamiento. En particular, si (i) hay una estimación sobre el término máximo del alojamiento gratuito que se promueve con el beneficio tributario y (ii) si hay un término máximo o límite de noches que los prestadores de los servicios podrán descontar del impuesto al cargo. 5. Explique la articulación de estas medidas con la oferta institucional existente para la atención de situaciones de desplazamiento forzado. Describa con precisión la oferta estatal vigente, incluyendo los datos de las entidades territoriales receptoras, para el otorgamiento de la atención humanitaria inmediata de las víctimas de desplazamiento forzado. 6. Explique cómo estas medidas se articulan con las competencias de las autoridades territoriales y los demás componentes que integran la atención humanitaria inmediata. En concreto, explique cómo se articula esta medida con otras acciones para (i) la garantía de otros componentes de la atención humanitaria inmediata, particularmente los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio, mientras se realiza el trámite de inscripción en el Registro Único de Víctimas. Igualmente, explique cómo en esta medida se articulan (ii) las competencias y obligaciones de las entidades territoriales receptoras en la fase de atención inmediata; y (iii) la definición de estrategias masivas de alimentación y alojamiento por parte de las entidades territoriales que garanticen el acceso de la población a estos componentes. 7. Explicite los costos totales o proyección del costo de la medida relacionada con el beneficio tributario".

[3] La magistrada sustanciadora invitó a participar a: (i) las facultades de Derecho de las Universidades Nacional, Los Andes, el Rosario, Javeriana, Externado de Colombia, Libre seccional Bogotá y Cúcuta, Santo Tomás; (ii) la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas OCHA; (iii) la Agencia de la ONU para los Refugiados ACNUR; (iv) la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES; (v) el Instituto Colombiano de Derecho Tributario; (vi) la Asociación Campesina del Catatumbo (Ascamcat), (vii) el Comité de Integración Social del Catatumbo (Cisca), (viii) la Asociación de Municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar (Asomunicipios), (ix) el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR),(x) Dejusticia, (xi) la Federación Colombiana de Municipios, (xii) el Colectivo de Abogados 'José Alvear Restrepo' (CAJAR), (xiii) la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) y (xiv) la Asociación Hotelera y Turística de Colombia.

[4] https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=99287.

[6] “Por [la] cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones”.

[7] De acuerdo con las cifras del Comité de Justicia Transicional.

[8] Aunque este ciudadano no lo manifestó expresamente, del contenido de su intervención se entiende que se encuentra a favor de la inexequibilidad del decreto examinado ya que considera que no se cumplen todos los requisitos de validez formal y material.

[9] El Decreto en mención precisó que la región del Catatumbo está conformada por los municipios de Ocaña, Ábrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y por los territorios indígenas de los resguardos Motilón Barí y Catalaura La Gabarra.

[10] https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado-14—Abril-29-de-2025.

[11] Sentencia C-441 de 2023.

[12] La Sentencia C-148 de 2003, por ejemplo, revisó la constitucionalidad de un decreto legislativo de desarrollo de un estado de conmoción interior, mediante el cual el Gobierno adicionó los presupuestos del Ministerio de Defensa Nacional y de la Policía Nacional con la finalidad de hacer frente a la grave perturbación del orden público que para ese entonces aquejaba al país. En esa oportunidad, la Corte declaró la inexequibilidad de unas partidas destinadas al mantenimiento de instalaciones de la fuerza pública, toda vez que ese gasto no se relacionaba con la situación fáctica que dio lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corporación consideró que tales erogaciones debían atenderse con cargo a los recursos ordinarios, más cuando no se puso de presente ningún plan especial de emergencia que justificara ordenar el gasto en el marco del estado de excepción. La Sentencia reafirmó que “en los decretos legislativos de modificación del presupuesto se torn[a] imperativo que cada una de las partidas esté directa y específicamente orientada a conjurar las causas de la perturbación pues tal es una exigencia de los criterios constitucionales que regulan la destinación de partidas en el estado de conmoción interior”.

[13] Según la jurisprudencia de esta Corporación (Sentencia C-685 de 1996), el principio de

legalidad del gasto constituye “uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales”, en cuya virtud “corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana de gobierno” (Ibidem). En este mismo sentido, sentencias C-772 de 1998, C-442 de 2001, C-985 de 2006, C-747 de 2011, C-380 de 2019, C-351 de 2020, entre otras.

[14]“Por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones”.

[15]“Por la cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones”.

[16] Ley 300 de 1996, artículo 43, modificado por el artículo 10 de la Ley 1101 de 2006 “por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 – Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones”.

[17] Ibid.

[18] https://fontur.com.co/.

[19] En su intervención el MINCIT señaló que “[E]s posible considerar que las medidas del Decreto 117 de 2025 están directamente relacionadas con la crisis en el Catatumbo, ya que buscan reducir el impacto negativo en el sector turístico y atender a la población desplazada…|| (…) La crisis ha desincentivado el turismo, reduciendo la ocupación hotelera y afectando sectores como el transporte, la gastronomía y el entretenimiento. || Se requiere una ampliación de recursos fiscales para atender la crisis humanitaria, garantizar refugio a los desplazados y responder a la emergencia social y económica en la región. || Teniendo en cuenta las motivaciones del decreto bajo examen, es claro que las medidas que buscan destinar recursos de FONTUR a la atención de la población desplazada y aquellas que ofrecen beneficios fiscales a quienes den alojamiento gratuito a desplazados por el conflicto del Catatumbo se encuentran en conexidad con los fines concretos especificados en el propio Decreto 117 de 2025. || Ciertamente, en la medida en que el decreto logre dinamizar el sector turístico, al tiempo que materialice el alojamiento de la población desplazada, las medidas estarían encaminadas a solucionar la problemática que enfrenta este sector económico y que fueron la motivación del Decreto 62 de 2025 y del Decreto 117 del mismo

año". En: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=103018, Pp. 10-12. Énfasis añadido.

[20] El FONTUR indicó que "el Decreto ofrece un apoyo transitorio a los prestadores de servicios turísticos, ordenando que los ingresos provenientes del impuesto al turismo sean destinados a (i) brindar auxilios, subsidios o apoyos a los prestadores de servicios turísticos afectados, (ii) recuperar áreas afectadas en las que se desarrollen actividades de turismo y (iii) reparar infraestructura de prestadores de servicios turísticos, esto siempre y cuando, los beneficiarios cuenten con la inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo. || Con estas medidas tomadas por el Gobierno Nacional a través del decreto legislativo bajo estudio, se logra responder e incentivar, dentro del marco de las posibilidades del Estado Social de Derecho, entre quienes tienen la posibilidad de brindar seguridad a los desplazados, proveer transitoriamente bienestar y en suma preservar empleos en uno de los sectores de la economía más afectados, cual es el turístico de la región, preservando y mitigando el impacto económico negativo de la crisis". En: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=102638, P. 5. Énfasis añadido.

[21] Énfasis añadido.

[22] Sentencia C-216 de 2011, por medio de la cual la Sala Plena declaró la inexequibilidad del Decreto Legislativo 020 de 2011, por medio del cual se declaró un segundo estado de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública, por hechos relacionados el fenómeno de La Niña acaecido en el año 2011. También se puede analizar la providencia C-802 de 2002 que declaró la exequibilidad del artículo 1 y exequibilidad condicionada del artículo 2 del Decreto 1837 de 2002, a través del cual se declaró el estado de conmoción interior por perturbación del orden público, originada en hechos como violaciones al derecho internacional humanitario y delitos de lesa humanidad, actos de terrorismo, etc.

[23] Sentencia C-939 de 2002, citada en la sentencia C-145 de 2020. En esa oportunidad, la Sala Plena declaró la inexequibilidad de un decreto expedido con base en el Decreto Legislativo 1837 de 2002 por medio del cual se declaró el estado de conmoción interior por perturbación del orden público.

[24] En contraposición con el artículo 121 de la Constitución Política de la República de 1886 que no calificaba la intensidad de la perturbación.

[25] Corte Constitucional, Sentencias C-256 de 2020 y C-070 de 2009. En el mismo sentido ver Loveman Brian, The Constitution of Tyranny. Regimes of Exception in Spanish America, University Press of Pittsburgh, 1993.

[26] Corte Constitucional, Sentencia C-256 de 2020.

[27]Corte Constitucional, Sentencias C-466 de 2017 y 070 de 2009.

[28]El paro petrolero en Barrancabermeja en 1963 llevó al Gobierno a declarar el estado de sitio en Santander mediante los decretos 1137 y 1138, y a nombrar un jefe militar para controlar la región. Luego, el Decreto 1187 levantó la medida. En 1965, los decretos 1288 y 1290 extendieron el estado de sitio a todo el país. Otros decretos como el 1530, 1709, 1866, 2494 y 2395 de 1968 ampliaron el poder ejecutivo en justicia, educación, comercio y salud, estableciendo una normativa que unía legalidad y excepción.

[29] Por ejemplo, los decretos 16962 de 2019 y 17352 de 1920 estuvieron dirigidos a responder a la huelga y el auge del sindicalismo entre los trabajadores. Incluso, el Decreto 707 de 1927 otorgó facultades a la policía para disolver reuniones, establecer el empadronamiento y restringir el porte de armas. No se puede olvidar que el Decreto 1 de 1928 declaró turbado el orden público e impuso como autoridad en la Providencia de Santa Martha a un militar, con el fin de atender el conflicto laboral entre los trabajadores y la empresa United Fruit Company, lo que derivó en el nefasto episodio de la masacre de las Bananeras.

[30] En los años 80, el estado de sitio se volvió permanente. El Gobierno lo usó para enfrentar la crisis institucional, el aumento de la violencia y el narcotráfico, y las presiones internacionales en derechos humanos. Los decretos 615, 666, 667, 668, 669, 651, 747, 1038, 1039, 1042, 1056, 1057, 1061, 1071, 1290 y 2669 de 1984 sirvieron para controlar la protesta, limitar garantías procesales, restringir el comercio, intervenir en medios y militarizar funciones civiles.

[31] El estado de sitio y sus decretos de control social permitieron allanar el camino para el

Frente Nacional. el Decreto 321 de 1958 declaró turbado el orden público en departamentos como Caldas, Cauca, Huila, Tolima y Valle del Cauca, bajo el pretexto de restablecer la tranquilidad, pero realmente limitó libertades bajo una lógica de excepción. Esta situación se prolongó con decretos como el 1 de 1959 y el 10 de 1961, culminando con el levantamiento parcial del estado de sitio el 31 de diciembre de 1961 mediante el Decreto 20 de ese año.

[32] Corte Constitucional, Sentencias C-256 de 2020, C-466 de 2017, C-216 de 2011, C-135 de 2009 y C-802 de 2002.

[33] Corte Constitucional, Sentencia C-802 de 2002.

[34] Asamblea Nacional Constituyente, Gaceta Constitucional, No. 16, del 5 de marzo de 1991, p. 6.

[35] Asamblea Nacional Constituyente, Gaceta Constitucional, No 67, mayo 4 de 1991, Informe – Ponencia, “El estado de sitio y la emergencia económica”, p. 10.

[36] Ibid., en particular Constituyentes Alfredo Vázquez Carrizosa y José Matías Ortiz, p. 11. En el mismo sentido, Asamblea Nacional Constituyente, Sesión Plenaria del 20 May de 1991, p. 64.

[37] Asamblea Nacional Constituyente, Sesión Plenaria del 21 May de 1991, p. 111.

[38] Op.cit.

[39] Corte Constitucional, Sentencia C-802 de 2002.

[40] Corte Constitucional, Sentencia C-205 de 2020.

[41] Desde el inicio de su jurisprudencia, la Corte ha estimado que se acredita el cumplimiento de esta exigencia incluso cuando el decreto cuenta con la firma de funcionarios encargados de funciones ministeriales (Sentencias C-033 de 1993, C-059 de 1993, C-073 de 1993, C-134 de 1993, C-416 de 1993, C-464 de 1993, C-008 de 2003, C-876 de 2002, C-939 de 2002, C-1007 de 2002, C-148 de 2003 y C-149 de 2003).

[42] Sentencias C-135 de 1996, C-940 de 2002, C-947 de 2002, C-1024 de 2002, C-008 de 2003, C-122 de 2003, C-148 de 2003 y C-149 de 2003.

[43] Sentencia C-947 de 2002.

[44] Ibid.

[45] Artículo 10 de la LEEE.

[46] Artículo 11 de la LEEE.

[47] Artículo 13 de la LEEE.

[48] Artículo 14 de la LEEE.

[49] Artículo 12 de la LEEE.

[50] El cual se deriva de las prohibiciones del artículo 15 de la LEEE, en el que se establece que: "En los Estados de Excepción de acuerdo con la Constitución, no se podrá: a) Suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales; b) Interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; c) Suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento."

[51]Mediante el Decreto 3929 de 2008, el cual sustentó la grave perturbación del orden público en el cese de actividades de los empleados y funcionarios judiciales La sentencia C-070 de 2009 declaró inexequible dicho decreto, tras concluir que la declaratoria del estado de conmoción había sido arbitraria. Así, en la declaratoria del estado excepción se había fundado en una simple afirmación sobre la insuficiencia de los poderes de policía para superar la grave perturbación del orden público.

[52] Al respecto, se pueden consultar las sentencias C-004 de 1992, C-447 de 1992, C-366 de 1994, C-122 de 1997, C-122 de 1999, C-216 de 1999, C-135 de 2009, C-254 de 2009, C-252 de 2010, C-843 de 2010, C-156 de 2011, C-126 de 2011, C-670 de 2015, C-386 de 2017, C-145 de 2020, C-307 de 2020 y C-383 de 2023.

[53] La jurisprudencia constitucional ha señalado que las reglas aplicables a las facultades de excepción "cobran especial vigor cuando se trata del Estado de Conmoción Interior, si se tiene en cuenta que uno de los objetivos prioritarios de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 consistió precisamente en establecer claras barreras al uso desmedido de las

atribuciones extraordinarias que venían ejerciendo los gobiernos durante la vigencia del artículo 121 de la Carta Política anterior" (Sentencia C-136 de 1996).

[54] Este alcance del juicio se deriva de la sentencia C-205 de 2020; del principio de finalidad, consagrado en los artículos 213 de la Constitución y 10 de la LEEE y de la mayoría de sentencias de la Corte sobre decretos de desarrollo atados al estado de conmoción interior, en las que limitó su análisis a determinar si las medidas de desarrollo estaban directa y específicamente dirigidas a conjurar las causas de la perturbación o a impedir la propagación de sus efectos (sentencias C-135 de 1996, C-876 de 2002, C-1024 de 2002, C-947 de 2002, entre otras).

[55] Este juicio se desprende de lo previsto en los artículos 214 de la Constitución y 36 de la LEEE, y se menciona expresamente desde las primeras sentencias que ejercieron el control de constitucionalidad sobre los decretos de desarrollo dictados en el marco de estados de conmoción interior (C-557 de 1992, C-136 de 1996, C-876 de y C-947 de 2002, entre otras).

[56] La Corte ha evaluado un requisito de motivación como parte de los elementos formales de los decretos legislativos de desarrollo. Este se cumple cuando existe una argumentación general sobre el decreto, y se deriva de las disposiciones generales de la LEEE, en particular de su artículo 8.

[58] El juicio de intangibilidad tiene fundamento en el artículo 4 de la LEEE que contiene una lista de derechos fundamentales intangibles, es decir, aquellos que tienen un carácter "intocable" durante los estados de excepción. Su intangibilidad se desprende de los tratados de derechos humanos que los reconocen e indican que no pueden ser limitados en los estados de excepción. Estos tratados se incorporan al bloque de constitucionalidad en virtud del 93 de la Carta.

[59] El juicio de no contradicción específica no se menciona, de forma expresa, en las sentencias que examinaron decretos de desarrollo en el marco del estado de conmoción interior. La presentación de este juicio específico se incluye metodológicamente en el examen de los decretos proferidos en los estados de emergencia.

[60] El fundamento de este juicio es el artículo 213 de la Constitución, según el cual: "Los

decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público" y el artículo 12 de la LEEE.

[61] Sentencia C-136 de 1996.

[62] Sentencia C-135 de 1996.

[63] El artículo 11 LEEE establece que "[l] los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente".

[64] En relación con el alcance de este juicio, debe tenerse en cuenta que habitualmente la Corte ha entendido que la necesidad fáctica consiste en verificar que las medidas sean indispensables para superar la crisis o impedir la extensión de sus efectos. No obstante, la Corte parece haber flexibilizado este requisito cuando se trata de emergencias, pues en estos casos lo que ha que la medida permita superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos. Adicionalmente, algunas sentencias han señalado que este requisito le impone al Gobierno nacional la carga de justificar adecuadamente la necesidad de la medida, mientras que otras han considerado que la necesidad no solo se acredita con la insuficiencia de los mecanismos ordinarios para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos, sino también con el hecho de que las medidas objeto de control estén exclusivamente destinadas a tal fin. Dado que el examen de constitucionalidad de los decretos expedidos al amparo de una conmoción interior es más estricto que el de aquellos expedidos en una emergencia, la Corte adoptará la versión más rígida de este juicio.

[65] El art. 13 LEEE señala que "[l]as medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar".

[66] El art. 14 LEEE concretó este requisito en la prohibición de adoptar medidas que generen tratos diferenciados basados en criterios sospechosos. Sin embargo, al examinar decretos legislativos expedidos tanto en conmoción interior[66] como en emergencias económicas, la Corte ha considerado que la prohibición abarca cualquier trato desigual injustificado, esté o no fundado en criterios sospechosos. Sentencia C-940 de 2002, C-136 de

2009 y C-205 de 2020.

[67] Reporte del RUV disponible en la página web de la UARIV con corte a a 30 de abril de 2025.

[68] Artículos 47, 62 y ss de la Ley 1448 de 2011.

[69] Artículo 63 de la Ley 1448 de 2011.

[70] Artículo 156 de la Ley 1448 de 2011.

[71] Artículo 64 de la Ley 1448 de 2011. Por su parte, la Resolución 097 de 2022 de la UARIV establece los criterios, mecanismos y requisitos en virtud de los cuales la Unidad para las Víctimas dará aplicación a los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, en materia de ayuda y atención humanitaria en inmediatez, atención de emergencias y crisis humanitarias.

[72] Artículo 65 de la Ley 1448 de 2011.

[73] De acuerdo con lo previsto en el parágrafo 1º del artículo 47 de la Ley 1448 de 2011.

[74] Algunos organismos nacionales e internacionales han identificado parámetros guía en materia de asentamientos temporales. Por ejemplo, el Manual Esfera, Producto del Proyecto Esfera creado en 1997, liderado por organizaciones gubernamentales, la Cruz Roja y la Media Luna Roja, aborda criterios prácticos encaminados al diseño de los albergues, el abastecimiento de agua, el saneamiento y la promoción de higiene. encaminados a aliviar el sufrimiento humano causado por los conflictos.

[75] Así lo ha reconocido en las sentencias C-876 de 2002.

[76] El cual se deriva principalmente de los artículos 338 y 345 de la Carta Política.

[77] Así lo reconoció la sentencia C-174 de 1994 en el control previo de constitucionalidad de la LEEE, particularmente al abordar la facultad prevista en el literal l del artículo 38 de la LEEE.

[78] Sentencias C.083 de 1993, C-136 de 1999, C-876 de 2002, C-517 de 2017.

[79] Sentencia C-876 de 2002,

[80] Sentencia C-876 de 2002

[81] Artículo 363 de la Constitución Política.

[82] Artículo 338 de la Constitución Política.

[83] Sentencias C-876 de 2002, C-517 de 2017, C-325 de 2020

[84] Sentencia C-876 de 2002.

[85] Ver, por ejemplo, Decreto 4825 de 2010 examinado en la sentencia C-243 de 2011.

[86] Decreto legislativo 2694 de 2010 examinado en la sentencia C-884 de 2010; Decreto 2799 de 2010 examinado en la sentencia C-911 de 2010; Decreto 3148 de 2010 examinado en la sentencia C-912 de 2010; Decreto 1818 de 2015 examinado en la sentencia C-701 de 2015; Decreto 731 de 2017 controlado en la sentencia C-517 de 2017; Decreto 438 de 2020 examinado en la sentencia C-159 de 2020, entre otras.

[87] Decreto legislativo 258 de 1999 examinado en la sentencia C-327 de 1999; Decreto

[88] Sentencias C-325 de 2020 y C-911 de 2010.

[89] Ver, por ejemplo, los Decretos Legislativos 401 de 2020 y 535 de 2020.

[90] Ver, por ejemplo, los Decretos Legislativos 435 de 2020, 520 de 2020, 655 de 2020.

[91] Por ejemplo, Decreto Legislativo 062 de 2025 “Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”.

[92] Así lo dispuso el Gobierno nacional en el Decreto 62 de 2025 que declaró el estado de conmoción interior.

[93] Esto es, los municipios de Ábrego, Arboledas, Bochalerma, Bucarasica, Cáchira, Cacota, Chinacota, Chitagá, Convención, San José de Cúcuta, Cucutilla, Durania, El Carmen, El Tarra, El Zulia, Gramalote, Hacarí, Herrán, La Esperanza, La Playa, Labateca, Los Patios, Lourdes,

Mutiscua, Ocaña, Pamplona, Pamplonita, Puerto Santander, Ragonvalia, Salazar de las Palmas, San Calixto, San Cayetano, Santiago, Sardinata, Santo Domingo de Silos, Teorama, Tibú, Toledo, Villacaro y Villa del Rosario. En: https://www.nortedesantander.gov.co/#/gobernacion/pagina/nuestro-departamento.

[94] Conforme a lo dispuesto en el Decreto 1836 de 2021.

[95] Igualmente, se hizo referencia a los efectos de la alteración del orden público en el sector turismo y el impacto económico en este sector. Sin embargo, estas circunstancias no serán objeto de examen, pues corresponden a la finalidad declarada inconstitucional en el juicio de finalidad.

[96] En las consideraciones 14 y 15 de la parte motiva del Decreto 117 de 2025 se describe el impacto de la situación de orden público en la actividad turística. Sin embargo, esa motivación se consideró inconstitucional en el juicio de finalidad. En consecuencia, no se incluye en el examen de la motivación suficiente.

[97]Estos son el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia, los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus, y las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos".

[98]De acuerdo con lo señalado en el Decreto 62 de 2025 esta región comprende los municipios de Ocaña, Ábrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, así como por los territorios indígenas de los resguardos Motilón Barí y Catalaura La Gabarra, donde habita el pueblo Barí.

[99] Por ejemplo, en las Sentencias C-517 de 2017 y C-327 de 1999.

[100] En ese sentido, ver por ejemplo las sentencias: C-169 de 2020, C-325 de 2020, C-884 de 2010, C-911 de 2010, C-701 de 2015, C-159 de 2020, C-351 de 2020.

[101]Así, en la sentencia C-517 de 2017 se examinaron medidas tributarias como la exención transitoria de IVA para determinados productos comercializados en la ciudad de Mocoa y para insumos adquiridos por las Fuerzas Militares cuyo destino sea dicho municipio, el tratamiento especial para las ventas realizadas desde el resto del territorio nacional hacia Mocoa, la adopción de un régimen más favorable de retención en la fuente para las personas jurídicas contribuyentes domiciliadas en Mocoa, y beneficios en el cobro del impuesto sobre la renta. Sobre la motivación de incompatibilidad, la Corte en esa oportunidad señaló que: "la Sala acoge lo expuesto por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en el sentido que el decreto sub examine no suspende la aplicación de las disposiciones contenidas en el ordenamiento jurídico, por lo que no es necesario llevar a cabo justificación que explique la suspensión de la aplicación de leyes integrantes del sistema normativo." Por su parte, en la sentencia C-159 de 2020 en el juicio de incompatibilidad se examinaron los artículos 1 a 3 del DL 438 de 2020, que establecieron unas exenciones tributarias, y determinó que "no se contraponen al derecho vigente, sino que, por el contrario, logran la articulación de la medida con el sistema tributario". Por su parte, sobre el artículo 4 que suspendían disposiciones ordinarias examinó la justificación de la incompatibilidad.

[102] Sentencia C-325 de 2020.

[103] Algunas medidas tributarias dirigidas a incentivar o desincentivar actividades corresponden a: (i) el impuesto a las bebidas azucaradas, que buscó desincentivar una actividad que genera externalidades negativas, declarado exequible en la sentencia C-435 de 2023; (ii) la diferencia en la tarifa del impuesto sobre las remesas de las utilidades de las sucursales de las sociedades extranjeras por inversiones posteriores al año 1991 como mecanismo de promoción de nuevas inversiones ; e (iii) incluso en la consagración de zonas francas como mecanismos para la creación de empleo, la captación de nuevas inversiones de capital, la promoción de la exportación, entre otras finalidades. Ver, por ejemplo, Sentencia C-304 de 2019, C-384 de 2023, C-073 de 2024, entre otras.

[104] Ver medidas examinadas, entre otras, en las sentencias C-517 de 2017, C-327 de

1999, C-373 de 1994.

[105] Sobre los efectos de los impuestos en el comportamiento económico ver: Advani, Arun, and Hannah Tarrant. “Behavioural Responses to a Wealth Tax.” Fiscal studies 42.3–4 (2021): 509–537; “Behavioral responses to wealth taxation: evidence from a Norwegian reform”, World Inequality Lab Working Paper 2023/30 y Katrine Marie Jakobsen, Jakob Egholt Søgaard. Identifying behavioral responses to tax reforms: New insights and a new approach, Journal of Public Economics, Volume 212, 2022. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2022.104691.

[106] Artículo 2.2.6.5.2.1. Decreto 1084 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación”.

[107] En concreto, la Ley 9 de 1979 establece un conjunto de medidas sanitarias. Por su parte, la Ley 715 de 2001 establece competencias para las entidades territoriales relacionadas con la salud pública. EL artículo 44.3.6 le asigna la competencia de: “[C]umplir y hacer cumplir en su jurisdicción las normas de orden sanitario previstas en la Ley 9ª de 1979 y su reglamentación (…)”. El artículo 44.3.5 les asigna la competencia de: “Ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población (…)” Estas competencias activan una serie de controles por parte de las entidades territoriales, que se despliegan a través de las secretarías de salud sobre los establecimientos que prestan servicios de alojamiento.

[108] En efecto, según el artículo 47 Decreto Ley 2150 de 1995 los establecimientos que desarrollen una actividad industrial, comercial o de otra naturaleza, abierto o no al público, deben cumplir, entre otras, las condiciones sanitarias y ambientales, así las normas vigentes en materia de seguridad.

[109] Por ejemplo, la norma técnica sectoriales NTSH 006 de 2009.

[110] De acuerdo con el artículo 33 de la Ley 1558 de 2012 el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo delegará en las Cámaras de Comercio el Registro Nacional de Turismo, en el cual deberán inscribirse todos los prestadores de servicios turísticos. Los prestadores de alojamiento por horas no están enlistados en el artículo 2.2.4.1.1.13 del Decreto 1836 de

2021 como prestadores de servicios turísticos.

[112] Sentencia C-527 de 1996.

[113] En la sentencia C-686 de 2011 al estudiar beneficio tributario sobre renta del mismo periodo gravable la Corte señaló: "[C]omo quiera que el artículo 16 de la Ley 1429 de 2010 establece un beneficio tributario, de lo expuesto se deduce que podía aplicarse en el mismo periodo de su entrada en vigencia, sin que fuera menester esperar a que iniciara el año 2011, luego por este aspecto, no se evidencia contrariedad alguna entre su parágrafo que permite aplicarlo "a partir del año gravable 2010, inclusive" y los artículos 338 y 363 de la Constitución."

[114] Algunas medidas se otorgaron por los años gravables 1999 y 2000.

[115] Ley 1448 de 2011, artículo 156.

[116] Defensoría del Pueblo. El catatumbo después de la crisis: Desafíos en derechos humanos y derecho internacional humanitario. Pág. 53. Disponible en: https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/3186974/Informe+Catatumbo.pdf/16310a54-9b06-dc7e-304a-8c897dba91b7?t=1746536181352

[117] Sentencias T-327 de 2001 y SU-254 de 2013, entre otras.

[118] Artículo 363 de la Constitución Política. El principio de equidad tributaria ha sido definido por la Corte como una manifestación específica del principio general de igualdad y comporta la proscripción de disposiciones que establezcan tratamientos tributarios diferenciados injustificado.

[119] Por ejemplo, en las Sentencias C-417 de 2020, C-393 de 2020, C-216 de 2020, C-195 de 2020.

[120] El artículo 2 del Decreto Legislativo 117 de 2025 apuntó a incluir a los prestadores de dicho alojamiento ubicados en los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar. Adicionalmente, se declaró la inexequibilidad de la exigencia de presentar copia del Registro Único de Víctimas (RUV) como el requisito que debían pedir los operadores turísticos a las personas que alojaran en sus instalaciones y que permitía acudir al beneficio

tributario regulado en esta disposición.

[121] La Corte declaró la constitucionalidad del artículo 2º, bajo el entendido de que el descuento transitorio también comprende a las personas naturales y jurídicas que cumplan las condiciones definidas en el decreto y que se encuentran domiciliadas en los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, es decir, siempre que hayan dado alojamiento a población víctima.

[122] "(…) Los alivios a la situación económica de los operadores turísticos no se relacionan con el fortalecimiento de la fuerza pública, la protección de los derechos y garantías fundamentales de la población civil ni con la consecución de recursos para tales efectos, razón por la cual no constituye justificación válida para las medidas de desarrollo de la conmoción interior."

[123] El contenido del resolutivo primero es el siguiente: "Primero. Declarar la EXEQUIBILIDAD del Decreto Legislativo 62 del 24 de enero de 2025, "Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar", únicamente respecto de los hechos y consideraciones relacionados con (i) la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAOr, así como los ataques y hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil y los firmantes del Acuerdo Final de Paz con las FARC y (ii) la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados -internos y transfronterizos- y confinamientos masivos que ha desbordado la capacidad institucional del Estado para atenderla. Esta decisión solo incluye aquellas medidas que sean necesarias para el fortalecimiento de la fuerza pública, la atención humanitaria, los derechos y garantías fundamentales de la población civil, y la financiación para esos propósitos específicos, de conformidad con los términos de esta providencia."

[124] "Por la cual se expide la ley general de turismo y se dictan otras disposiciones".

[125] Artículo 34. Modificación del artículo 40 de la ley 300 de 1996. Modifíquese el artículo 40 de la Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 1 de la Ley 1101 de 2006, el cual quedará así: Artículo 40. De la contribución parafiscal para el turismo. Créase una

contribución parafiscal con destino a la promoción, sostenibilidad y competitividad del turismo. Esta contribución en ningún caso será trasladada al usuario."

[126] "Por el cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones."

[127] Se pueden ver más detalles en el siguiente link: https://fontur.com.co/es/informacion-general-de-la-contribucion-parafiscal

[128] Entre otras, en la Sentencia C-019 de 2022 la Corte señaló lo siguiente respecto de las contribuciones parafiscales: "Las contribuciones parafiscales son un tipo de tributo que "se imponen a un grupo de ciudadanos o un sector de la economía, con el propósito de que sea utilizada en su propio beneficio". De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, estos tributos tienen 5 características esenciales: (i) son un gravamen obligatorio que no constituye una remuneración de un servicio prestado por el Estado; (ii) no afectan a todos los ciudadanos, sino a un grupo económico específico; (iii) tienen una destinación específica, por cuanto se utilizan en beneficio del sector que soporta el gravamen; (iv) no se someten a las normas de ejecución presupuestal y (v) son administradas por órganos del mismo renglón económico o que hacen parte del Presupuesto General de la Nación." Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-019 de 2022.

[129] Corte Constitucional, Sentencia C-153 de 2020. En esta decisión se estudió la constitucionalidad del Decreto Legislativo 475 del 25 de marzo de 2020, "Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Cultura, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

1. [130] Corte Constitucional, Sentencia C-408 de 2020. En esta decisión se estudió la constitucionalidad del Decreto Legislativo 805 de 2020, "[p]or medio del cual se crea un aporte económico temporal de apoyo a los trabajadores de las notarías del país en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica." En estas decisiones se estudió la constitucionalidad de los decretos legislativos 475 y 805 de 2020, emitidos en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica por Covid-19 y que modificaban temporalmente la destinación de diferentes recursos parafiscales. La Corte declaró su exequibilidad tras considerar que el cambio en su destinación, en todo caso, respetaba la finalidad original y no beneficiaba a grupos o sectores económicos o sociales distintos a aquellos sobre los que recaía el gravamen originalmente; situación que no se

cumpliría en este caso al cambiarse la destinación de los recursos del FONTUR y asignarlos a las víctimas, como lo exigió la Corte en la Sentencia de la que me aparto parcialmente.

This version of Total Doc Converter is unregistered.